

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



GENERAL

C.1

E/CN.12/932/Add.1
30 de marzo de 1972

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

AMERICA LATINA Y LA TERCERA UNCTAD



Capítulo IX

TRANSPORTE MARITIMO

CONSIDERACIONES GENERALES

La Declaración de Lima marca un nuevo progreso hacia la definición de los objetivos de los países en desarrollo en materia de transporte marítimo, así como para la elaboración de un programa de acción con miras a la III UNCTAD.

Aunque la Declaración recoge numerosas declaraciones anteriores, como las Cartas de Argel y del Tequendama, diversas resoluciones de la UNCTAD y de su Comisión del Transporte Marítimo, y las disposiciones pertinentes de la Estrategia Internacional de Desarrollo, tiene la ventaja de ofrecer las bases para un programa más completo, realista y coherente, tanto para los países en desarrollo como para los países desarrollados.

En un documento preparado para la reunión de la XII sesión de la CECLA (Lima, octubre de 1971) ^{1/}, se analizan detalladamente los antecedentes y deliberaciones de la UNCTAD, por lo cual el presente capítulo se limita a destacar y evaluar los principales aspectos del transporte marítimo vinculados con el área latinoamericana.

^{1/} E/CN.12/L.64.

A. LOS PRINCIPALES PROBLEMAS PARA AMERICA LATINA

Con la excepción en parte de México, América Latina constituye una vasta isla que depende de la navegación marítima para el transporte de su comercio exterior. Pese al progreso del transporte terrestre, la gran mayoría del comercio intrarregional también se efectúa y continuará efectuándose por lo menos en el próximo decenio por la vía marítima. De ahí la evidente importancia para la región de los objetivos y de las líneas de acción contenidos en la Declaración de Lima, que pueden agruparse en tres puntos principales:

a) La necesidad de desarrollar las marinas mercantes de América Latina, en consonancia con su participación en el comercio mundial, a fin de lograr los objetivos de una mayor participación de las flotas latinoamericanas en el transporte de su intercambio con el exterior, mejorar la situación de sus balanzas de pagos y hacer posible la asimilación o adaptación de las grandes innovaciones tecnológicas que se registran en el sector;

b) El problema de las alzas continuas y al parecer incontenibles de los fletes, que afecta las condiciones del comercio exterior de los países de la región, cuya solución requiere la adopción de diversas medidas relacionadas con las prácticas de las conferencias en materia de fletes, así como reducir los costos de los transportes marítimos y racionalizar las condiciones de operación de los servicios, y

c) Los problemas relacionados con las prácticas de las conferencias marítimas, frente al objetivo de la preparación y aplicación de un código de conducta para proteger y salvaguardar los intereses y aspiraciones de los usuarios y de las empresas marítimas de los países en desarrollo.

Las resoluciones de la Segunda Conferencia y de la Comisión del Transporte Marítimo de la UNCTAD reflejan en buena medida las aspiraciones de los países latinoamericanos y de otros países en vías de desarrollo, aunque podrían no significar compromisos suficientemente firmes para los países desarrollados. En tales circunstancias uno de los objetivos más importantes de la Tercera Conferencia será el de la aprobación de medidas y el establecimiento de mecanismos de acción que aseguren la aplicación práctica de tales resoluciones y decisiones. Sin perjuicio de las medidas concretas que se adopten en el seno de la UNCTAD, resultaría de importancia el dictado y aplicación por los países en desarrollo, en nuestro caso los latinoamericanos, de medidas legales o administrativas que aseguren la aplicación de

/las resoluciones

las resoluciones de la Conferencia y el logro de los objetivos del Segundo Decenio para el Desarrollo. Tales medidas podrían adoptarse a nivel nacional o coordinadamente en el plano regional o subregional, reforzando con ello esa eficacia. Además, en determinados casos o para determinados fines, las propias empresas marítimas o los organismos de usuarios podrían actuar en colaboración o con el apoyo según corresponda de los gobiernos.

B. DESARROLLO Y EXPANSION DE LAS MARINAS MERCANTES LATINOAMERICANAS

Los países latinoamericanos han afirmado, en la UNCTAD y en otros foros, su derecho inalienable de ampliar sus marinas mercantes para el transporte de una parte creciente de su comercio exterior. Algunas estadísticas muestran la situación desfavorable de América Latina en este aspecto, aun en comparación con otras regiones en desarrollo. En efecto, en el período 1955-1970 la participación del conjunto de los países en desarrollo en el tonelaje de la flota mercante mundial 2/ aumentó apenas del 6.6 % al 7.6 %, habiendo llegado a un máximo del 7.8 % en 1965. Durante el mismo período, la participación de América Latina y del Caribe bajó del 4.1 % en 1955 al 3.1 % en 1965 y al 2.6 % en 1970. En el caso de Africa, el porcentaje se duplicó al subir de 0.3 % a 0.6 %, e igual aconteció con el de Asia que aumentó del 2.2 % al 4.4 % 3/. Siempre para el mismo período, el tonelaje global correspondiente a Asia y Africa se quintuplicó con exceso, mientras que el de América Latina sólo aumentó en un 68 % 4/. Entre los 15 países en desarrollo con flotas de tonelaje mayor a 500 mil toneladas de porte bruto (TPB), al 1º de julio de 1970, figuraban cuatro países latinoamericanos: Brasil (2 417), Argentina (1 621), México (546) y Venezuela (524 mil TPB) 5/. La Declaración de Lima fija una meta global mínima de participación, para

2/ Los datos corresponden a buques de 100 toneladas de registro bruto (TRB) y más.

3/ Los datos corresponden a los países en vía de desarrollo de esas regiones.

4/ El crecimiento de la flota mercante mundial durante el período 1955-1970 fue de 163 %.

5/ En este grupo, Brasil y Argentina ocupaban el segundo y cuarto lugar, y México y Venezuela los últimos.

todos los países en desarrollo en la flota mercante mundial, del 10 % para 1980 6/, para cuyo logro señala diversas líneas de acción.

1. Participación de América Latina en el comercio marítimo internacional

Para apreciar los alcances de la meta mínima de la Declaración de Lima conviene examinar someramente la evolución del comercio marítimo mundial en el decenio 1959-1968 (últimos datos detallados disponibles) y la participación que le correspondió a América Latina y a otras regiones en desarrollo. (Véase el cuadro 1.) Aunque el volumen del comercio marítimo mundial aumentó de 2 064 millones de toneladas en 1968, a 2 248 millones en 1969, y probablemente a 2 500 millones en 1970, la participación global de los países en desarrollo no habría variado mayormente por la enorme importancia del petróleo y de los graneles en el tráfico. Aún más, como el volumen del comercio marítimo mundial aumentó en más del 20 % entre 1968 y 1970, mientras que el tonelaje de las marinas mercantes de los países en desarrollo sólo lo hizo en menos del 10 %, cabe suponer que ha disminuido la participación de estos últimos en la carga transportada.

El análisis del comercio internacional (véase de nuevo el cuadro 1) muestra la enorme importancia del transporte marítimo de petróleo. Aunque los mayores embarques se efectúan desde los países en desarrollo, la participación de América Latina en este tráfico se ha reducido considerablemente.

Los productos a granel representan una proporción creciente del tráfico de carga seca. Los embarques mundiales de cinco graneles importantes (mineral de hierro, carbón, cereales, fosfatos y bauxita y alúmina) llegaron en 1968 y 1969 a 384 y 419 millones de toneladas, respectivamente; de ellas alrededor del 50 % correspondió a mineral de hierro. Dichos graneles y otros se embarcan en proporción considerable en los países en

6/ Dicha meta mínima coincide con una hipótesis formulada en un documento TD/103 (párra. 9) preparado por la Secretaría de la UNCTAD para la Tercera Conferencia: "Aplicación de la Estrategia Internacional del Desarrollo en materia de transporte marítimo y puertos".

Cuadro 1

COMERCIO INTERNACIONAL MARITIMO, DE LOS PAISES EN DESARROLLO

(Millones de toneladas) a/

Región	Mercaderías cargadas			Mercaderías descargadas		
	Petróleo crudo y productos del petróleo	Carga seca	Total	Petróleo crudo y productos del petróleo	Carga seca	Total
A. 1959						
América Latina y Caribe	185.9 (38.7)	75.5 (15.4)	261.4 (27.2)	76.6 (16.3)	23.7 (4.8)	100.2 (10.4)
Africa	3.8 (0.8)	45.0 (9.4)	49.8 (5.1)	19.0 (4.0)	23.8 (4.8)	43.0 (4.4)
Asia	233.8 (48.6)	45.5 (9.3)	279.2 (28.8)	33.4 (7.1)	43.7 (8.8)	77.0 (8.0)
<u>Total mundial</u>	<u>480.6</u> <u>(100)</u>	<u>468.8</u> <u>(100)</u>	<u>969.5</u> <u>(100)</u>	<u>468.4</u> <u>(100)</u>	<u>498.4</u> <u>(100)</u>	<u>966.8</u> <u>(100)</u>
B. 1968						
América Latina y Caribe	239.7 (21.1)	125.7 (13.5)	365.4 (17.8)	98.1 (8.9)	41.1 (4.4)	139.2 (6.8)
Africa	184.8 (16.3)	93.5 (10.0)	278.3 (13.5)	29.3 (2.6)	32.8 (3.5)	62.1 (3.0)
Asia	570.6 (50.3)	81.8 (8.8)	652.6 (31.6)	75.5 (6.8)	86.4 (9.3)	162.0 (7.9)
<u>Total mundial</u>	<u>1 134.2</u> <u>(100)</u>	<u>929.9</u> <u>(100)</u>	<u>2 064.4</u> <u>(100)</u>	<u>1 105.9</u> <u>(100)</u>	<u>932.7</u> <u>(100)</u>	<u>2 038.6</u> <u>(100)</u>

a/ Las cifras entre paréntesis indican los porcentajes sobre el total mundial.

desarrollo 7/. Sin embargo, la participación de los países en desarrollo, particularmente los de América Latina, en ese comercio, muestra una tendencia continua, aunque lenta, a disminuir. En el período 1959-1968 el total de la carga seca embarcada y desembarcada en América Latina y el Caribe se elevó de 99 a 167 millones de toneladas, mientras que Africa y Asia registraron en conjunto un crecimiento de 159 a 295 millones de toneladas.

El desequilibrio manifiesto entre los volúmenes de mercancías cargadas y descargadas en los países en desarrollo, salvo para el caso de Asia, se explica, en buena medida, por la importancia de los graneles en las exportaciones. Aunque la situación varía entre las principales regiones en desarrollo, y entre los países dentro de las regiones, en la carga seca descargada predomina la llamada carga general transportada por los buques de líneas, que transportan asimismo una proporción importante de las exportaciones de los países en desarrollo. En términos de valores y de fletes cobrados, las cargas generales representan una proporción bastante mayor que la que les corresponde en términos de volumen.

Dado que la causa principal de la limitada participación de los buques de los países en desarrollo en la expansión del comercio marítimo mundial reside en el lento aumento de sus flotas mercantes, especialmente de buques cisterna y graneleros, se justifica ampliamente lo dicho en la Declaración de Lima tocante a la importancia del desarrollo de este sector 8/. Al 1º de julio de 1970 la participación del conjunto de los países en desarrollo y de los de América Latina en el tonelaje mundial era, para las distintas categorías de buques, el indicado en el cuadro 2.

El cuadro 2 muestra la importancia relativa del tonelaje de buques de carga general de los países en desarrollo, incluyendo América Latina, en particular si se compara con su participación en el tráfico marítimo de mercaderías descargadas (véase de nuevo el cuadro 1). Sin embargo, se destaca la bajísima participación de América Latina en la flota de mineraleros y graneleros. Parecería razonable fijar como una meta mínima para la región recuperar la participación del 4.1 % en el tonelaje mundial que tenía hace más de 15 años, es decir, en 1955.

7/ En el caso de América Latina, los graneles propiamente dichos representaban probablemente el 60 % de las mercaderías cargadas en 1968. Según datos para el año 1970, los embarques totales de mineral de hierro en cuatro países (Venezuela, Brasil, Chile y Perú) llegaron a casi 47 millones de toneladas.

8/ Ver asimismo el párrafo 7 del Documento TD/103.

Cuadro 2

PARTICIPACION EN EL TONELAJE MUNDIAL (TRB) POR TIPO
DE BUQUE AL 1° DE JULIO DE 1970

(Porcentajes)

	<u>Países en desarrollo</u>	<u>América Latina</u>
Todos los buques	7.6	2.6
Buques cisterna	4.5	2.3
Mineraleros y graneleros <u>a/</u>	5.2	1.1
Carga general	14.1	4.2
Buques portacontenedores	-	-
Otros buques	5.9	2.4

Fuente: UNCTAD, El transporte marítimo en 1970, (TD/B/C.4/82).

a/ Buques de 6 000 TRB y más; aunque utilizado en los informes de la UNCTAD, se trata de un criterio quizás demasiado amplio para la clasificación de los graneleros propiamente tales, que son en general de un tonelaje bastante mayor.

2. Estado actual y perspectivas de desarrollo de las flotas latinoamericanas

Según los datos más recientes (véase el cuadro 3), la participación de los países latinoamericanos en el tonelaje mundial, que se había mantenido estacionaria entre 1969 y 1970, habría bajado nuevamente a 2.4 % en 1971. Esta tendencia desfavorable es aún más marcada si se tienen en cuenta los datos del cuadro 4. El total de los buques encargados o en construcción para países de la región al 31 de julio de 1971, representaba solamente el 1.1 % del tonelaje mundial (en TPB) encargado o en construcción. Este bajo porcentaje refleja principalmente la pequeña proporción de buques cisterna encargados o en construcción para países latinoamericanos. Las proporciones correspondientes a buques cargueros convencionales, así como a graneleros son más favorables. La situación por países varía considerablemente, destacándose el incremento considerable en años recientes de la flota del Brasil y la importancia del nuevo tonelaje encargado o en construcción para este país. También son relativamente importantes los tonelajes encargados o en construcción para algunos otros países de la región, entre ellos, el Perú. Merece destacarse, además, que el 67 % de tonelaje encargado o en construcción para la flota brasileña corresponde a astilleros del propio país, cuya industria naval ha logrado un desarrollo considerable, contando con 35 astilleros de construcción y de reparaciones navales, aunque el 75 % de la capacidad de construcción corresponde a 3 astilleros importantes. Un programa del Gobierno del Brasil para el período de 1971-1975 prevé la construcción de 1.7 millones TPB. El plan de desarrollo argentino para el mismo período prevé la construcción de 1.2 millones TPB, para elevar la participación de su flota en el transporte de su comercio exterior, del 17 % en 1969 al 33 % en 1975.

Cuadro 3

AMERICA LATINA. FLOTA MERCANTE AL 1° DE SEPTIEMBRE DE 1971 a/

País	Total		Carga seca		Tanques	
	Unidades	TRB	Unidades	TRB	Unidades	TRB
Argentina	179	1 151 075	115	657 288	64	493 787
Brasil	319	1 772 060	261	1 203 227	58	568 833
Colombia	41	201 032	38	186 640	...	...
Chile	64	395 608	55	284 858	9	110 750
Ecuador	12	42 886	8	39 276	...	...
México	58	357 914	36	133 907	22	224 007
Paraguay	20	18 432	...	...	...	...
Perú	61	345 450	48	257 608	13	87 842
Uruguay	26	153 317	20	82 187	6	71 130
Venezuela	59	386 220	39	120 302	20	265 918
Costa Rica	7	4 566	...	...	...	...
Cuba	61	307 708	55	287 329	...	...
Guatemala	2	3 629	...	...	...	...
Nicaragua	7	16 857	...	...	...	...
República Dominicana	11	16 114	...	...	...	...
Barbados	2	995	...	...	...	...
Jamaica	3	12 253	...	...	...	...
Trinidad	10	16 639	...	...	...	...
<u>Total</u>	<u>942</u>	<u>5 502 755</u>	<u>675</u>	<u>3 252 622</u>	<u>192</u>	<u>1 822 267</u>
<u>Total mundial</u>	<u>29 315</u>	<u>232 305 726</u>	<u>23 157</u>	<u>134 207 345</u>	<u>6 158</u>	<u>98 098 381</u>
Porcentaje	3.2	2.4	2.9	2.4	3.1	1.9

Fuente: Institute of Shipping Economics, *Shipping Statistics*, octubre de 1971, Bremen.

a/ Solamente barcos de 300 o más toneladas de registro bruto.

AMERICA LATINA: BARCOS ENCARGADOS O EN CONSTRUCCION, SEGUN TIPO, AL 31 DE JULIO DE 1971 e/

País	Carga seca		Tanques		Graneleros		Pasajeros Portacontene- dor ^e		Otros		Total	
	Uni- dades	TPB	Uni- dades	TPB	OO/OBO b/ TPB	Unidades TPB	Unidades TPB	Unidades TPB	Unidades TPB	Unidades TPB		
Argentina	21	212 450	1	4 750	-	-	-	-	2	9 500 e/	22	219 200
Brasil	53	469 990	8	128 300	1	265 300	6	216 700	-	-	(2)	9 500 e/
Chile	-	-	-	-	-	-	-	-	2	6 860 e/	68	1 080 290
Colombia	8	59 500	-	-	-	-	-	-	-	-	(2)	6 860 e/
México	1	12 500	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Perú	2	26 000	-	-	-	-	13	280 000	2	7 000 e/	8	59 500
Uruguay	-	-	1	30 000	-	-	-	-	-	-	1	12 500
Venezuela	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	(2)	7 000 e/
Cuba	-	-	-	-	-	-	1	1 100 e/	-	-	15	306 000
											1	30 000
											(1)	1 100 e/
											3	48 900
Total	85	782 440	13	211 950	1	265 300	19	496 700	6	23 360 e/	118	1 756 390
Total mundial	1 340	2 896 813	808	91 763 715	185	27 587 082	693	28 629 319	215	4 283 509	(7)	24 460 e/
Porcentaje			7.9	0.2	1.0		1.7				3 241	162 160 445
												1.1
Argentina	14	140 900	1	4 750	-	-	-	-	-	(2)	15	145 650
Brasil	45	392 390	7	114 300	-	-	6	216 700	-	-	(2)	9 500 e/
Chile	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	58	723 390
Colombia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
México	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Perú	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Uruguay	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Venezuela	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cuba	59	533 290	8	119 050	-	-	6	216 700	-	(2)	73	869 040
Total											(2)	9 500 e/

Fuente: Fairplay, 26 de agosto de 1971.

e/ Solamente naves de 1 000 o más toneladas de porte bruto.

b/ OO: Minerales-petroleros, OBO: Minerales-graneleros-petroleros.

c/ Toneladas de registro bruto.

Según el último Anuario "La Marina Mercante Iberoamericana" las flotas latinoamericanas contaban al 1° de enero de 1971 con 702 unidades con un tonelaje total de 4 573 000 TRB, de los cuales 331 unidades, con 2 773 000 TRB, estaban dedicadas al tráfico de ultramar, y el resto en su gran mayoría al tráfico costero, nacional o regional. Del tonelaje total citado el 30.3 % y 26.2 %, respectivamente, correspondían al Brasil y la Argentina, seguidos por un grupo de 7 países (Chile, Venezuela, Cuba, México, Perú, Colombia y Uruguay), con una participación descendente del 7.8 % para Chile al 3.1 % para Uruguay. Los demás países tenían una participación igual o inferior al 1 %. La flota latinoamericana de ultramar estaba constituida principalmente por cargueros regulares (1 464 000 TRB), buques cisterna (726 000 TRB), graneleros (225 000 TRB) y graneleros mixtos (139 000 TRB). El incremento del tonelaje correspondiente a buques del último tipo mencionado, es quizás el aspecto más alentador de la situación actual 9/, pese a su importancia mínima dentro del cuadro mundial. Sin embargo, el cuadro se hace más sombrío si se tiene en cuenta la composición por edad de la flota latinoamericana, que promediaba 12.9 años 10/ a principios de 1971. Conviene al respecto tener en cuenta que la vida útil económica de los buques es por lo general de unos 20 años. Sin embargo, la edad promedio de las flotas latinoamericanas varía considerablemente de país a país. (Véase el cuadro 5.)

Datos para el conjunto de los países en desarrollo, tabulados por la Secretaría de la UNCTAD, señalan también que para dichos países la situación en cuanto a antigüedad de las flotas es bastante menos favorable que para los demás países del mundo 11/, lo cual se traduce en una menor calidad y eficiencia de los servicios. El Instituto de Estudios de la Marina Mercante Iberoamericana señaló que al 1° de enero de 1971 los buques en construcción o contratados llegaban a 108 unidades con un tonelaje de 1 300 000 TRB, de los cuales 767 000 y 160 000 correspondían, respectivamente, a Brasil y la Argentina. Del total mencionado, 784 000 TRB se encontraban contratados o en construcción en astilleros extranjeros y 516 000 en astilleros latinoamericanos: Brasil (386 000), Argentina (108 000) y Perú (21 000).

9/ Los datos del Instituto de Estudios de la Marina Mercante Iberoamericana (IEMMI) sólo incluyen buques de 1 000 TRB y más, lo que explica la divergencia de los datos con los del cuadro 3.

10/ A principios de 1969 y 1970, la edad promedio era de 13.9 y 13.3 años, respectivamente. Conviene advertir, sin embargo, que la edad promedio de la flota de ultramar era de 9.7 años, contra 17.1 años para la flota costera.

11/ Al 1° de julio de 1970, 24 % del tonelaje de los países en desarrollo tenía más de 20 años de edad, comparado con un 10 a 11 % en los países desarrollados.

Cuadro 5

EDAD PROMEDIO DE LAS FLOTAS LATINOAMERICANAS
AL 1º DE ENERO DE 1971

(Años)

Brasil	9.3	Uruguay	18.1
Argentina	19.4	Ecuador	9.5
Chile	10.9	Paraguay	9.1
Venezuela	14.3	Nicaragua	19.7
Cuba	9.7	Guatemala	12.5
México	7.5	República Dominicana	30.4
Perú	11.5	El Salvador	27.0
Colombia	11.7		

Fuente: La Marina Mercante Iberoamericana, Instituto de Estudios de la Marina Mercante Iberoamericana, Buenos Aires, 1971.

Extrapolando para el presente decenio la tendencia de crecimiento de la flota mundial registrado en el decenio anterior, la UNCTAD ^{12/}, formuló como hipótesis que la flota mundial podría ser en 1980 del orden de los 650 millones de TPB, es decir, que se duplicaría en diez años ^{13/}. Dicha hipótesis depende evidentemente del crecimiento del comercio marítimo mundial, así como de los cambios posibles en su estructura física y geográfica. Si bien en el decenio de 1960 hubo una correlación muy estrecha entre el crecimiento del tonelaje marítimo y del volumen físico del tráfico marítimo, el acelerado progreso tecnológico en el presente decenio, especialmente en materia de transporte de cargas secas, podría llevar a un crecimiento del tonelaje marítimo menor que el del volumen físico del comercio. En cualquier caso, ello permite ilustrar el orden de magnitud del problema.

^{12/} TD/103 - "Aplicación de la Estrategia Internacional del Desarrollo en Materia de Transporte Marítimo y Puertos"; pág. 8.

^{13/} Los 650 millones de TPB corresponderían aproximadamente a 430 millones de TRB.

Suponiendo que en 1980 los países en desarrollo alcancen el porcentaje mínimo del 10 % de la flota mundial, su tonelaje total llegaría a aproximadamente 65 millones de TPB, lo cual equivaldría a unos 43 millones de TRB. En 1970 las grandes regiones en desarrollo tenían respectivamente: Africa, 0.6 %; Asia, 4.4 % y América Latina, 2.6 % del tonelaje mundial en TRB. En el supuesto de que la participación de Africa llegara al 1.5 % del tonelaje mundial en 1980 14/ y se mantuviera la relación actual de tonelaje entre Asia y América Latina, la participación de estas dos regiones dentro de la meta mínima global del 10 %, sería de 5.4 y 3.1 %, respectivamente. En el caso de América Latina coincidiría con la participación que tenía ya en 1965. Para que América Latina pudiera recuperar en 1980 la participación del 4.1 % en la flota mundial que tenía en 1955 la meta mínima global del 10 % debería elevarse al 12 o 13 %.

El crecimiento de la flota latinoamericana que llegaría a 26.7 millones de TPB en 1980 (17.6 millones de TRB), de cumplirse la meta del 4.1 %, debería ser acompañado por un cambio radical en su composición, aumentando la proporción del tonelaje de buques graneleros y buques tanques, y limitando el incremento de los cargueros tradicionales de línea.

En julio de 1970 la participación de América Latina en la flota mundial de carga seca, incluyendo graneleros, era del 2.8 % 15/, y la participación en buques cisterna del 2.3 %. Dentro de la meta global del 4.1 %, parecería razonable fijar una meta del 4.2 % como participación en la flota mundial de transporte de carga seca, lo cual representaría un incremento del 50 % de la proporción actual. El aumento en alrededor de 11.0 millones de TRB, podría dividirse a su vez en 4.5 millones de TRB para mineraleros y graneleros y 6.5 millones para buques de carga general, incluyendo un tonelaje adecuado, que debería ser objeto de estudios especiales, de buques portacontenedores, portapaletas, cargueros "polivalentes", portagabarras, etc. La hipótesis sugerida nos lleva a pensar para la región en una flota de buques cisterna de 6.6 millones de TRB, vale decir el 4.0 % del tonelaje mundial, contra 2.3 % en la actualidad.

14/ La participación porcentual de Africa se duplicó (0.3 a 0.6 %), en el período 1955-1970.

15/ 4.2 % para buques de carga general, 1.1 % para mineraleros y graneleros y 2.4 % para otros buques de importancia menor.

Los datos disponibles no permiten distinguir claramente entre el tonelaje marítimo utilizado en el comercio exterior, incluyendo los tráficos de ultramar y regionales, y en el tráfico de cabotaje propiamente dicho. En el caso de algunos países latinoamericanos, como ocurre con Argentina y Brasil, la proporción de tonelaje afectada al tráfico costero regional o de cabotaje nacional es bastante importante. La meta de crecimiento indicada para la flota mercante latinoamericana, que eventualmente podría ser aún mayor para el comercio de ultramar, implicaría la realización de inversiones considerables, máxime si se tiene en cuenta que durante el presente decenio será necesario renovar buena parte del tonelaje existente. Partiendo del supuesto que, por obsolescencia sería necesario renovar alrededor de una tercera parte de la flota actual, el tonelaje total por construir y adquirir sería del orden de los 14 millones de TRB o 21 millones de TPB, incluyendo los diferentes tipos de buques. Ello implicaría una inversión de aproximadamente 6 a 7 mil millones de dólares, considerando el elevado costo de construcción de los buques del tipo más moderno mencionados en el párrafo anterior. No obstante la inversión sería bastante inferior, si fuera posible adquirir buques modernos de segunda mano, política que plantea varios interrogantes examinados en un informe de la UNCTAD 16/. Durante 1970 las flotas latinoamericanas incorporaron 34 unidades nuevas y 33 unidades de segunda mano, con un tonelaje de 378 000 y 279 000 TRB, respectivamente 17/. La meta del 4.1 % requeriría incorporar anualmente un promedio de 1.4 millones de TRB, vale decir, algo más del doble del tonelaje total correspondiente a 1970, e incrementar la proporción de unidades nuevas.

16/ TD/103 - "Aplicación de la Estrategia Internacional del Desarrollo en Materia de Transporte Marítimo y Puertos", véase párrafos 13 y ss. y 24 del referido documento.

17/ Del total en cuestión, 270 000 TRB correspondían al Brasil, casi totalmente unidades nuevas.

3. Cooperación financiera para la adquisición de buques

En la Declaración de Lima se señala la necesidad de incrementar sustancialmente la asistencia financiera de los países desarrollados y de las instituciones financieras internacionales, para la adquisición por los países en desarrollo de buques nuevos y de segunda mano, que permita lograr la meta de expansión de sus marinas mercantes. Este objetivo ya había sido tema de amplias deliberaciones y de resoluciones de la segunda UNCTAD y de la Comisión de Transporte Marítimo 18/. Se trata en esencia de: i) la revisión y modificación del "Acuerdo relativo a los créditos para la exportación de buques", firmado en mayo de 1969 por algunos países miembros de la OECD; ii) la reserva por los países desarrollados de una parte adecuada de su capacidad de construcción naval para la venta preferencial de buques a los países en desarrollo; y iii) la expansión de la cooperación de las instituciones financieras internacionales. La contribución prestada por estas últimas a los países en desarrollo en materia de transporte marítimo ha sido insignificante hasta la fecha, con excepción del aporte para la modernización y ampliación de los puertos.

4. Desarrollo y expansión de la industria de construcción naval en los países en desarrollo

Para el presente decenio existirían buenas perspectivas para el desarrollo de la construcción naval en los países en desarrollo, al menos para determinados tipos de buques. Actualmente cerca del 95 % de la capacidad mundial de construcción naval corresponde a los países desarrollados. El tonelaje total encargado en los astilleros del mundo, incluyendo el que está en curso de construcción, llegaba a fines del tercer trimestre de 1971 de 84 millones de TRB 19/, en su mayor parte buques tanques y graneleros. Del total, 32.7 millones correspondían a los astilleros japoneses, mientras que astilleros de varios países europeos tienen tonelajes encargados entre 3 a 6 millones de TRB según país 20/. El tonelaje encargado a astilleros latinoamericanos se indica en el cuadro 6.

18/ Véanse al respecto el resumen y las referencias a los informes y resoluciones pertinentes en CEPAL, "El transporte marítimo" (E/CN.12/L.64) págs. 22 a 23.

19/ Según datos del Institute of Shipping Economics, Shipping Statistics, noviembre de 1971, Bremen.

20/ En varios de estos países europeos la construcción naval hace frente a dificultades económicas y financieras. En los astilleros de Estados Unidos, el tonelaje en construcción o encargado era de apenas 2 millones de TRB.

Cuadro 6

BUQUES ENCARGADOS EN ASTILLEROS LATINOAMERICANOS
AL 30 DE SEPTIEMBRE DE 1971 a/

(Buques de 100 TRB y más)

	En construcción		Aún no empezados		Total	
	Unidades	TRB	Unidades	TRB	Unidades	TRB
Argentina	24	84 260	9	89 100	33	173 360
Brasil	31	220 398	31	310 256	62	530 654
Chile	2	285	-	-	2	285
México	59	6 700	14	1 560	73	8 260
Perú	46	33 101	10	34 275	56	67 376
<u>Total</u>	<u>162</u>	<u>344 744</u>	<u>64</u>	<u>438 191</u>	<u>226</u>	<u>779 935</u>

a/ Estos datos no coinciden con los del cuadro 4 por tratarse de fechas y fuentes distintas.

No se dispone de datos precisos sobre potencial de construcción de los astilleros latinoamericanos, medido en TRB o TPB, ya que ello depende tanto de las características de los astilleros como de los tipos y tonelaje de los buques que se construyen. Sin embargo, puede estimarse que un 70 % de la capacidad actual corresponde al Brasil, algo más del 20 % a Argentina y el resto a Perú y México.

La industria naval de América Latina ha sido objeto de diversos estudios 21/ vinculados al proceso de integración regional. En mayo de 1971 se realizó en Montevideo la primera reunión sectorial de la industria naval de los países de la ALALC, que puso de manifiesto la importancia de lograr en el futuro una complementación lo más amplia posible de este sector, cuyo desarrollo está basado en el empleo de una alta tecnología en rápida evolución. Dado la gran contribución que una expansión coordinada de la industria naval de los países latinoamericanos podría aportar al crecimiento de sus marinas mercantes, este sector requiere un análisis más a fondo, que tome en consideración los aspectos regionales y subregionales. Aunque una excesiva dispersión y multiplicación de astilleros no sería económica, es también necesaria cierta especialización, que responda a la variedad creciente de buques y embarcaciones, tanto para la navegación marítima como para la navegación fluvial. Al desarrollo de la construcción naval puede agregarse, por su importancia, el de las industrias de mantenimiento y reparaciones navales, ambas estrechamente ligadas a una gran variedad de industrias abastecedoras y complementarias de alta tecnología. El mantenimiento y reparación de los buques de las marinas mercantes de la región en el extranjero constituye una importante salida de divisas, que podría evitarse e incluso transformarse en una fuente de ingresos, si existiera en la región una industria naval en condiciones de ofrecer servicios adecuados a los buques extranjeros que operan en las rutas marítimas desde y hacia América Latina.

5. Efectos del transporte marítimo sobre las balanzas de pago

La Declaración de Lima y la Estrategia Internacional de Desarrollo subrayan el objetivo de incrementar los ingresos de los países en desarrollo por concepto de transporte marítimo, a fin de reducir la salida neta de divisas originada por esta actividad. Se trata no sólo de aumentar la participación de los países en desarrollo en el transporte de su propio comercio, sino también de que sus armadores puedan "competir en el mercado internacional de fletes" 22/, y de obtener una participación adecuada en el transporte marítimo entre países terceros, aspecto que adquiere relevante importancia en el caso de los graneleros y buques cisterna. La Declaración de Lima señala al respecto que "deberían darse preferencias especiales a los buques cisterna y a los graneleros propiedad de países en desarrollo en el transporte de cargas exportadas a los países desarrollados o importadas

21/ Véase Secretaría de la ALALC, La industria naval en los países de la ALALC, - Tomos I y II - julio de 1970; y Suplemento, marzo de 1971.

22/ Véase párrafo 53 C) de la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio.

de ellos y en los fletamentos de tales buques contratados por las empresas industriales de países desarrollados. Los gobiernos de los países desarrollados deberían asimismo instar a otros fletadores para que procuren de modo especial fletar buques "tramps", graneleros y buques cisterna de propiedad de los países en desarrollo, en pie de igualdad con todos los demás buques". Un informe de la UNCTAD expresa al respecto 23/ que los buques "tramps", graneleros y petroleros, aun cuando sean principalmente utilizados en el transporte del comercio exterior de su propio país, pueden dedicar parte de su actividad a rutas internacionales de carácter general. La Declaración de Lima destaca, por otra parte, que las Comisiones económicas regionales y la UNCTAD deberían efectuar estudios de fondo sobre todos los progresos técnicos, económicos y de gestión en materia de transporte marítimo, con especial referencia a los países en desarrollo, antes que las autoridades nacionales adopten decisiones definitivas, especialmente respecto de la modernización y expansión de sus flotas.

Con respecto a la incidencia del rubro de transportes en las balanzas de pagos de los países latinoamericanos, en el cuadro 7 se incluyen datos sobre todos los transportes, incluso aéreos, fluviales y terrestres; no obstante, la mayor parte de las cifras responden al transporte marítimo. El déficit total de la cuenta de transporte para la región fue del orden de 980 millones de dólares en 1970, correspondiendo básicamente a fletes 24/. En 1961 el déficit global de la cuenta de transporte alcanzó a 615 millones de dólares, del cual 525 millones fueron fletes 25/. El rubro de otros rubros de transporte, que registra un déficit de 139 millones de dólares en 1970 contra 65 millones en 1961, incluye gran variedad de operaciones como gastos de buques latinoamericanos en puertos extranjeros y de buques extranjeros en puertos de la región, carga y descarga, reparaciones, aprovisionamiento, combustibles, etc., fletamentos de buques, pasajes aéreos y marítimos, etc. El aumento del déficit de fletes entre 1961 y 1970 se explica en gran parte por el alza de los fletes de buques de línea regular,

23/ Aplicación de la Estrategia Internacional de Desarrollo en materia de transporte marítimo y puertos, TD/103.

24/ El déficit para seguros de mercadería se estima inferior al 10 % del déficit de fletes.

25/ Véase CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1969, (Doc. E/CN.12/851/Rev.1, agosto de 1970), cuadro 241.

Cuadro 7

AMERICA LATINA: TRANSPORTE EN BALANZA DE PAGO, 1970

(Millones de dólares)

País	Fletes y seguros		Otros renglones de transporte		Total	
	Créditos	Débitos	Créditos	Débitos	Créditos	Débitos
Argentina	47.0 a/	120.0 a/	106.0	125.0	153.0 a/	245.0 a/
Bolivia	-	39.9	1.7	5.4	1.7	45.3
Brasil	92.0	125.0	72.0	195.0	164.0	320.0
Colombia	49.0	77.0	48.0	53.0	97.0	130.0
Costa Rica	3.0	27.7	8.0	6.5	11.0	34.2
Chile c/	12.1 b/	51.5 b/	26.0	26.0	38.1	77.5
Ecuador c/	-	29.3	1.0	8.9	1.0	38.2
El Salvador	-	19.0 a/	2.8	6.8	2.8	25.8
Guatemala	0.9	25.3	10.0	10.1	10.9	35.4
Guyana	0.6	20.0 a/	3.3	3.6	3.9	23.6
Haití	0.6	7.8	0.9	1.4	1.5	9.2
Honduras	1.0	19.4	4.1	1.2	5.1	20.6
Jamaica	4.7	69.0	23.8	16.9	28.5	85.9
México c/	8.0 b/	41.0 b/	34.0	49.0	42.0	90.0
Nicaragua	4.7	13.0	5.0	11.2	9.7	24.2
Panamá	-	33.5	27.0	11.5	27.0	45.0
Paraguay	1.2	7.9	1.3	1.1	2.5	9.0
Perú	22.0	78.0	45.0	43.0	67.0	121.0
República Dominicana	5.0	33.0	4.0	6.0	9.0	39.0
Trinidad-Tobago	-	60.0	58.1	19.9	58.1	79.9
Uruguay d/	1.1	19.9	3.1	7.9	4.2	27.8
Venezuela	22.0	196.0	35.0	50.0	57.0	246.0
Total	274.9	1 113.2	520.1	659.4	795.0	1 772.6
Saldo		-838.3		-139.3		-977.6

Fuente: Fondo Monetario Internacional, Balance of Payments Yearbook, 1970

a/ Estimación CEPAL.

b/ 1967, transporte marítimo solamente.

c/ 1969 - IMF.

d/ 1968 - IMF.

del orden del 30 % en el decenio referido 26/. Los créditos latinoamericanos por concepto de fletes han aumentado apenas de 220 a 275 millones de dólares entre 1961 y 1970, lo cual hace suponer, tomando en cuenta las alzas registradas en los fletes, que ha disminuido la participación global de las flotas latinoamericanas en el transporte de las exportaciones de la región, hecho que deriva de la gran importancia que tienen el petróleo y diversos graneles en las exportaciones 27/.

Los datos relativos a la cuenta de transporte en las balanzas de pagos de los países latinoamericanos deben tomarse con reserva, estimándose urgente que los Bancos Centrales y otras autoridades en el campo marítimo y estadístico, presten la mayor atención posible a la elaboración de datos detallados y precisos sobre un renglón tan importante. Estimaciones de la CEPAL indican que el total de los fletes marítimos 28/ en el comercio exterior de la región era aproximadamente de 2 800 millones de dólares en 1967 29/, de los cuales 1 900 millones por exportaciones y 850 millones por importaciones. El total de los fletes percibidos por buques nacionales en el transporte de las exportaciones e importaciones de la región se estimó en unos 350 millones de dólares en 1967, vale decir una participación global de sólo el 13 %. La participación era mucho mayor en el caso de las importaciones (25 %) que en el de las exportaciones (7 %). (Véase el cuadro 8.) Los porcentajes diferían fuertemente de país a país, y no

- 26/ El cuadro 7 incluye 22 países, contra 19 disponibles para el año 1961.
- 27/ Los "créditos" incluyen los fletes percibidos para el transporte de las exportaciones y para el transporte entre países terceros; este último rubro sólo tiene importancia real en el caso de la Flota Mercante Gran Colombiana. Los "débitos" incluyen los fletes percibidos por buques extranjeros en el transporte de las importaciones.
- 28/ Incluyen fletes de líneas regulares de conferencias y otros transportes marítimos (buques cisterna, graneleros, etc.). Véase Estudio Económico de América Latina 1969, op.cit., cuadro 242.
- 29/ Las estimaciones son inevitablemente azarosas, por la dificultad de obtener los datos relativos a los fletes de líneas regulares y por las fluctuaciones, a veces violentas, de los fletes y de los costos de transporte para buques cisterna, graneleros, "tramps", etc.

Cuadro 8

FLETES MARITIMOS PERCIBIDOS POR BUQUES NACIONALES EN EL
COMERCIO EXTERIOR (1967) DE AMERICA LATINA

(Por ciento)

	Sobre fletes por importaciones	Sobre fletes por exportaciones
Argentina	25	9
Brasil	42	16
Colombia	27	5
Costa Rica	8	2
Chile	25	13
Ecuador	24	6
Guatemala	-	1
Honduras	4	-
México	23	5
Nicaragua	18	14
Paraguay	31	18
Perú	19	3
República Dominicana	-	17
Uruguay	37	15
Venezuela	23	6
<u>Total</u> (19 países) <u>a/</u>	25	7

a/ Según los datos disponibles Bolivia, El Salvador, Haití y Panamá no tenían ninguna participación en el transporte de su comercio exterior.

/coinciden tampoco

coinciden tampoco por supuesto con la proporción transportada por buques nacionales en términos de peso. Los porcentajes parecen haber variado muy poco para la mayoría de los países desde 1967. Para el Brasil, se dispone de datos completos para el período 1967-1970. (Véase el cuadro 9.) Al apreciar los datos del cuadro 9, debe tenerse en cuenta el crecimiento considerable del comercio exterior del Brasil durante el período 1967-1970. Para este último año, los fletes representaban 10,9 % del valor cif de las importaciones y 13,3 % del valor fob de las exportaciones.

6. Progreso tecnológico en materia de transporte marítimo

En párrafos anteriores se ha hecho referencia a la importancia del progreso tecnológico ocurrido en el decenio de 1960 en materia de transportes marítimos. De continuar, lo que no cabe duda, ese proceso de intensas y rápidas innovaciones tecnológicas en el decenio de 1970, se producirá una transformación radical de las tradicionales estructuras económicas e institucionales en este sector. De allí la importancia que la Declaración de Lima asigne a este aspecto y a la repercusión considerable que puede tener en las condiciones de transporte del comercio exterior de los países en desarrollo y en las políticas de desarrollo y expansión de sus marinas mercantes.

Aparte del creciente tamaño y tonelaje de los buques, en particular graneleros y buques cisterna, de las técnicas de automatización en la operación de los buques, y de la variedad creciente de buques especializados en el transporte de determinadas cargas, los progresos en el campo de los transportes marítimos se refieren especialmente a las llamadas técnicas de unitarización de las cargas 30/. Las principales de estas técnicas y los nuevos buques que requieren son las siguientes:

- i) presligado de las cargas, en cargueros tradicionales;
- ii) paletización de las cargas y buques portapaletas;
- iii) buques de autotransbordo de vehículos, remolques de vehículos y contenedores (roll-on/roll-off);
- iv) contenedores y buques portacontenedores; y

30/ Véase Doc. TD/B/C.4/75 - Unitarización de la Carga; presentado a la 5a. sesión de la Comisión del Transporte Marítimo así como el documento E/CN.12/L.64, presentado por la CEPAL a la reunión de la CECLA (Lima, octubre de 1971).

Cuadro 9

PARTICIPACION DE LA FLOTA DEL BRASIL EN EL
TRANSPORTE DEL COMERCIO EXTERIOR

a) <u>Fletes totales de todas las banderas</u> (Millones de dólares)				
	<u>1967</u>	<u>1968</u>	<u>1969</u>	<u>1970</u>
Exportaciones	207.0	234.0	275.9	365.4
Importaciones	219.7	261.2	256.5	309.3
<u>Total</u>	<u>426.7</u>	<u>495.2</u>	<u>532.4</u>	<u>674.7</u>
b) <u>Participación de la flota brasileña</u> (Porcentajes)				
i) <u>Barcos propios</u>				
	<u>1967</u>	<u>1968</u>	<u>1969</u>	<u>1970</u>
Exportaciones	11.8	9.4	8.4	10.4
Importaciones	14.1	15.4	17.9	20.6
<u>Total</u>	<u>13.0</u>	<u>12.5</u>	<u>13.0</u>	<u>15.1</u>
ii) <u>Barcos fletados a/</u>				
Exportaciones	4.4	7.4	12.6	11.3
Importaciones	28.4	28.4	32.4	35.9
<u>Total</u>	<u>16.7</u>	<u>18.5</u>	<u>22.2</u>	<u>22.5</u>

Fuente: Superintendencia Nacional de la Marina Mercante, Brasil, marzo de 1971. Revista ALAMAR, mayo de 1971.

a/ Convendría tener también en cuenta los pagos (débitos) correspondientes a fletamentos de buques extranjeros.

/v) buques

- v) buques portagabarras, incluyendo principalmente los llamados buques "LASH" (Lighter aboard ship).

También se desarrollan varios tipos de buques mixtos, como cargueros que transporten a la vez carga general en forma preslingada, en paletas y en contenedores; buques portagabarras que también transportan carga paletizada y contenedores; buques llamados "polivalentes" adaptados al transporte de determinadas cargas especiales, así como al transporte de carga paletizada, de contenedores, etc. Hasta la fecha, la aplicación de estas técnicas, en particular de los buques portacontenedores, se ha concentrado en las rutas entre los países desarrollados (América del Norte - Europa - Japón - Australia) 31/. Sin embargo, una empresa norteamericana (Delta Line) ha contratado la adquisición de 3 buques "LASH", que entrarán en servicio en 1973, para el transporte simultáneo de gabarras y contenedores entre los Estados Unidos (Costa del Golfo) y el Caribe y la Costa Oriental de Sud América. Otra empresa del mismo país (Prudential-Grace Lines) proyecta inaugurar en el próximo futuro un servicio regular con buques portagabarras o portabarcasas entre los Estados Unidos (Costa Atlántica) y Sud América (Costa del Pacífico).

La tendencia hacia una mayor unitarización de la carga podría acelerarse en la región latinoamericana en el decenio de 1970, considerando algunas estimaciones sobre la proporción de las cargas que en América Latina se prestarían a un transporte económico en contenedores. (Véase el cuadro 10.)

Aun cuando los datos anteriores deben tomarse con cierta reserva, se confirma lo dicho acerca de la introducción de buques portacontenedores en las rutas marítimas de la región latinoamericana, durante el decenio de 1970. También debe tenerse en cuenta al respecto la competencia que para el transporte de las cargas en cuestión ofrecerían buques parcialmente contenerizados, buques portagabarras y buques portapaletas.

31/ Debido a las economías en el costo de trabajo y mano de obra que implican, y su giro acelerado en los puertos. A fines de 1970 el número de buques portacontenedores en operación en las principales rutas era de 152 unidades con un tonelaje de 2,3 millones de TPB y una capacidad de más de 100 000 contenedores. En julio de 1971 se encontraban en construcción o encargadas 215 unidades portacontenedores, con un tonelaje de 4,3 millones de TPB. (Véase el cuadro 4.)

Cuadro 10

ESTIMACIONES DE CARGA "CONTENERIZABLE" EN EL COMERCIO
EXTERIOR DE AMERICA LATINA

País	Ruta	Exportaciones		Importaciones	
		Tone- ladas en (1 000)	% del volumen total	Tone- ladas en (1 000)	% del volumen total
Reino Unido	Sudamérica (Costa oriental)	243	85	318	16
	Sudamérica (Costa occidental)	99	73	238	42
	América Central y Caribe	345	72	201	6
E.U.A.					
(Puerto de Nueva York)	América Latina	1 189	89	1 484	79

Fuente: Estudio sobre "Unitarización de la Carga" de la Secretaría de la UNCTAD (cuadro 15).

La importancia de estas innovaciones deriva de la elevada densidad de capital de los nuevos tipos de buques 32/, y de las considerables inversiones que requeriría la transformación radical de los puertos y de sus operaciones para hacer posible el empleo de los buques mencionados, en particular los portacontenedores. Los buques portagabarras, pese a su costo elevado, simplifican las instalaciones portuarias requeridas, cuyas operaciones se limitarían a la carga y descarga de las gabarras de calado reducido 33/. Las demás repercusiones para los países latino-americanos de las técnicas de unitarización de las cargas, señaladas en parte en la Declaración de Lima, pueden resumirse como sigue:

i) necesidades de adaptación de la infraestructura y de los vehículos empleados en el transporte interno (ferroviario y de carretera) para el transporte de contenedores de grandes dimensiones;

ii) repercusiones sociales de la reducción considerable de las necesidades de mano de obra portuaria;

iii) tendencia hacia la concentración de los servicios marítimos troncales en un menor número de puertos y eventualmente de países, que resultaría en particular de la utilización de buques portacontenedores. Los puertos secundarios serían atendidos por servicios de aporte y de distribución;

iv) concentración de los servicios y de las empresas marítimas, como consecuencia de las elevadas inversiones que requieren las nuevas técnicas, lo que podrá reforzar las tendencias monopolísticas del sector 34/; y

v) tendencia hacia una muy contravertida uniformación parcial o total de las tarifas de fletes.

32/ Véase el Doc. TD/102 de la Secretaría de la UNCTAD - El Transporte Marítimo Mundial: perspectivas y problemas.

33/ El buque "madre" o "nodriza", portador de las gabarras o barcazas, anclaría en aguas profundas, donde desembarcaría o reembarcaría las gabarras a cierta distancia de los muelles. El buque "madre" no espera, por supuesto, la descarga en puerto de las gabarras o barcazas antes de zarpar.

34/ En algunas rutas importantes, los servicios de buques portacontenedores ya se efectúan por uno o dos consorcios que agrupan a las compañías participantes propietarias de los buques.

Los resultados expuestos provocarían, a su vez, un debilitamiento de las conferencias marítimas tradicionales constituidas por compañías de líneas regulares con cargueros tradicionales.

Un informe de la UNCTAD 35/ afirma que "a la larga, el empleo de buques de autotransbordo y portagabarras puede al parecer resultar más atrayente para los países en desarrollo que la utilización de contenedores en buques portacontenedores celulares" 36/. Para la región latinoamericana, el empleo de buques de autotransbordo podría presentar especial interés en la zona del Caribe y para el comercio intrarregional en determinadas rutas costeras. En cuanto a los buques portagabarras, varios países latinoamericanos cuentan con extensas redes fluviales que permitirían llevar las gabarras a puertos fluviales en el corazón mismo del continente.

Con respecto a la introducción de las técnicas referidas por los países latinoamericanos cabría tener presente, en primer lugar, que con un tonelaje similar, los buques portacontenedores o portagabarras pueden efectuar un volumen de transporte quizás igual al de tres cargueros de línea. Por ello para el presente decenio se prevé que los armadores de los países desarrollados descartarán un número relativamente elevado de cargueros tradicionales. De ahí la advertencia del informe de la UNCTAD a los países en desarrollo de resistir la tentación de comprar buques de este tipo de segunda mano 37/, a menos que se puedan adquirir y adaptar, a bajo costo, a las nuevas técnicas de unitarización. Para los países latinoamericanos, tal adaptación se referiría a la de buques mixtos que transporten contenedores y carga paletizada o buques portapaletas. Existiría asimismo la posibilidad de adquirir a precios convenientes buques portacontenedores de "primera generación", dado el rápido progreso tecnológico en este campo. Todo ello requeriría un estudio acucioso en cada caso. En relación con las operaciones de buques portacontenedores, debería evitarse que las instalaciones portuarias para la manipulación de

35/ TD/102 - El Transporte marítimo mundial: perspectivas y problemas.

36/ Lo mismo podría decirse de los buques portapaletas, que se caracterizan además por un menor costo y densidad de capital.

37/ Doc. TD/102 - La participación de los países en desarrollo en el tonelaje mundial de cargueros tradicionales es ya, en términos relativos, bastante importante. Los cargueros de líneas regulares representan actualmente alrededor del 25 % del tonelaje marítimo mundial.

contenedores y los servicios de transporte interno conexo, sean de propiedad o estén bajo el control aún indirecto de compañías o de consorcios extranjeros, ya que ello podría crear posteriormente dificultades a los armadores o compañías de la región para participar en condiciones de igualdad efectiva en dichos servicios 38/.

La conferencia de las Naciones Unidas y de la Organización Consultiva Marítima Internacional (OCMI), sobre el transporte internacional en contenedores, que se reunirá en Ginebra en noviembre de 1972, examinará entre otras materias un Proyecto de Convención sobre el transporte combinado de mercaderías. El referido proyecto tendería a la consagración por el derecho internacional de un nuevo tipo de empresa de transporte, que controlaría en cierta medida los servicios mundiales de transporte integrado, de puerta a puerta, y que podría ser, con frecuencia, la misma compañía o el consorcio de armadores de buques portacontenedores. La Declaración de Lima señala que tal convención no debería adoptarse antes de que los países en desarrollo hayan adquirido la necesaria experiencia en el transporte combinado y conozcan todas sus consecuencias. El asunto ha sido objeto de un estudio especial de la Secretaría de la CEPAL 39/, aparte del estudio previsto sobre la misma materia de conformidad con la resolución 1568 (L) del Consejo Económico y Social.

7. Empresas multinacionales de transporte marítimo

La acción tendiente a la formación de empresas multinacionales por grupos de países en desarrollo mencionada en la Declaración de Lima, tiene una doble importancia. En primer lugar, para la expansión de las marinas mercantes de estos países y la incorporación de los adelantos técnicos y, en segundo, para hacer posible la participación de los países de menor desarrollo relativo y los sin litoral. En un memorandum presentado por

38/ El documento TD/102 de la UNCTAD puso por lo tanto de relieve "la necesidad de que se aprueben internacionalmente las normas y modalidades de las obligaciones contractuales que rijan la prestación de los servicios".

39/ El desarrollo latinoamericano y la conferencia Naciones Unidas - OCMI sobre el transporte internacional en contenedores,
(E/CN.12/912/Rev.1).

los países en desarrollo a la Comisión de Transporte Marítimo 40/, se decía que "debido al considerable costo en capital, es probable que la mayoría de los países en desarrollo no puedan establecer por sí solos servicios de buques portacontenedores o de buques portagabarras. Si se introducen contenedores o gabarras en el comercio de un país en desarrollo, ese país podría mantener sus intereses en el transporte marítimo adhiriéndose a un consorcio y aportando uno o dos buques, o mediante otros acuerdos de cooperación. Asimismo, varios países en desarrollo de una zona geográfica podrían crear una empresa multinacional de transporte marítimo". La formación de empresas regionales o subregionales presentaría especial interés en el marco de los diferentes procesos de integración que se realicen en América Latina, por ejemplo, para la región Andina, Centroamérica y el Caribe. Asimismo, se plantea el problema de la participación eventual de empresas nacionales o multinacionales de la región en consorcios o acuerdos de cooperación, para la operación de servicios en determinadas rutas, junto a empresas de países desarrollados, problemas que requerirían de un cuidadoso examen en cada caso. Acuerdos de tal naturaleza deberían responder adecuadamente a los intereses marítimos de los países de la región y redundar en beneficio del desarrollo de su comercio exterior y de la mejora de sus balanzas de pagos. El concepto de empresa multinacional de determinados grupos de países latinoamericanos debería ser interpretado con un sentido amplio, dado las conocidas dificultades jurídicas que plantea el establecimiento de empresas multinacionales o internacionales propiamente dichas. Si bien en determinados casos la formación de esas empresas sería altamente deseable, con frecuencia podrían obtenerse ventajas similares mediante la formación de consorcios, acuerdos de "pooling" u otros convenios de explotación conjunta, que permitirían mantener la independencia jurídica de las empresas participantes en el consorcio o acuerdo. La CEPAL estaría en condiciones de llevar a cabo estudios adicionales y específicos en esta materia - en cooperación, cuando corresponda, con organismos regionales o subregionales - con miras a completar y extender al campo regional los estudios de alcance mundial que realice la Secretaría de la UNCTAD.

40/ Véase Doc. TD/B/347 - TD/B/C.4/89 - Informe de la Comisión del Transporte Marítimo sobre la primera parte de su quinto período de sesiones - (Anexo III). El problema de la formación de empresas multinacionales es objeto de un informe especial de la Secretaría de la UNCTAD para la tercera Conferencia (Doc. TD/108).

C. FLETES, COSTOS Y RACIONALIZACION DE LOS TRANSPORTES MARITIMOS

El problema de los fletes marítimos, que ha sido objeto de amplias deliberaciones y de numerosas resoluciones en la UNCTAD, sigue constituyendo motivo de permanente preocupación para los países latinoamericanos, así como para los demás países en desarrollo, recogida en diversas disposiciones de la Estrategia Internacional del Desarrollo, así como en la Declaración de Lima.

1. Las alzas en los fletes de las conferencias

Los datos disponibles sobre la evolución de los fletes de conferencias en los últimos meses permiten apreciar el ritmo acelerado de las alzas. (véase el cuadro 11.) Esta evolución es tanto más grave para los países en desarrollo, si se la compara con la evolución de los índices de precios de sus exportaciones y con los de las exportaciones mundiales de productos manufacturados. Si bien los índices del cuadro 11 podrían no reflejar con exactitud las condiciones en que se ha desenvuelto América Latina en esta materia, no hay razones para suponer que ellas sean muy distintas a las prevalecientes en otras regiones. El índice de fletes de buques de línea - Único actualmente disponible - corresponde a las mercancías cargadas y descargadas por buques de línea de todos los pabellones en los puertos del sector Amberes-Hamburgo, incluyendo Rotterdam, Bremen, etc. Pueden presentarse divergencias en la evolución de los fletes en las distintas rutas mundiales, pero en general la tendencia es similar para todas ellas. Al interpretar las cifras del cuadro 11, cabe tener en cuenta que la mayor parte de los productos minerales, excluidos los metales no ferrosos, no se transportan en buques de línea. Por su parte los productos alimenticios y agrícolas se transportan, inclusive buena parte de los cereales, en buques de líneas regulares, particularmente en el caso de América Latina. En cualquier caso resulta marcado el contraste entre el alza de los fletes de conferencia en el período 1960-1971 y la evolución de los demás índices seleccionados.

Cuadro 11

INDICES DE LOS FLETES DE LOS BUQUES DE LINEA, DE LOS PRECIOS DE LAS EXPORTACIONES DE LOS PAISES EN DESARROLLO Y DE LAS EXPORTACIONES MUNDIALES DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS

(Base 1963 = 100)

	Fletes de buques de línea <u>a/</u>	Productos básicos <u>b/</u>	Productos alimen- ticios <u>b/</u>	Otros pro- ductos agrí- colas <u>b/</u>	Minerales <u>b/</u>	Metales comunes no ferrosos <u>b/</u>	Productos manufactu- rados <u>b/</u>
1960	92	97	84	114	101	103	98
1963	100	100	100	100	100	100	100
1964	104	101	101	101	102	127	101
1965	107	102	101	102	103	146	103
1966	111	102	102	100	103	177	106
1967	115	100	101	94	102	156	107
1968	115	100	102	94	102	166	107
1969	117	104	108	101	103	187	110
1970	122	107	116	98	104	191	117
1971 - 1er trimestre	131	108	115	96	109	166	120
1971 - 2º trimestre	133	109	113	95	116	175	121
1971 - 3er trimestre	136 <u>c/</u>	108	113	94	116	176	124

Fuente: U.N., Monthly Bulletin of Statistics.

a/ Indices de los fletes de los buques de línea preparado por el Ministerio de Transporte de la República Federal de Alemania.

b/ Indices de los precios; el índice global de "productos básicos" comprende los productos alimenticios, los demás productos agrícolas y los minerales.

c/ Septiembre: 137.

En cuanto a los otros sectores del transporte marítimo, los índices de fletamentos de buques "tramps" aumentaron abruptamente en 1970, registrándose una baja muy aguda en 1971. Los índices (promedios anuales) de fletamentos por viaje y por tiempo del "Norwegian Shipping News" aumentaron en 33 % y 66 %, respectivamente entre 1963 y 1970, pero cayeron en septiembre de 1971 a niveles inferiores en 37 % y 31 % al promedio de 1970. Para los buques cisterna los incrementos de algunos índices fueron aún mayores, aunque también bajaron muy agudamente en 1971. Conviene advertir, sin embargo, que los índices de fletes mencionados, tanto para carga seca como para petróleo, reflejan la evolución de mercados de fletes relativamente marginales. La mayor parte del petróleo se transporta en buques cisterna de las propias compañías petroleras o compañías afiliadas, o en buques fletados por un tiempo bastante largo. Lo mismo ocurre en varios de los graneles más importantes. Las condiciones de los transportes en cuestión sólo se reflejan en una medida muy atenuada en los índices que se comentan 41/.

Los representantes de los países marítimos imputan las alzas de los fletes a diversas causas, principalmente a las tendencias inflacionarias mundiales y al aumento en el precio de los combustibles, salarios de las tripulaciones, costos de mantención de los buques y de las reparaciones navales, primas de seguros, costos portuarios de carga y descarga, etc., pero no han dado a conocer hasta ahora datos concretos sobre costos de explotación. Probablemente los factores decisivos en las alzas de los

41/ En cuanto a las rutas en el comercio exterior de América Latina, se dispone para buques "tramps" de índices por rutas, elaborados por el Ministerio de la Marina Mercante del Gobierno de Italia. Estos índices reflejan cabalmente las fluctuaciones violentas de los niveles de fletes para los buques en cuestión. Así, en la ruta Brasil-Europa del Norte, el índice fluctúa entre 104 y 178 (1965 = 100) en 1970, bajando a 47 en julio de 1971; en la ruta Plata-Europa, las fluctuaciones en 1970 fueron entre 103 y 158, bajando a 65 en julio de 1971; y en la ruta Plata-Extremo Oriente, las fluctuaciones se situaron entre 201 y 268 en 1970, bajando a 69 en julio de 1971. En el documento de la CEPAL preparado para la reunión de la CECLA en Lima, se dan algunos ejemplos de las alzas recientes de los fletes de conferencias en las rutas desde y hacia América Latina. En general son del orden de 8 a 10 %. En algunos casos, las alzas se han aplicado además en forma de recargos, debidos a condiciones portuarias, a la devaluación del dólar, o al cambio de la moneda utilizada en la cotización de los fletes, así como al incremento del precio de los combustibles.

/fletes hayan

fletes hayan sido el incremento de los gastos portuarios en los propios países desarrollados, y en los precios de los combustibles. Ante el secreto que guardan las compañías en materia de costos, un informe de la UNCTAD para la Tercera Conferencia plantea la "sospecha de que los muchos y elevados incrementos de los fletes anunciados en 1970, por ejemplo, se debieron más a la floreciente demanda existente entonces en el mercado de fletamentos que a la ocurrencia de un auténtico incremento de los costos" 42/. Asimismo es significativo que los acelerados progresos tecnológicos en este sector no parecen haber llevado a una reducción de los costos ni de los fletes. En la región latinoamericana las alzas de los fletes en 1970-1971 se anunciaron sin previa consulta o negociación con los organismos de usuarios o los gobiernos interesados. Parece evidente, como señala la Declaración de Lima, la necesidad de llevar a cabo una acción intensa y coordinada para invertir la tendencia del mercado de los fletes marítimos que podría constituir un serio peligro para el logro de los objetivos globales de la Estrategia Internacional del Desarrollo.

2. Líneas de acción en materia de fletes

Las principales líneas de acción que podrían recomendarse para superar los problemas que generan a los países de la región, las frecuentes alzas de los fletes marítimas pueden agruparse como siguen:

- a) Publicidad de las tarifas y obligación para las conferencias de comunicar o notificar con suficiente antelación sus propuestas, así como sus decisiones relativas a aumentos generales de fletes o aumentos en productos de vital importancia para los países latinoamericanos. Ello brindaría la oportunidad de celebrar consultas y negociaciones previas con los organismos de usuarios y, para el caso de decisiones importantes, con los propios gobiernos interesados;
- b) Fletes promocionales;
- c) Establecimiento y consolidación de mecanismos de consultas y negociaciones entre los organismos de usuarios y las conferencias;
- d) Adopción de medidas que tienden a la reducción de los costos de transporte marítimo y a la racionalización de los servicios;

42/ Documento TD/102 citado, párrafos 30 y 31.

- e) Incentivo y aceleración de las mejoras portuarias, y
- f) Adopción de medidas legales o administrativas por todas las partes interesadas para poner en aplicación las recomendaciones y resoluciones de la UNCTAD.

a) Publicidad de las tarifas; notificación de las propuestas y decisiones sobre aumentos de los fletes

Los países en desarrollo insisten en la Declaración de Lima en la necesidad de que las conferencias proporcionen la información pertinente, incluso los datos sobre costos e ingresos de los buques afiliados en las rutas comerciales que cubren. Toda apreciación, negociación o consulta respecto de una posible justificación de las alzas en los fletes sería muy complicada si las conferencias no ponen a la disposición de la UNCTAD, de los organismos de usuarios y de los gobiernos, datos adecuados sobre nivel y estructura de sus costos. La recopilación y la utilización de tales datos en las consultas y negociaciones, así como su publicación, deberían efectuarse de manera y en la forma que no causen detrimento a los intereses y a la posición competitiva de las empresas marítimas interesadas.

b) Establecimiento y consolidación de mecanismos de consulta y de negociación

La Estrategia Internacional del Desarrollo y la Declaración de Lima ponen especial énfasis en la importancia del establecimiento y consolidación de un sistema eficaz de consultas y negociaciones entre los organismos de usuarios y las conferencias. La mayoría de los países latinoamericanos han establecido consejos u organismos de usuarios del transporte marítimo, que, en general, han llevado una vida precaria y con limitado apoyo de los gobiernos, por lo que es poco lo que han logrado en cuanto a mecanismos de consulta y negociación propiamente dicha con las conferencias; su establecimiento seguirá requiriendo de un esfuerzo tenaz y continuo 43/. Incluso en Europa occidental, donde las iniciativas se remontan a más de 15 años, el mecanismo de consulta no ha tenido un éxito completo y existe una presión creciente por mejorar la eficacia de las consultas 44/.

43/ Un documento básico de la UNCTAD: Consultas en materia de transporte marítimo (TD/B/C.4/20/Rev.1) incluye la experiencia de la CEPAL en este campo.

44/ Véase El transporte marítimo mundial: perspectivas y problemas (TD/102) (párrafos 46 y ss.).

El funcionamiento eficaz de organismos o consejos de usuarios requiere contar con una organización interna adecuada y con recursos materiales y técnicos para poder llevar a cabo las consultas y negociaciones con las conferencias.

Una resolución del Comité de Comercio de la CEPAL recomendó hace ya varios años a los gobiernos de la región, establecer a nivel gubernamental y con participación de las empresas navieras y organismos de usuarios "unidades de estudio de los problemas de transporte y fletes marítimos". En el mismo orden de ideas cabe destacar el párrafo de la Declaración de Lima, que plantea a las conferencias marítimas la necesidad de asegurar "que los gobiernos de los países en desarrollo participen plenamente en las consultas y decisiones con respecto a las cuestiones que influyen en los fletes y las condiciones de transporte de las cargas en su comercio exterior". La participación de gobiernos en el mecanismo de consulta y negociación ha venido siendo el principal punto de discordia entre los países desarrollados y los en desarrollo en esta materia 45/.

Tal como expresa el informe de la UNCTAD 46/, "No es indispensable que el gobierno sea siempre miembro del mecanismo de consulta. Por ejemplo, un representante gubernamental puede asistir a las deliberaciones, y puede requerirse que los resultados de las deliberaciones se sometan al departamento gubernamental competente antes que se puedan poner en práctica las decisiones. La presencia del representante gubernamental en las deliberaciones contribuye a asegurar la aceptación de las propuestas que se formulan". Pese a que las modalidades de organización del mecanismo de consulta y negociación son en última instancia de responsabilidad de los países interesados, los países en desarrollo piden a la secretaría de la UNCTAD, en la Declaración de Lima, "estudiar la posibilidad de establecer un modelo de "Nota de Entendimiento" entre las conferencias marítimas y los consejos nacionales, subregionales y regionales de usuarios de los países en desarrollo, con directrices de carácter general y posibles variantes" 47/.

45/ El proyecto de resolución presentado por los países en desarrollo en la 5a. sesión de la Comisión del Transporte Marítimo, y retirado luego, destacaba que ante la debilidad intrínseca de las organizaciones de usuarios en los países en desarrollo, los gobiernos de dichos países debían participar en tales consultas.

46/ TD/102, párrafos 47 y ss.

47/ En 1964 se firmó una "Nota de Entendimiento" de este carácter entre las Conferencias marítimas europeas y los usuarios europeos, que se formuló a raíz de una resolución anterior de los Ministros de los países interesados de Europa occidental, encargados de los asuntos del transporte marítimo.

Desde el punto de vista de la CEPAL, la disposición más importante de la Declaración de Lima es la que destaca la función importante que pueden desempeñar las comisiones económicas regionales en la promoción del desarrollo de organismos de usuarios: nacionales, subregionales y regionales. Asimismo, teniendo en cuenta que muchos problemas del transporte marítimo, en una ruta o rutas determinadas, son en buena medida comunes a varios países y requieren por lo tanto una acción coordinada, la misma Declaración sugiere que cada comisión económica regional convoque una conferencia regional de organizaciones de usuarios, en la que podría examinarse qué forma de mecanismo regional o subregional sería adecuada.

c) Fletes promocionales

La fijación de fletes promocionales ha sido preocupación permanente de los países latinoamericanos. En años recientes, las empresas marítimas de la región se han esforzado por obtener en el seno de las conferencias, tarifas promocionales para sus exportaciones, en particular, para la promoción de nuevos rubros de exportación. En realidad es poco lo que parece haberse logrado hasta la fecha, a pesar de los esfuerzos de los países en desarrollo en la Comisión del Transporte Marítimo 48/. La Declaración de Lima, destaca la necesidad de que las conferencias marítimas establezcan fletes especiales para promover las exportaciones no tradicionales de los países en desarrollo, así como las dirigidas a mercados no habituales. Si bien el problema presenta particular interés para ciertos países desde el punto de vista de la promoción y diversificación de las exportaciones de productos manufacturados 49/, es igualmente importante en el caso de los países de menor desarrollo relativo, cuyas nuevas exportaciones potenciales incluyen con frecuencia productos básicos de tipo tradicional. Los estudios de alcance mundial que efectúe la UNCTAD difícilmente habrán de cubrir cabalmente todos los problemas de las diversas regiones. Ellos podrían ser completados por estudios específicos de la CEPAL para los países latinoamericanos, que tengan

48/ El documento de la Secretaría de la UNCTAD, sobre Reglamentación de las conferencias marítimas, (TD/104) señala que la gran mayoría de las conferencias carece de una política y de procedimientos para la aplicación de fletes promocionales.

49/ La Comisión del Transporte marítimo, en su 5º período de sesiones, pidió a la Secretaría de la UNCTAD terminar cuanto antes un estudio de los fletes promocionales para un cierto número de productos no tradicionales de los países en desarrollo.

debidamente en cuenta la situación relativa de los países de menor desarrollo y los aspectos particulares que presentan los países sin litoral marítimo. De gran importancia para esos fines podría ser la colaboración de los consejos de usuarios y del mecanismo de consulta nacional, subregional o regional, así como de las "unidades de estudio de los problemas de transporte y fletes marítimos", mencionadas anteriormente 50/.

d) Reducción de los costos de transporte y racionalización de los servicios

Una fuente potencial de importantes reducciones en los fletes podría surgir de las posibles medidas para la reducción de los costos del transporte marítimo de ciertas mercaderías mediante sistemas de agrupamiento de embarques individuales. El problema se plantea en uno de los informes de la Secretaría de la UNCTAD para la Tercera Conferencia 51/. La organización en pequeña escala de muchas de las actividades de exportación e importación de los países en desarrollo, y la multiplicidad en algunos sectores de pequeños productores, exportadores o importadores, lleva a un fraccionamiento excesivo de las expediciones o envíos. La manipulación de un elevado número de pequeños envíos constituye evidentemente un factor de encarecimiento de los costos de transporte marítimo.

Se trata de un campo que requeriría estudios especiales relativos a la estructura del tráfico, en particular en el comercio de exportación de los países de la región y para determinados productos, cuyo costo de transporte podría abarataarse sensiblemente mediante una coordinación y concentración de las expediciones y envíos, que haga posible la formación de cargamentos completos y el fletamento de buques, o por lo menos la obtención de tarifas de conferencias especiales, más bajas que las normales. Tales estudios podrían emprenderse por los consejos de usuarios con la colaboración de los armadores, así como de las autoridades públicas encargadas del comercio exterior y del transporte marítimo, eventualmente con el asesoramiento técnico

50/ Véase además UNCTAD, Fletes de promoción para las exportaciones no tradicionales de los países en desarrollo (TD/105 y Supl.1), así como CEPAL, Los fletes marítimos en el comercio exterior de América Latina (Publicación de las Naciones Unidas N° de Venta S.69.II.C.7).

51/ UNCTAD, El transporte marítimo mundial: Perspectivas y problemas (TD/102), párrafos 35 y ss.; el informe se refiere en particular a otros estudios relativos al transporte marítimo de maderas tropicales, caucho natural y yute.

de la UNCTAD, de la CEPAL o de expertos del PNUD. Es difícil juzgar a priori las posibilidades que se presentarían al respecto en América Latina, ya que los estudios de la UNCTAD en este campo se refieren especialmente a otras regiones en desarrollo. En todo caso, no cabe duda que "aunque se necesitan soluciones particulares para cada caso concreto, son generalmente válidos los principios de que cuanto mayor sea la partida más económicamente podrá ser transportada, y de que es necesario adaptar las estructuras del tráfico para que las mercancías puedan enviarse en partidas mayores" 52/.

Otro aspecto quizás más importante para la región es que las alzas continuas en los fletes de las conferencias podrían ser en buena medida consecuencia del exceso creciente de capacidad de carga o de su deficiente utilización en varias rutas marítimas, ya que las conferencias estarían en condiciones, por su carácter monopolístico, de trasladar a los fletes los incrementos de costos que derivan del exceso de bodegas o de su deficiente empleo. La Secretaría de la CEPAL ha considerado en años recientes la preparación de estudios sobre este problema; desafortunadamente faltan datos e informaciones precisos en cuanto al coeficiente de utilización de las bodegas en los servicios marítimos, tanto intrarregionales como extrarregionales, en el comercio exterior de América Latina. Un informe de la Secretaría de la UNCTAD 53/ destaca que "la mayoría de los servicios regulares están mal estructurados. Es muy corriente encontrar en un puerto cuatro o cinco buques de línea, todos los cuales cargan para el mismo destino, zarpan a intervalos de un día aproximadamente y hacen escala en varios puertos de la ruta ... Así pues, es realmente excesivo el número de buques utilizados, cuyos costos han de sufragarse con los fletes". Además, el problema ya se ha agudizado en ciertas rutas por la introducción de servicios de buques portacontenedores y de buques portagabarras. Debe subrayarse, sin embargo, que el problema es complejo, ya que surgiría la necesidad de conciliar la frecuencia adecuada en los servicios - respondiendo a las exigencias de los usuarios y del comercio en general - con su racionalización, permitiendo una mejor utilización de las bodegas, lo que podría en ciertos casos significar una frecuencia menor 54/. El problema de la relación entre las modificaciones

52/ Véase TD/102, párrafo 45.

53/ Véase TD/102, párrafos 68/69.

54/ El problema se complica por la utilización en muchas rutas de buques de gran tonelaje, cuyas ventajas técnicas y económicas pueden perderse debido a los bajos coeficientes de utilización de la capacidad.

de los fletes y los cambios en los costos del transporte es actualmente objeto de un estudio de la Secretaría de la UNCTAD, de conformidad con resoluciones de las 4a. y 5a. sesiones de la Comisión de Transporte Marítimo, la última de las cuales pidió a la Secretaría dar la máxima prioridad a este estudio 55/.

e) Mejoras portuarias

A pesar de las mejoras en las condiciones portuarias en algunos países, en el conjunto no ha habido variaciones significativas, por lo que muchos de los puertos latinoamericanos continúan siendo lentos y caros. La reducción de los costos y la mayor eficiencia en las operaciones portuarias siguen siendo objetivos importantes para lograr una reducción en los fletes marítimos. En el caso de los buques de línea regulares, los gastos de carga y descarga y los costos correspondientes a la estadía del mismo buque en el puerto, representan un 50 a 60 % de los fletes. Aunque el problema es de carácter mundial, en los países desarrollados resulta más del alto costo de la mano de obra para la carga y la descarga y de las prácticas laborales restrictivas, que de la ineficiencia propiamente dicha en las operaciones portuarias. Con la introducción de los progresos tecnológicos comentados anteriormente, los armadores esperan escapar a las incidencias de los altos costos portuarios y del lento giro de los buques en los puertos.

La Estrategia Internacional del Desarrollo y la Declaración de Lima reiteran cuán imperativo es un esfuerzo nacional e internacional concertado para promover el desarrollo y el mejoramiento de los puertos. La última Declaración agrega que "debería ampliarse considerablemente la asistencia financiera y técnica a los países en desarrollo, tanto para aumentar la capacidad y el grado de modernización de sus instalaciones portuarias como para mejorar la organización, administración y funcionamiento de sus puertos". El problema no puede enfocarse exclusivamente desde el punto de vista de las inversiones, pues, como señala un informe de la UNCTAD, "en muchos puertos los problemas más importantes no pueden resolverse con inversiones, ya que obedecen a dificultades en la explotación y organización de las instalaciones existentes" 56/.

55/ Véase Informe de la Comisión del Transporte Marítimo sobre la primera parte de su 5º período de sesiones (TD/B/347 - TD/B/C.4/89), Anexo I, Resolución 16 (V).

56/ Aplicación de la estrategia internacional del desarrollo en materia de transporte marítimo y puertos (TD/103), párrafo 31.

En muchos puertos latinoamericanos la operación continúa siendo afectada desfavorablemente por diversos factores, tales como: i) inestabilidad en los organismos de gestión; ii) falta de autonomía real y eficaz en la operación y la administración portuaria; iii) interferencias de los procedimientos y formalidades aduaneros en las operaciones portuarias propiamente dichas; y iv) condiciones laborales que suelen impedir el funcionamiento eficiente.

La Declaración de Lima expresa que debería ponerse a las comisiones económicas regionales, así como a las instituciones financieras regionales - facilitándoles los recursos necesarios - en condiciones de ayudar al desarrollo de los puertos. Esta asistencia tendría por objeto, entre otros aspectos, convocar seminarios y conferencias regionales o subregionales sobre los problemas de desarrollo y organización de los puertos, así como el de promover la formación de asociaciones zonales y subzonales de puertos que combinen sus esfuerzos para el mejoramiento portuario. En América Latina ya existe una organización de las autoridades portuarias de los países de la costa del Pacífico y un organismo similar de los puertos centroamericanos.

Para completar estas observaciones sobre los problemas portuarios, conviene referirse brevemente a otros dos problemas importantes. El primero es la práctica de "promediar" o más bien "igualar" los fletes, aplicándose la misma tarifa a numerosos puertos situados en un "sector" determinado de una ruta marítima. Tal práctica ha sido bastante frecuente en años recientes en la región latinoamericana, al menos para los puertos de la costa del Pacífico. Hay para las conferencias ciertas ventajas administrativas en cobrar un flete uniforme para varios puertos relativamente vecinos en una ruta y ello puede hasta resultar beneficioso para puertos y países localizados en zonas terminales de las grandes rutas marítimas. Además, dentro de ciertos límites, el mero factor "distancia" tiene una influencia limitada en los costos de transporte. El problema se ha tratado con amplitud en uno de los informes de la Secretaría de la UNCTAD, que preconiza la abolición cuanto antes de la práctica en cuestión 57/ considerando que ella "anula en los puertos ineficaces todo incentivo a mejorar", y, más grave aún, puede significar que los puertos que hayan hecho esfuerzos de modernización o mejoras no se beneficien de ninguna reducción en los fletes.

57/ El Transporte marítimo mundial: perspectivas y problemas (TD/102), párrafos 59 a 66.

El segundo problema, planteado en la Declaración de Lima y en dos informes de la UNCTAD, se refiere a la posibilidad de introducir tarifas o fletes francos de carga y descarga (free in and out - f.i.o.) 58/. La Declaración de Lima recomienda que se estudie tal posibilidad y sus consecuencias. En el caso de fletes "f.i.o.", los fletes propiamente dichos incluirían únicamente los costos del "movimiento" mismo, y excluirían los gastos de carga y descarga, que se pagarían separadamente por los usuarios, importadores o exportadores, o sus agentes. Esta modalidad de fletes "f.i.o." ya es muy común en el caso de los graneles 59/. Hace tiempo ya que en algunos círculos de conferencias y de armadores se habla de la posibilidad de fijar los fletes de los buques de línea regulares en base "f.i.o.", por la ventaja de segregarse los costos del "movimiento" de los buques de los costos "terminales" en los puertos, sobre los cuales los armadores no tienen ningún control o influencia directa. Según los mismos círculos, las quejas de los usuarios relativas a las alzas de los fletes se deben con mucha frecuencia a las condiciones portuarias 60/.

Para la aplicación práctica de este sistema de fijación de los fletes se presentarían dos alternativas. Si las conferencias o los armadores lo aplicaran en tal forma que no solamente los costos, sino hasta las operaciones de carga y descarga serían de incumbencia y responsabilidad de los usuarios, sea directamente o por medio de sus agentes o representantes, se presentaría una serie de desventajas para los importadores o exportadores. En efecto, para el cálculo de los precios de venta o de compra de los productos sería necesario para los usuarios conocer los costos y modalidades de carga y descarga de una variedad de mercaderías en numerosos puertos. Esta dificultad no se presenta en el caso de los graneles que utilizan en general instalaciones especiales para la carga y descarga, y hasta puertos especializados.

58/ Véase párrafo E.10 de la Declaración de Lima, así como los informes TD/102, párrafo 65 y TD/103, párrafos 33 a 35, de la Secretaría de la UNCTAD.

59/ En muchos casos también se optizan para graneles fletes "f.i.o.s." (free in and out and stowed), es decir, francos de gastos de carga, descarga y estiba.

60/ Según una información de la prensa marítima, citada en el documento TD/102 (párrafo 65) la Associated Latin American Freight Conference ha propuesto que, a partir de octubre de 1971, los gastos de manipulación de la carga en los puertos estadounidenses del Atlántico y del Golfo de México pasen del transportista marítimo al expedidor y al destinatario.

Una segunda alternativa más ventajosa sería la de que los fletes totales continuaran fijándose por los armadores o las conferencias, detallando la parte del flete correspondiente al "movimiento" propiamente dicho y la parte correspondiente a gastos terminales, de carga y descarga. La parte de los fletes correspondiente a "costos terminales" podría dividirse a su vez en las partes correspondientes al puerto de embarque y al puerto de desembarque. Si bien esta alternativa podría complicar la presentación de las tarifas, también facilitaría en gran medida las negociaciones relativas a los fletes, ya que podría identificarse si las alzas de los fletes se deben a los costos de operación del buque o a las alzas en los costos para determinados puertos. En el mismo orden de ideas constituiría un incentivo para los países con puertos "caros", de mejorar sus condiciones de operación de puertos, ya que se beneficiarían de la reducción en la parte correspondiente del flete. Sin embargo, el sistema de fletes f.i.o. presentaría ciertas dificultades para negociar en el seno de las conferencias la fijación de los diversos componentes del flete total; así, sería necesario lograr un acuerdo sobre los gastos de navegación y los gastos portuarios, que comprenden no sólo la carga y la descarga, sino además los costos del buque durante su estadía en el puerto.

f) Medidas legales y otras acciones para facilitar la aplicación de las decisiones de la UNCTAD

La Declaración de Lima se refiere a la necesidad de que las resoluciones y recomendaciones de la UNCTAD sean efectivamente puestas en conocimiento de todas las partes interesadas, y que los gobiernos adopten las disposiciones legislativas y administrativas para su puesta en práctica. Un contacto más estrecho entre la CEPAL y los armadores, las conferencias y sus representantes, y los organismos de usuarios, permitiría un conocimiento más adecuado por tales círculos de las resoluciones de la UNCTAD.

La adopción por los gobiernos de la región de disposiciones legislativas y administrativas poniendo en vigor las resoluciones de la UNCTAD, podría promover el funcionamiento eficaz del sistema de consultas y negociaciones entre conferencias y usuarios, y contribuir a la solución de algunos problemas relacionados con las prácticas de las conferencias, entre ellas:

- i) el registro de los acuerdos de las conferencias, incluyendo también acuerdos de "pooling" o de explotación en común;
- ii) la publicidad de las tarifas de las conferencias y su registro;
- iii) la obligación de comunicar con la debida antelación las propuestas y decisiones relativas a aumentos de los fletes;

/iv) la

iv) la admisión en pie de igualdad de las líneas marítimas nacionales, como miembros de pleno derecho, incluso en las rutas de puertos intermedios, relacionados con el comercio exterior del país, y

v) la obligación para las conferencias de mantener en el país una representación eficaz, lo que es un aspecto importante para el funcionamiento eficaz del sistema de consultas y negociaciones.

La Declaración de Lima prevé asimismo la conclusión de convenios marítimos con el fin de asegurar "una participación creciente, sustancial y equitativa de las marinas mercantes de los países en desarrollo en el transporte de mercancías por vía marítima y en los ingresos correspondientes". Tanto sobre este aspecto como en lo que hace a la adopción de medidas legales y administrativas sería conveniente que los países latinoamericanos encaren una acción coordinada que contemple las condiciones específicas de cada país.

D. REGLAMENTACION DE LAS CONFERENCIAS MARITIMAS: CODIGO DE NORMAS DE CONDUCTA DE LAS CONFERENCIAS

Desde hace años los países latinoamericanos, junto con los demás países en desarrollo, han venido preconizando la necesidad de una reforma profunda del sistema de las conferencias, en particular la eliminación de todas sus prácticas inequitativas y discriminatorias. Estas han sido objeto de varias disposiciones de la Estrategia Internacional de Desarrollo y de numerosas recomendaciones en el seno de la UNCTAD, cuya aplicación es todavía muy limitada en el transporte marítimo de la región.

El problema cobró renovada importancia a raíz de la adopción, por los Ministros de once países europeos 61/ y del Japón (Grupo Consultivo del Transporte Marítimo) 62/, en una reunión celebrada en Tokio en febrero de 1971, de una importante decisión instando a los navieros de sus países a preparar un código de prácticas de las conferencias para ser considerado por los

61/ Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, República Federal de Alemania y Suecia.

62/ Posteriormente también adhirió el Gobierno de España.

gobiernos, antes del 31 de diciembre de 1971. Según la decisión debía perseguirse "inicialmente la aceptación de tal código por las conferencias que sirvan las rutas de los países en cuestión, sin dejar de tener presente el objetivo final de que ese código goce de apoyo universal" 63/. Los países en desarrollo acogieron con satisfacción la decisión de la reunión de Tokio, pero no aceptaban que los navieros de un número limitado de países adoptasen un código de carácter mundial y lograron la inclusión del tema en el programa provisional de la Tercera UNCTAD. El Grupo de Trabajo de la UNCTAD sobre reglamentación internacional del transporte marítimo también decidió examinar en su sesión de enero de 1972 el problema de las prácticas de las conferencias, con vistas a la formulación de un "código de buena conducta" internacionalmente aceptable 64/.

La Declaración de Lima, que recoge en su esencia una resolución aprobada por la CECLA sobre la materia (Lima, octubre de 1971), señala que el código debería: i) prever la reestructuración de los acuerdos de conferencias, de modo que reflejen plenamente la participación, el papel y los intereses de las empresas marítimas de los países en desarrollo; y ii) adoptarse por los gobiernos de todos los países, de manera que sea obligatorio y pueda exigirse su cumplimiento.

La Secretaría de la UNCTAD preparó un informe 65/ con propuestas que responden a las aspiraciones de los países latinoamericanos y de los demás países en desarrollo, con respecto a los múltiples problemas relacionados con las prácticas de las conferencias, y que constituye una excelente base para el examen del problema de la elaboración del código de normas de conducta de las conferencias. Según el informe, el sistema de conferencias impone "dos restricciones básicas al libre juego de las fuerzas competitivas en el transporte marítimo en buques de líneas regulares". La primera se

63/ Para el texto de la decisión, Decisiones adoptadas por la Reunión de Ministros de Transporte de Europa y Japón (TD/B/C.4/L.69), 9 de febrero de 1971.

64/ Sobre los antecedentes referidos véase también el informe E/CN.12/L.64 de la CEPAL, presentado a la reunión de la CECLA (Lima, octubre 1971), así como el informe presentado por la Secretaría de la UNCTAD a la tercera sesión del Grupo de Trabajo sobre reglamentación internacional del transporte marítimo, Reglamentación de las Conferencias Marítimas (Código de conducta aplicable al sistema de conferencias marítimas) (TD/104), 13 de octubre de 1971.

65/ TD/104.

refiere a las obligaciones y restricciones impuestas a las compañías miembros y la segunda, a las obligaciones y restricciones impuestas a los usuarios mediante diversos acuerdos, arreglos o disposiciones "vinculatorias" o "de lealtad" 66/. Hasta la fecha la reglamentación de las conferencias se ha efectuado mediante dos métodos:

i) la reglamentación voluntaria de las conferencias, de carácter esencialmente confidencial, y cuyas disposiciones se refieren en particular a los derechos y obligaciones de las compañías afiliadas y a las condiciones en las cuales se toman las decisiones sobre las relaciones con los usuarios, la fijación de los fletes y otras condiciones de transporte, así como a otras prácticas entre ellas, las vinculadas con la competencia externa y su prevención o eliminación;

ii) la reglamentación pública: las conferencias sometidas a tal reglamentación tienen esencialmente las mismas características institucionales que las conferencias de autorreglamentación, pero quedan sujetas en diversa medida a disposiciones legales de los gobiernos, con relación a las obligaciones y restricciones entre las compañías miembros y a las decisiones sobre relaciones con los usuarios, fijación de fletes, etc. La reglamentación pública puede ser de carácter total, es decir, que las disposiciones legales cubren todas las normas y prácticas importantes de la organización y funcionamiento de las conferencias, o de carácter parcial, cuando se refieren sólo a algunas de las normas o prácticas en cuestión. El único caso de control público total es el de los Estados Unidos. Existen algunos otros países; Argentina, Australia, Brasil, Canadá y Japón, donde algunas prácticas de las conferencias quedan sujetas a una reglamentación pública.

Por su importancia desde el punto de vista de la región latinoamericana se incluyen en el cuadro 12 las prácticas de las conferencias sujetas a control público en Argentina y Brasil. Sólo el Brasil cuenta con una reglamentación pública relativamente amplia, aunque también Argentina ha adoptado disposiciones legales que regulan ciertas prácticas importantes de las conferencias. En algunos otros países, principalmente Chile y Perú, los acuerdos relativos a "participación en el tráfico" y "explotación en común", han quedado, para algunas conferencias, sujetos a aprobación de las autoridades públicas. Los acuerdos referidos se relacionan particularmente con una determinada y creciente participación de las empresas marítimas nacionales en el tráfico de ciertas rutas importantes 67/.

66/ Principalmente rebajas diferidas, sistemas de doble tarifa o de tarifas contractuales.

67/ Respecto de la política marítima del Brasil, véase CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1969, Publicación de las Naciones Unidas, Nº de Venta: S.71.II.G.1.

Cuadro 12

PRACTICAS DE CONFERENCIAS REGLAMENTADAS EN
ARGENTINA Y BRASIL

	Argentina	Brasil
1. <u>Relaciones entre las compañías afiliadas a/</u>		
a) Composición de las conferencias	x	x
b) Participación en el tráfico	x	x
c) Explotación en común		x
d) Sanciones		
e) Régimen interno		
f) Publicación de los acuerdos de las conferencias	x	x
g) Contenido de los acuerdos de conferencias		x
2. <u>Relaciones con los usuarios a/</u>		
a) Acuerdos de lealtad		x
b) Dispensas		x
c) Publicación de las tarifas y reglas conexas	x	x
d) Sistema de consultas		
e) Representación		
3. <u>Fletes a/</u>		
a) Aumentos generales de fletes		x
b) Fletes específicos		x
c) Fletes de promoción		
d) Recargos		x
e) Monedas - Devaluación, revaluación, tipos de cambio, monedas flotantes		
4. <u>Otras prácticas a/</u>		
a) Competencia externa		
b) Promediación de fletes		
c) Calidad de los servicios		
d) Adecuación de los servicios		
5. <u>Cumplimiento a/</u>		
Solución de controversias		

a/ Para una explicación o definición de las distintas normas y prácticas enumeradas en este cuadro, véase el documento TD/104, cuadro 1.

1. Métodos posibles de reglamentación internacional de las conferencias

Cualquier método de reglamentación debe tomar en cuenta el hecho de que las conferencias operan internacionalmente y que la mayoría de ellas cuentan entre sus miembros a compañías de varios países, y que las rutas sirven a países de distintas partes del mundo 68/. El informe de la UNCTAD 69/ examina cinco métodos, a saber:

a) Reglamentar las conferencias mediante leyes nacionales, como lo hace por ejemplo Estados Unidos. Según el informe ello no sería una solución satisfactoria por los conflictos que podrían surgir de una proliferación de leyes nacionales, aunque podría objetarse que dichos conflictos se evitarían en cierta medida con una coordinación de las leyes nacionales de los países interesados, al menos en el plano regional o subregional;

b) Adopción de un acuerdo internacional sobre un código de prácticas, sin prever organización administrativa ni mecanismos de reglamentación. Ofrecería como variantes:

- i) que los países acuerden los criterios normativos y esferas de reglamentación en las que legislarían los gobiernos, y
- ii) que los países acuerden los criterios y esferas referidos, pero dejen a los navieros redactar principios convenidos que éstos se encargarían de aplicar 70/;

c) Establecimiento de un organismo internacional encargado de reglamentar y vigilar las conferencias;

d) Reglamentación internacional de las conferencias mediante la adopción de una convención internacional, cuya aplicación incumbiría a los gobiernos partes contratantes;

68/ Ibid.

69/ Documento TD/104, Capítulo III, Métodos posibles de reglamentación de las conferencias.

70/ Esta variante correspondería en cierta medida al acuerdo de autorreglamentación previsto en la decisión de Tokio.

e) Reglamentación de las conferencias mediante la adopción de una Convención internacional y el establecimiento de órganos de arbitraje internacional y nacional 71/.

2. Elaboración y adopción del código de normas de conducta de las conferencias marítimas

El informe de la UNCTAD considera que el último método mencionado cumpliría los criterios de una reglamentación internacional satisfactoria y factible, y sugiere que el Grupo de Trabajo sobre reglamentación internacional del transporte marítimo y la Tercera UNCTAD sean los encargados de la labor preparatoria y de la elaboración del proyecto de Convención sobre normas de conducta, pero que la elaboración definitiva de la Convención y su adopción incumbiera a una conferencia de plenipotenciarios que convocaría oportunamente para los fines el Secretario General de las Naciones Unidas 72/. En lo que hace a contenido, el código debería abarcar todos los aspectos de los acuerdos y prácticas de las conferencias que puedan suscitar controversias o que, a juicio de los usuarios o de los gobiernos, sean arbitrarios o restrictivos 73/.

Con respecto a los procedimientos de elaboración, ratificación y aplicación de un convenio internacional de este tipo cabría pensar en acciones que permitan superar tramitaciones que en otras ocasiones se han mostrado como sumamente lentas y complejas. Asimismo, resulta importante definir los alcances y características de la organización internacional cuya secretaría se encargaría de administrar las disposiciones del Convenio y de proporcionar los servicios necesarios para el mecanismo de arbitraje

71/ Las reclamaciones importantes en materia de prácticas de las conferencias se someterían a un arbitraje internacional y las de importancia secundaria al arbitraje nacional.

72/ Véanse párrafos 91 y 128 del documento TD/104. El informe se refiere al respecto a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el comercio de tránsito de los países sin litoral, que se reunió en junio y julio de 1965 y que adoptó el 8 de julio de 1965, la convención sobre comercio de tránsito de Estados sin litoral.

73/ En el capítulo IV del documento TD/104 se examinan detalladamente las diversas prácticas de las conferencias y se formulan sugerencias en cuanto a las disposiciones que convendría incluir en un código de normas de conducta de las conferencias.

/internacional; dicho

internacional; dicho mecanismo constituiría una pieza clave del sistema de reglamentación. Como primera prioridad y cualesquiera sean él o los procedimientos que se sigan, la UNCTAD debería adoptar en su tercer período de sesiones una resolución o declaración firme y solemne sobre prácticas de las Conferencias, que se redactaría bajo la forma de un código de normas de conducta para las conferencias marítimas 74/. La experiencia que se ganaría en la aplicación o perfeccionamiento de dicho código, tanto por los Gobiernos como por la Comisión del Transporte Marítimo de la UNCTAD, podría ser extremadamente valiosa para la elaboración y aprobación posterior de un convenio de carácter mundial sobre normas de conducta de las conferencias. Ello no excluiría desde el punto de vista latinoamericano la aplicación en un futuro muy próximo de las normas de conducta que aprobaría la Tercera UNCTAD, a través de medidas legislativas o administrativas que resuelvan adoptar los gobiernos de la región.

74/ Según las últimas informaciones recibidas, el Grupo de Trabajo sobre reglamentación internacional del transporte marítimo examinó, en su sesión de enero de 1972, tres proyectos de Código de Conducta:

- i) Código de Conducta aplicable al Sistema de conferencias marítimas (TD/128), elaborado por el Comité de Asociaciones Nacionales Europeas de Armadores (CENSA) y presentado por once países europeos y el Japón;
- ii) un anteproyecto de Código de Conducta de las conferencias marítimas (TD/B/C.4/ISL/L.28 y Corr.1), presentado por doce países africanos y asiáticos; y
- iii) un anteproyecto de Código de Conducta (TD/B/C.4/ISL/L.28 y Corr.1), presentado por los países latinoamericanos, miembros del Grupo de Trabajo: Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México. El Grupo de Trabajo decidió referir los tres proyectos, junto con el informe ya citado de la Secretaría de la UNCTAD (TD/104), a la Tercera Conferencia. Los dos anteproyectos de los países en desarrollo son casi idénticos y los representantes de estos países declararon que esperaban unificar sus proyectos antes de la Conferencia.



Capítulo X

SEGUROS Y TURISMO

Ambos conceptos del comercio invisible tienen particular importancia para los países de América Latina; es el caso de los seguros y reaseguros por los grandes egresos que este rubro significa en las balanzas de pagos, y en el del turismo por el insuficiente aprovechamiento que los países de la región, con muy contadas excepciones, han hecho del potencial de ingresos externos y movilización de recursos naturales que podrían lograr por este medio.

1. Seguros

Los seguros y reaseguros constituyen un aspecto importante, tanto del comercio invisible como del desarrollo económico en general, cuyas repercusiones para los países en desarrollo se plantearon por primera vez en el orden mundial, en el seno de la UNCTAD. El tema fue objeto de resoluciones de las dos Conferencias anteriores, así como de una disposición de la Estrategia Internacional que recalca la importancia para los países en desarrollo del fomento de los mercados nacionales y regionales de seguros y reaseguros, así como la incidencia de este rubro en sus balances de pagos.

Debido en buena parte al carácter especializado y heterogéneo del campo de los seguros, las actividades de la Secretaría de la UNCTAD se han concentrado en años recientes, con la cooperación de grupos de trabajo de expertos, en la preparación de varios estudios básicos que se examinaron en las sesiones de la Comisión del Comercio Invisible y de la Financiación relacionada con el Comercio, efectuadas en diciembre de 1971. Los problemas principales de los seguros para los países en desarrollo son también objeto de un informe que la Secretaría de la UNCTAD presentará a la Tercera Conferencia, en el que se exponen en forma condensada los resultados y conclusiones de los estudios efectuados hasta la fecha ^{1/}.

^{1/} Los seguros y los países en desarrollo, (TD/141).

Con miras a las deliberaciones de la Tercera UNCTAD conviene destacar las disposiciones pertinentes de la Declaración de Lima, que recogen las aspiraciones expresadas en la materia por los países latinoamericanos en una resolución de la CECLA (Lima, octubre de 1971). Igualmente se estima de gran importancia para la ulterior consideración del problema, el contenido del proyecto de resolución sobre seguros y reaseguros presentado por los países en desarrollo, entre ellos siete países latinoamericanos, en la 5a sesión de la Comisión del Comercio Invisible y de la Financiación relacionada con el Comercio 2/. No fue posible llegar a un acuerdo sobre dicho proyecto, y la Comisión decidió referirlo a la Tercera UNCTAD. Los países en desarrollo insistieron, como había ocurrido en ocasiones anteriores, en la necesidad de medidas dirigidas a hacer posible que sus mercados nacionales absorban las operaciones de seguros generadas por sus propias actividades económicas, incluso su comercio exterior, que las reservas técnicas derivadas de dichas operaciones se inviertan en los propios países, y que los países desarrollados reconozcan la necesidad de reducir el costo de los seguros y reaseguros, por su elevada incidencia en los balances de pagos de los países en desarrollo. Los países desarrollados, por su parte, recalcaron el carácter internacional de los seguros, en particular de los reaseguros, y señalaron - aunque sin aportar elementos probatorios - que las medidas preconizadas por los países en desarrollo podrían, contrariamente a lo que se pretende, encarecer el costo de los seguros y reaseguros.

El proyecto de resolución mencionado recoge y amplía las disposiciones de la Declaración de Lima, tomando en cuenta los informes presentados por la Secretaría de la UNCTAD al 5º período de sesiones de la Comisión sobre: i) sistemas legislativos y de supervisión de seguros en los países en desarrollo (Doc. TD/B/C.3/84 y Add.1 y 2); ii) informe de un Grupo de Expertos sobre la misma materia (Doc. TD/B/C.3/90); iii) inversión de las reservas técnicas de los seguros en el país donde se perciben los ingresos de las primas (Doc. TD/B/C.3/87), y iv) institución en el plano internacional de un sistema unificado de estadísticas de seguros (Doc. TD/B/C.3/85). Por tratarse de un campo aún poco conocido, únicamente hubo consenso sobre la necesidad de la implantación de dicho sistema.

Importancia particular cabe asignar a las disposiciones del proyecto de resolución vinculadas con la cooperación regional y subregional y la asistencia técnica. El proyecto recomienda a la Secretaría de la UNCTAD efectuar un estudio sobre el establecimiento de fondos de reaseguros a

2/ TD/B/C.3(V)SC/L.2, 7 de diciembre de 1971.

nivel regional y subregional, con el propósito de asegurar la absorción, dentro de las regiones o subregiones interesadas, de una proporción creciente de las operaciones de reaseguros. Prevé además la organización por la Secretaría de la UNCTAD, dentro del marco del PNUD, y con la cooperación de las comisiones económicas regionales, de reuniones de supervisores de seguros, con el fin de intercambiar información en materia de legislación y supervisión de seguros.

2. Turismo

En los últimos 10 o 15 años el turismo internacional ha aumentado considerablemente y hoy constituye uno de los rubros más importantes del comercio mundial, incluyendo los conceptos visible e invisible. Según estimaciones de la Unión Internacional de Organismos Oficiales de Turismo (UIOOT), el total mundial de los ingresos (créditos) provenientes del turismo internacional en los balances de pagos, excluyendo los correspondientes a pasajes internacionales, llegó en 1970 a la suma de 17 400 millones de dólares ^{3/}. La mayor parte de dichos ingresos correspondían sin embargo a los países europeos (10 700 millones), y a los Estados Unidos y el Canadá (aproximadamente 3 000 millones). Salvo algunas excepciones importantes, en particular la de México, los países latinoamericanos, y en especial los de América del Sur, se han beneficiado muy poco de la enorme expansión de este rubro del comercio invisible. En el cuadro 1 se presentan los últimos datos disponibles relativos a "viajes y turismo" en los balances de pagos de los países latinoamericanos, que no requieren mayores comentarios a la luz de las consideraciones generales previas.

Al referirse al problema del turismo la Estrategia Internacional de Desarrollo para el Segundo Decenio expresa: "Los países en desarrollo ampliarán su industria turística mediante la construcción de una infraestructura turística, la adopción de medidas de fomento y la reducción de las restricciones a los viajes. Los países desarrollados los ayudarán en esa empresa. Procurarán evitar las restricciones cambiarias impuestas a sus residentes que viajen a países en desarrollo y, en los casos en que existan restricciones, tratarán de eliminarlas lo más pronto posible y de facilitar dichos viajes por otros medios".

^{3/} En 1960, el total correspondiente era de 6.8 mil millones de dólares.

Cuadro 1

AMERICA LATINA: VIAJES Y TURISMO EN LA BALANZA DE PAGOS, 1970

(Millones de dólares)

	Créditos	Débitos	Saldos
Argentina	171.0	199.0	-28.0
Bolivia	2.5	3.9	-1.4
Brasil	30.0	120.0	-90.0
Colombia	55.0	75.0	-20.0
Chile a/	53.0	78.0	-25.0
Ecuador a/	9.0	9.2	-0.2
Guyana	2.7	3.2	-0.5
Paraguay	14.2	5.1	9.1
Perú	46.0	58.0	-12.0
Uruguay a/	40.0	25.0	15.0
Venezuela	50.0	140.0	-90.0
<u>Total América del Sur</u>	<u>473.4</u>	<u>716.4</u>	<u>-243.0</u>
Costa Rica	21.7	13.8	7.9
El Salvador	8.5	20.4	-11.9
Guatemala	12.1	14.5	-2.4
Haití	6.6	4.3	2.3
Honduras	4.1	11.9	-7.8
México	1 454.0	745.0	709.0
Nicaragua	13.2	15.1	-1.9
Panamá	80.3	23.8	56.5
República Dominicana	17.0	37.0	-20.0
<u>Total Centroamérica</u>	<u>1 617.5</u>	<u>885.8</u>	<u>731.7</u>
Jamaica	95.5	15.5	80.0
Trinidad-Tabago	21.6	22.9	-1.3
<u>Total</u>	<u>117.1</u>	<u>38.4</u>	<u>78.7</u>
<u>Total América Latina</u>	<u>2 208.0</u>	<u>1 640.6</u>	<u>-567.4</u>

Fuente: FMI, Balance of Payment Yearbook.

a/ Estimación CEPAL.

/Con miras

Con miras a la Tercera Conferencia conviene destacar las disposiciones de la Declaración de Lima sobre turismo 4/, y en particular el proyecto de resolución presentado por 23 países en desarrollo, incluyendo 7 latinoamericanos 5/, a la quinta sesión de la Comisión del Comercio Invisible y de la Financiación relacionada con el Comercio. Dichos documentos definen claramente las aspiraciones, objetivos y lineamientos de una política de los países en desarrollo en materia de turismo. Conviene advertir sin embargo que la Comisión no tomó ninguna decisión sobre el proyecto de resolución, que se transmitió a la Tercera Conferencia.

En cuanto a la acción futura de los países latinoamericanos y de la propia CEPAL en este campo 6/, merecen subrayarse en particular las disposiciones del proyecto de resolución con respecto a:

i) la cooperación de los países en desarrollo en la formulación de planes a largo plazo para el fomento del turismo a los niveles regional y subregional, y la necesidad de la integración del turismo en la planificación económica nacional;

ii) la necesidad de mejorar las estadísticas relativas al turismo internacional y a la industria turística en general, como base indispensable para la elaboración de planes y la formulación de una política en materia de turismo;

iii) la necesidad de revisar la actual estructura de las tarifas aéreas, con miras a eliminar disparidades que frenen la corriente turística hacia los países en desarrollo.

En cuanto al primero de dichos puntos, no cabe duda que en la región latinoamericana, como en otras regiones en desarrollo, el turismo ha sido objeto de pocos estudios sistemáticos en cuanto a sus aspectos económicos. Particular interés reviste en la materia el informe preparado por la Secretaría de la UNCTAD sobre "Elementos de la política de turismo en los

4/ Véase párrafos E.41-45 de la Declaración de Lima.

5/ Argentina, Brasil, Chile, Guatemala, México, Perú y Venezuela. El proyecto está basado en gran parte en las disposiciones de la Declaración de Lima.

6/ Conviene recordar también al respecto las actividades de los Congresos Interamericanos de Turismo de la OEA, así como el programa de actividades aprobado en fecha reciente por el Consejo Interamericano y Social (CIES) para la celebración del "Año del Turismo de las Américas" en 1972.

países en desarrollo" 7/, el cual analiza los problemas relativos a la importancia del turismo en las economías nacionales, como fuente de divisas y generador de ingresos y empleos; las políticas y las instituciones de turismo; los recursos turísticos y su utilización; los problemas del alojamiento, y la infraestructura del turismo.

La importancia de estudios específicos de esta naturaleza para los países latinoamericanos - de alcance nacional, regional o subregional, según corresponda - es evidente. Para tales fines, los países latinoamericanos deberían tomar cuanto antes las medidas necesarias para mejorar sus estadísticas sobre turismo, siguiendo las pautas del estudio elaborado por la Secretaría de la UNCTAD 8/. Hubo consenso en la Comisión del Comercio Invisible en cuanto a la gran utilidad de dicho estudio. El proyecto de resolución presentado por los países en desarrollo recomienda las "Directrices" a las comisiones económicas regionales y las invita a estudiar los medios de poner en práctica las recomendaciones, teniendo en cuenta la situación particular de sus respectivas regiones 9/.

De especial importancia para el fomento del turismo internacional hacia los países latinoamericanos sería un análisis comparativo de la estructura de las tarifas aéreas en las rutas pertinentes, a fin de determinar en qué medida dicha estructura frena el desarrollo del turismo internacional hacia los países de la región. Al respecto el proyecto de resolución de los países en desarrollo pedía al Secretario General de la UNCTAD que comunique a la OACI y a la IATA el contenido de la resolución, con el propósito de que los estudios previstos por una resolución de la Asamblea de la OACI (junio-julio de 1971, Viena) tomen en cuenta las necesidades especiales de los países en desarrollo. La resolución de dicha Asamblea instruye al Consejo de la OACI que emprenda un estudio sobre los principios y factores económicos que intervienen en la determinación de las tarifas aéreas

-
- 7/ Doc. TD/B/C.3/89 -presentado a la 5a sesión de la Comisión del Comercio Invisible: Turismo -Elementos de la política de turismo en los países en desarrollo; acompañado de cuatro anexos con monografías sobre el desarrollo del turismo en Grecia, Israel, México y Yugoslavia.
- 8/ Doc. TD/B/C.3/86 -"Directrices para la compilación de Estadísticas de Turismo"; el documento se preparó con la colaboración de la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas, del Fondo Monetario Internacional y de la Unión Internacional de Organismos Oficiales de Turismo (UIOOT).
- 9/ En el curso de 1971 los estudios y actividades de la Secretaría de la UNCTAD en materia de turismo han quedado transferidas al Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas.

internacionales de pasajeros y de carga. Los países latinoamericanos miembros del Consejo de la OACI podrían tomar las medidas necesarias para asegurar la realización del estudio lo más rápidamente que sea posible y que responda a los propósitos indicados en el proyecto de resolución presentado por los países en desarrollo a la Comisión del Comercio Invisible y referido a la Tercera UNCTAD. Alternativamente, la CEPAL - de recibir mandato de los gobiernos de la región - podría emprender, en cooperación con la OACI, un estudio de la misma naturaleza sobre rutas aéreas de especial interés para los países latinoamericanos.

Las demás disposiciones tanto de la Declaración de Lima como del proyecto de resolución presentado a la Comisión del Comercio Invisible no requieren mayores comentarios. Convendría destacar, sin embargo, aquellas relativas a:

i) la importancia de la asistencia financiera y técnica de los países desarrollados para el fomento del turismo hacia los países en desarrollo, en particular para la industria hotelera, la capacitación del personal, el desarrollo de la infraestructura turística, y la expansión de las empresas aéreas de los países en desarrollo, y

ii) el apoyo a la creación de la Organización Mundial de Turismo (OMT), que reemplazaría a la UIOOT, después de la ratificación por 51 Estados de los Estatutos del nuevo organismo, adoptados en la Asamblea Extraordinaria de la UIOOT en México, en septiembre de 1970 10/.

10/ Según las últimas informaciones disponibles los Gobiernos de 25 miembros de la Unión ya han aprobado los Estatutos de la OMT y 19 han depositado los instrumentos de ratificación, entre ellos los siguientes países de la región: Colombia, México y Panamá.



Capítulo XI

RECURSOS FINANCIEROS PARA EL DESARROLLO

1. El conjunto de las entradas de recursos públicos y privados

Entre las recomendaciones sobre la cooperación financiera internacional aprobadas por la Primera UNCTAD, la contenida en el Anexo A.IV.2 establece que cada país desarrollado debe esforzarse por proporcionar recursos financieros a los países en desarrollo en una cantidad mínima neta aproximada al 1 % de su ingreso nacional, meta que con posterioridad se refirió al producto nacional bruto. Esta recomendación fue ratificada en 1965 por los países desarrollados miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo, de la OECD, fijándose un plazo de tres años para su cumplimiento y señalándose algunas alternativas sobre la composición de las transferencias financieras (donaciones, préstamos oficiales y privados, etc.). Al aprobar esa meta los países desarrollados en realidad sólo se estaban comprometiendo a restablecer la situación del período 1960-1962, cuando el total de las transferencias financieras de los países desarrollados hacia los en vías de desarrollo representó en promedio el 1.11 % de su ingreso nacional conjunto (neto), porcentaje que había declinado en los años subsiguientes. En efecto, el promedio correspondiente a 1965-1967 fue de 0.95 %.

Durante los debates realizados en la Segunda UNCTAD y con el ánimo de promover un mayor volumen de las corrientes financieras hacia los países en desarrollo, se aprobó la Decisión 27 (II), que aclaró la meta establecida anteriormente, fijándola en el 1 % del producto nacional bruto a precios de mercado. Al aprobar esta nueva meta, algunos países desarrollados se comprometieron a alcanzarla en 1972, o a más tardar en 1975, pero otros consideraron que no podrían asumir ese compromiso para una fecha determinada. Este principio fue ratificado en la Estrategia Internacional para el Desarrollo, manteniéndose en esa ocasión las reservas de varias naciones desarrolladas.

En la práctica, pese a los acuerdos tomados, no ha sido posible contrarrestar la tendencia declinante conforme a la nueva meta del porcentaje que representan las transferencias financieras netas de los países desarrollados, de un promedio de 0.91 % del producto nacional bruto en 1961-1962 a 0.74 % en 1970, con porcentajes aun más bajos en 1966 y 1967

//(véase el

(véase el cuadro 1). La declinación anotada no significa necesariamente una disminución del monto absoluto de las transferencias netas, sino que representa una diferencia entre la tasa de crecimiento de éstas y la del producto nacional bruto, mientras que a su vez las transferencias netas están determinadas por la relación existente entre el monto de las transferencias brutas y el servicio de la deuda externa y la inversión privada extranjera. De allí la importancia del mayor o menor grado de liberalidad de los términos y condiciones en que se realizan algunas de las corrientes financieras hacia los países en desarrollo, según se verá posteriormente.

En el cuadro 2 se ha resumido la evolución mostrada durante los trienios 1965-1967 y 1968-1970 por los dieciseis países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), en cuanto a la proporción del PNB de cada uno de ellos que ha correspondido a corrientes netas hacia las naciones en desarrollo. Para el total de los países del CAD, el coeficiente subió levemente (del 0.74 al 0.76 %) a pesar de que 14 países registraron incrementos en sus porcentajes y que, en algunos casos, éstos fueron sustanciales (Dinamarca, Noruega y Alemania occidental). Ello no obstante, la reducción relativa de la corriente neta de recursos proporcionada por Estados Unidos - la que resultó del mantenimiento aproximado de los valores absolutos expresados en dólares corrientes - compensó en su casi totalidad aquellos aumentos relativos. Por otra parte cabría anotar la disminución que también se opera en el coeficiente de Suiza. La participación de los Estados Unidos es decisiva ya que en 1969 su PNB alcanzaba al 51.5 % del correspondiente al total de los países del CAD.

En el trienio 1968-1970 la meta del 1 % estaba siendo cumplida por cinco países desarrollados: Bélgica, Francia, Países Bajos, Portugal y República Federal de Alemania. En cambio, las naciones que se encontraban bastante lejos del logro de ese objetivo eran otras cinco: Austria, Canadá, Estados Unidos, Noruega y Suecia. Los seis países restantes anotaban proporciones inferiores al 1 % pero iguales o superiores al 0.8 %.

En suma, ha sido limitado el grado de avance en el cumplimiento del objetivo del 1 % del PNB de los países desarrollados. Destaca en este sentido, por haber experimentado un retroceso y por su gran importancia relativa, la desfavorable evolución registrada por Estados Unidos.

Cuadro 1

**CORRIENTE DE RECURSOS FINANCIEROS DE PAISES MIEMBROS DEL CAD^a A PAISES EN DESARROLLO
E INSTITUCIONES MULTILATERALES, 1965-1970**

(En miles de millones de dólares)

	1965	1966	1967	1968	1969	1970 ^{b/}
Desembolsos netos						
Total de desembolsos oficiales y privados	10.36	10.28	11.24	13.06	13.68	14.71
Total de desembolsos oficiales	6.17	6.45	7.01	7.05	7.21	7.95
Ayuda oficial para fines de desarrollo	5.87	6.07	6.62	6.32	6.62	6.81
Donaciones y aportaciones multilaterales ^{c/}	4.07	4.08	4.33	4.02	4.31	4.41
Préstamos bilaterales	1.80	1.99	2.29	2.30	2.32	2.40
Otras corrientes de capital oficial	0.30	0.38	0.40	0.72	0.58	1.14
Total de desembolsos privados ^{d/}	4.18	3.83	4.23	6.01	6.47	6.76
Inversiones directas y de cartera	3.43	2.70	3.22	4.41	4.51	4.59
Créditos privados a la exportación	0.75	1.12	1.01	1.60	1.96	2.17
Indicadores del volumen (desembolsos netos)						
Corriente total como proporción del PNB (%)	0.78	0.71	0.72	0.78	0.75	0.74
Corriente oficial total como proporción del PNB (%)	0.48	0.45	0.46	0.43	0.39	0.40
Ayuda oficial para fines de desarrollo como proporción del PNB (%)	0.44	0.42	0.43	0.38	0.36	0.34
Corriente privada como proporción del PNB (%)	0.31	0.26	0.27	0.36	0.36	0.34
Indicadores de las condiciones (compromisos)						
Donaciones como proporción de los compromisos oficiales totales (%)	60.9	62.2	56.1	51.4	59.0	...
Vencimiento ponderado medio de los préstamos oficiales (años)	22.6	25.1	24.0	26.0	24.3	...
Período de gracia ponderado medio de los préstamos oficiales (años)	4.6	5.8	5.5	6.0	6.1	...
Tipo de interés ponderado medio de los préstamos oficiales (%)	3.6	3.1	3.8	3.6	3.5	...
Elemento concesionario de los compromisos oficiales totales (%) ^{e/}	77.0	81.0	76.0	75.0	79.0	...

Fuente: Banco Mundial, Informe Anual 1971, Cuadro 3.

Nota: Los totales se dan en cifras redondas, lo que explica las variaciones que pueda haber en las sumas.

^{a/} Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza.

^{b/} Cifras preliminares.

^{c/} Comprende la corriente de fondos con "características de donaciones" expresada en la moneda del país receptor.

^{d/} Excluidas las donaciones efectuadas por organismo voluntarios del sector privado; se calcula que, en 1970, las donaciones de ese tipo procedentes de todos los países miembros del CAD ascendieron a \$840 millones.

^{e/} A base de una tasa de actualización del 10 por ciento.

Cuadro 2

PROPORCIÓN DEL PNB ALCANZADA POR LAS CORRIENTES FINANCIERAS
NETAS TOTALES: PAISES MIEMBROS DEL CAD

(En porcentajes)

	Promedio 1965-1967	Promedio 1968-1970	Participación en 1969 en el PNB total de los países del CAD
Australia	0.67	0.85	1.7
Austria	0.48	0.63	0.7
Bélgica	1.00	1.16	1.2
Canadá	0.42	0.55	4.0
Dinamarca	0.18	0.80	0.7
Estados Unidos	0.71	0.57	51.5
Francia	1.22	1.27	7.6
Italia	0.62	0.85	4.5
Japón	0.61	0.81	9.0
Noruega	0.38	0.68	0.5
Países Bajos	1.15	1.30	1.5
Portugal	1.16	1.17	0.3
Reino Unido	0.87	0.93	6.0
República Federal de Alemania	0.74	1.11	8.3
Suecia	0.44	0.61	1.5
Suiza	0.99	0.85	1.0
<u>Total de los países del CAD</u>	<u>0.74</u>	<u>0.76</u>	<u>100.0</u>

Fuente: OECD, Development Assistance, 1970 Review, Paris, diciembre de 1970, cuadro 8 y estimaciones para las cifras de 1970.

a) La asistencia oficial y su gran prioridad

Tanta o mayor trascendencia que el objetivo del 1 % para las corrientes netas totales, la tiene la meta que se refiere a la asistencia oficial para el desarrollo. Ya en la Segunda UNCTAD se reconoció la importancia especial que revisten las transferencias oficiales bilaterales y multilaterales en el total de las transferencias financieras, y aunque no hubo acuerdo unánime para fijar el porcentaje mínimo que ellas deberían representar, cierto número de países desarrollados declaró su intención de lograr que la asistencia oficial alcanzara por lo menos al 0.75 % del PNB. Posteriormente, en la Estrategia Internacional, se acordó textualmente (párrafo 43): "Cada país económicamente adelantado aumentará progresivamente su asistencia oficial para el desarrollo a los países en desarrollo y hará los mayores esfuerzos para alcanzar para mediados del Decenio una cantidad neta mínima equivalente al 0.7 % de su producto nacional bruto a precios de mercado".

Ahora bien, a pesar de lo concreta que es la parte pertinente de la Estrategia, sólo algunos países han manifestado inequívocamente su acuerdo de cumplir con lo propuesto; ellos son Bélgica, Noruega, los Países Bajos, Portugal y Suecia (el PNB conjunto de ellos ascendía en 1969 a una vigésima parte del PNB total de los países del CAD). Por su parte, el Canadá ha declarado que está dispuesto a aumentar anualmente el porcentaje de ingresos nacionales asignado a la asistencia oficial y la República Federal de Alemania ha comunicado su intención de incrementar las corrientes respectivas en un 11 % anual y de alcanzar el objetivo del 0.7 %, aunque sin especificar la fecha.

Los otros nueve países miembros del CAD no han asumido compromiso alguno al respecto; entre ellos están cuatro de las más grandes naciones industrializadas (Estados Unidos, Italia, Japón y Reino Unido) ^{1/} cuyo PNB conjunto alcanzaba en 1969 al 71 % del total respectivo para el CAD.

La corriente oficial total descendió del 0.46 % del PNB de los países miembros del CAD al 0.41 %, entre los trienios 1965-1967 y 1968-1970. Entre los mismos períodos, la asistencia oficial - que considera solamente las transferencias con fines de desarrollo y que corresponde estrictamente al concepto de la Estrategia Internacional - anotó una reducción aún más

^{1/} Como se verá más adelante, Francia está en una posición distinta, ya que su proporción de asistencia oficial es de alrededor de 0.7 % del PNB.

pronunciada: del 0.43 % al 0.36 % (véase el cuadro 3). A esto se agrega que el valor de este coeficiente fue todavía más bajo en 1970, ya que alcanzó al 0.33 %. Es decir, en materia de asistencia oficial para el desarrollo los progresos no sólo han sido escasos en cuanto a las metas establecidas, sino que también se observa que las corrientes relativas han venido disminuyendo persistentemente de tal manera que el coeficiente registrado en 1970 corresponde a menos de la mitad de la meta del 0.7 %.

La evolución mostrada por los distintos países miembros del CAD ha sido bastante diferente. En un extremo pueden agruparse los que están cumpliendo o que están cerca del objetivo del 0.7 % y aquellos que han registrado avances significativos en cuanto al coeficiente; en esa situación están 9 naciones (Australia, Canadá, Dinamarca, Francia, Noruega, Países Bajos, Portugal, Suecia y Suiza). En el otro se encuentran aquellos países que no anotan progresos o que han disminuido la asistencia oficial que venían otorgando; tal es el caso de los otros 7 (Austria, Bélgica, Estados Unidos, Italia, Japón, Reino Unido y República Federal de Alemania). Resulta de interés agregar que las reducciones más pronunciadas tuvieron lugar en Austria, Estados Unidos y Reino Unido. (Véase nuevamente el cuadro 3.)

Para colocar en su verdadera perspectiva la importancia de la meta del 0.7 % para la asistencia oficial, puede anotarse que en 1969 el PNB conjunto de los países del CAD alcanzó a alrededor de 1 850 miles de millones de dólares. Como en ese año la proporción de asistencia oficial fue de 0.36 %, se desprende que acercarse al objetivo del 0.7 % significaba en esa época una mayor corriente anual del orden de los 6 300 millones de dólares. La dimensión relativa de esta última cifra se aprecia mejor si se tiene en cuenta, por ejemplo, que corresponde al doble de la distribución anual de derechos especiales de giro (DEG) realizada en el trienio 1970-1972 y que equivale a 2 veces y medio el monto global de préstamos firmados durante el ejercicio 1970-1971 por el Banco Mundial (BIRF) y la Asociación Internacional de Fomento (AIF).

Si se calcula la forma en que teóricamente se habría distribuido por países del CAD la diferencia de 6 300 millones estimada para el año 1969 se aprecia que a Estados Unidos le habrían correspondido alrededor de 3 500 millones; a Japón, 730 millones; a la República Federal de Alemania, 480 millones; a Italia, 440 millones; al Reino Unido, 340 millones, y a Canadá, 260 millones. O sea, entre esos 6 países (que generan alrededor del 83 % del PNB total del CAD) se explica algo más del 91 % del valor que está siendo utilizado como punto de referencia para el propósito de esta evaluación.

Cuadro 3

PAISES MIEMBROS DEL CAD: PROPORCION DEL PNB ALCANZADA POR
LA ASISTENCIA OFICIAL NETA PARA EL DESARROLLO

(En porcentajes)

	Promedio 1965-1967	Promedio 1968-1970
Australia	0.55	0.57
Austria	0.30	0.15
Bélgica	0.49	0.47
Canadá	0.28	0.34
Dinamarca	0.18	0.34
Estados Unidos	0.46	0.34
Francia	0.72	0.68
Italia	0.15	0.17
Japón	0.29	0.25
Noruega	0.17	0.31
Países Bajos	0.43	0.55
Portugal	0.73	0.74
Reino Unido	0.46	0.38
República Federal de Alemania	0.39	0.38
Suecia	0.23	0.36
Suiza	0.08	0.15
	<u>0.43</u>	<u>0.36</u>

Fuente: OECD, Development assistance, 1970 Review, París, diciembre de 1970, cuadro 9 y UNCTAD, La corriente de recursos financieros y liberalización de las condiciones y modalidades de la asistencia, TD/B/C.3/97, 1º de septiembre de 1971, cuadro 4.

/En suma

En suma, lo que se desprende del examen efectuado es que para los países en desarrollo la variable realmente estratégica en cuanto a las necesidades de entradas de recursos públicos y privados es el progresivo cumplimiento, por parte de los países desarrollados, del objetivo de otorgamiento anual de asistencia oficial por el equivalente del 0.7 % de sus PNB; y para ese cumplimiento son fundamentales las acciones concretas que adopten las naciones industrializadas económicamente más poderosas.

La posición sustentada se ve reafirmada si se tiene en consideración que la corriente privada como proporción del PNB de los países del CAD ascendió en 1965-1967 al 0.28 % y que se elevó en 1968-1970 al 0.35 %; es decir, en este rubro se ha alcanzado el 0.3 % que queda definido residualmente como meta. Se advierte, además, que la mayoría de los países del CAD registran coeficientes cercanos al 0.3 %. Ello no obstante, corresponde señalar que en las proporciones anotadas están incluidas las inversiones directas extranjeras y, como se sabe, los países en desarrollo reiteraron en el Programa de Acción de Lima que el objetivo debería cumplirse sin considerar la inclusión de este elemento que, por su naturaleza comercial, es distinto del concepto de asistencia para el desarrollo.

b) Las entradas de recursos públicos y privados en América Latina

Entre 1965 y 1969 los países del área latinoamericana ^{2/} fueron como región los mayores usuarios de desembolsos brutos del total de préstamos y donaciones y, al mismo tiempo, registraron una tendencia ascendente al elevarse su proporción en el conjunto de los países en desarrollo de un 29 a un 34 %. También aumentaron la suya el Asia oriental, el Oriente Medio, y Europa meridional, en tanto que Africa y el Asia Meridional la redujeron (véase el cuadro 4).

Esa mayor proporción de América Latina en la distribución global de los préstamos y donaciones se debilita considerablemente si se toman en cuenta las fuentes de financiamiento utilizadas, las que a su vez determinan las condiciones del endeudamiento. En efecto, en el cuadro 4 señalado se observa que, en otras regiones, tienen mayor importancia en el financiamiento externo total, las donaciones oficiales y los créditos bilaterales oficiales y, en otros casos, los préstamos y créditos multilaterales.

^{2/} Se consideran los 19 países latinoamericanos del cuadro 6, excluyendo a Haití e incluyendo a Guyana, Jamaica y Trinidad-Tabago. Todo el conjunto de países considerados se incluye bajo la denominación de Hemisferio occidental en los cuadros 4, 5, 9 y 10.

Cuadro 4

DISTRIBUCION DE LOS PRESTAMOS Y DONACIONES A PAISES EN DESARROLLO, POR REGION, FUENTE Y CATEGORIA DE TRANSACCION (DESEMBOLSOS BRUTOS), 1965-1969

(Porcentajes)

Región y año	Préstamos y créditos privados			Donaciones oficiales	Préstamos y créditos bilaterales oficiales			Préstamos y créditos multilaterales	Total (porcentaje por región)
	Créditos de proveedores	Otros préstamos privados a/	Total		Países miembros del CAD	Otros países b/	Total		
Africa									
1965	9	3	12	48	22	11	33	7	22
1967	9	10	19	42	24	7	31	8	17
1969	7	3	10	53	18	6	24	13	16
Asia Oriental									
1965	20	16	36	41	13	3	16	7	10
1967	26	4	30	33	31	-	31	6	12
1969	27	8	35	25	33	-	33	7	15
Oriente Medio									
1965	9	20	29	36	15	15	30	5	7
1967	16	26	42	13	26	17	43	2	8
1969	14	25	39	9	29	17	46	6	8
Asia Meridional									
1965	4	1	5	35	38	9	47	13	25
1967	6	1	7	31	38	10	48	14	24
1969	10	1	11	18	48	10	58	13	17
Europa Meridional									
1965	19	6	25	9	51	2	53	13	7
1967	19	12	31	5	45	3	48	16	8
1969	6	28	34	2	44	6	50	14	10
Hemisferio Occidental									
1965	15	32	47	21	20	1	21	12	29
1967	18	31	49	15	22	1	23	13	31
1969	18	32	50	18	20	-	20	12	34
Total (porcentaje por categoría)									
1965	11	12	23	33	27	7	34	10	100
1967	14	13	27	26	30	6	36	11	100
1969	14	16	30	22	31	5	36	12	100

Fuente: Banco Mundial, Informe Anual 1971, Cuadro 4.

a/ Principalmente préstamos de bancos privados, bonos y otros tipos de deuda consolidada.

b/ Principalmente países sino-soviéticos.

La posibilidad de tener acceso a un financiamiento con una distribución como la descrita determina, en general, condiciones de endeudamiento "blandas" o relativamente favorables. En cambio, en América Latina la utilización de financiamiento externo se concentró en un 50 % en préstamos y créditos privados, cuyas exigencias son, como se sabe, más "duras" en términos de plazos de vencimiento, intereses y años de gracia.

En la medida en que aumentaban sus necesidades de financiamiento externo, América Latina no tuvo un acceso creciente a formas de endeudamiento más favorables, como son los créditos oficiales, o casi gratuitas, como las donaciones oficiales. Esto la llevó a utilizar con intensidad los créditos y préstamos privados, entre los que predominan los llamados créditos de exportación o de proveedores, que se otorgan a plazos cortos y con altos intereses. Al respecto, se aprecia que todas las regiones en desarrollo - Asia meridional, Asia oriental, Oriente Medio, Europa meridional y Africa - registraron condiciones de endeudamiento más favorables que América Latina, por el mayor uso relativo que tuvieron de financiamiento en forma de donaciones y créditos oficiales y de préstamos multilaterales, considerados conjuntamente.

Ahora bien, la evolución comentada llevó a que en promedio en el período 1965-1969 las condiciones de los compromisos de préstamos de los países en desarrollo fueran: en cuanto a vencimiento, 19.1 años; a período de gracia, 4.5 años y a tasa de interés, 4.6 %. Con excepción del Oriente Medio, América Latina es la región que registra las condiciones más duras de sus compromisos de préstamos, - 14.6 años de plazo de vencimiento y 3.4 años de período de gracia - y, la tasa de interés - 5.9 % anual - es la más alta del mundo (véase el cuadro 5).

De los antecedentes examinados se desprende que para América Latina tiene un interés vital el logro rápido y efectivo de los objetivos que se han identificado en materia de volumen y composición de la corriente de recursos financieros hacia los países en desarrollo. En este sentido, puede anotarse que por muy intensos que sean los esfuerzos internos que desplieguen los países de la región para evitar los desequilibrios de balance de pagos, se requiere de todas maneras un mejoramiento sustancial en los aspectos de volumen y composición de la ayuda.

Cuadro 5

CONDICIONES MEDIAS DE LOS COMPROMISOS DE PRESTAMO POR REGIONES EN DESARROLLO

(Promedios 1965 a 1969 e índices)

	Vencimiento		Período de gracia		Interés	
	Años	Índice	Años	Índice	Porcen- taje	Índice
Promedio de las regiones en desarrollo	19.1	100	4.5	100	4.6	100
Oriente Medio a/	13.0	68	2.2	49	4.7	102
Hemisferio Occidental b/	14.6	76	3.4	76	5.9	129
Europa Meridional	16.5	86	4.1	91	4.5	98
Asia Oriental	17.5	92	4.5	100	4.9	106
África	22.2	116	5.0	111	3.8	84
Asia Meridional	29.2	153	7.0	156	2.7	60

Fuente: Banco Mundial, Informe Anual 1971, cuadro 10.

a/ Excluido Israel.

b/ Excluido Brasil.

/Un aspecto

Un aspecto complementario que interesa examinar con relación a la corriente de recursos públicos y privados hacia América Latina se refiere a su evolución por países prestatarios. Para tal propósito, en el cuadro 6 se han comparado las situaciones vigentes en los trienios 1965-1967 y 1968-1970 agrupando a las naciones de la región en tres categorías: países de mayor desarrollo relativo, de desarrollo intermedio relativo y de menor desarrollo relativo.

Se observa que los desembolsos netos de préstamos oficiales y privados aumentaron de 2 557 millones de dólares en 1965-1967 a 6 749 millones en 1968-1970. Sin embargo, la evolución ha diferido significativamente entre países y grupo de países. Entre los países grandes el aumento ha sido considerable, sobre todo en Brasil. No ha habido aumento en México, pero los niveles se mantuvieron en cifras relativamente altas. En Argentina se pasó de una cifra negativa a otra positiva, pero el saldo acumulado para los 6 años fue de escaso monto. Los antecedentes disponibles muestran, además, que la mayor parte de la afluencia de créditos a esas tres naciones durante 1968-1970 estuvo constituida por préstamos privados a corto plazo y con tipos de interés relativamente elevados.

Entre los países de la región de desarrollo intermedio y de menor desarrollo entre 1965-1967 y 1968-1970 no aumentó significativamente o, incluso, disminuyó la utilización neta de préstamos oficiales y privados en siete países, a saber, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, Haití, Nicaragua y Perú. De gran envergadura fueron las reducciones anotadas por Perú, Guatemala y El Salvador. Asimismo, se advierte que Haití a lo largo de todo el período 1965-1970 prácticamente no recibió préstamos oficiales y privados netos.

Las donaciones oficiales netas percibidas por América Latina se redujeron entre los dos trienios considerados. La baja fue particularmente fuerte en Bolivia, Brasil y República Dominicana.

Por último, en cuanto a las inversiones extranjeras se observa que, si se computan las entradas restando las depreciaciones pero no las remesas de utilidades, entre 1965-1967 y 1968-1970 se duplicó el ingreso por este concepto. Alrededor del 90 % de ese incremento se concentró en 3 países: Chile, México y Venezuela.

Cuadro 6

CORRIENTE DE RECURSOS FINANCIEROS A AMERICA LATINA, 1965-1970

(Millones de dólares)

	Desembolsos netos de préstamos oficiales y privados totales		Donaciones oficiales netas		Inversiones extranjeras (restadas las depreciaciones)		Préstamos totales y donaciones oficiales netas (1) + (2)		Total de la corriente de recursos financieros (1) + (2) + (3)	
	1965-1967	1968-1970	1965-1967	1968-1970	1965-1967	1968-1970	1965-1967	1968-1970	1965-1967	1968-1970
	(1)	(2)	(2)	(3)	(3)	(4)	(4)	(5)	(5)	(6)
Argentina	-418.0	464.0	-5.0	-7.0	76.0	-8.0	-423.0	457.0	-347.0	449.0
Brasil	-275.0	2 214.0	97.0	44.0	428.0	516.0	-178.0	2 258.0	250.0	2 774.0
México	1 023.0	1 013.0	6.0	-1.0	527.0	829.0	1 029.0	1 012.0	1 556.0	1 841.0
<u>Países de mayor desarrollo relativo</u>	<u>(330.0)</u>	<u>(3 691.0)</u>	<u>(98.0)</u>	<u>(36.0)</u>	<u>(1 031.0)</u>	<u>(1 337.0)</u>	<u>(428.0)</u>	<u>(3 727.0)</u>	<u>(1 459.0)</u>	<u>(5 064.0)</u>
Colombia	155.0	647.0	40.0	90.0	92.0	167.0	195.0	737.0	287.0	904.0
Chile	393.0	410.7	26.0	34.0	-44.0	205.8	419.0	444.7	375.0	650.5
Perú	626.0	274.0	41.0	129.0	86.0	-115.0	667.0	403.0	753.0	288.0
Uruguay	-13.2	90.3	24.9	15.0	-	-	11.7	105.3	11.7	105.3
Venezuela	312.0	413.0	-6.0	-14.0	-139.0	467.0	306.0	399.0	167.0	866.0
<u>Países de desarrollo intermedio relativo</u>	<u>(1 472.8)</u>	<u>(1 835.0)</u>	<u>(125.9)</u>	<u>(254.0)</u>	<u>(-5.0)</u>	<u>(724.8)</u>	<u>(1 598.7)</u>	<u>(2 089.0)</u>	<u>(1 593.7)</u>	<u>(2 813.8)</u>
Bolivia	64.3	221.9	46.8	18.1	15.0	-60.9	111.1	240.0	126.1	179.1
Ecuador	77.1	100.2	21.4	27.7	39.8	169.2	98.5	127.9	138.3	297.1
Paraguay	50.8	85.8	9.0	8.1	7.3	9.0	59.8	93.9	67.1	102.9
Haití	3.8	0.7	12.1	15.7	3.0	6.1	15.9	16.4	18.9	22.5
República Dominicana	58.8	132.4	75.6	3.7	6.0	111.1	134.4	136.1	140.4	247.2
Panamá	96.2	294.5	26.4	19.1	19.8	50.5	122.6	313.6	142.4	364.1
Costa Rica	128.5	113.7	11.3	13.0	30.4	54.7	139.8	126.7	170.2	181.4
El Salvador	63.0	44.6	11.1	7.7	25.5	20.9	74.1	52.3	99.6	73.2
Guatemala	81.0	44.8	9.2	5.0	46.8	69.7	90.2	49.8	137.0	119.5
Honduras	38.2	80.8	11.3	10.7	23.2	31.6	49.5	91.5	72.7	123.1
Nicaragua	92.5	103.7	11.3	9.9	34.9	43.4	103.8	113.6	138.7	157.0
<u>Países de menor desarrollo relativo</u>	<u>(754.2)</u>	<u>(1 223.1)</u>	<u>(245.5)</u>	<u>(138.7)</u>	<u>(251.7)</u>	<u>(505.3)</u>	<u>(999.7)</u>	<u>(1 361.8)</u>	<u>(1 251.4)</u>	<u>(1 867.1)</u>
<u>América Latina</u>	<u>2 557.0</u>	<u>6 749.1</u>	<u>469.4</u>	<u>428.7</u>	<u>1 277.7</u>	<u>2 567.1</u>	<u>3 026.4</u>	<u>7 177.8</u>	<u>4 304.1</u>	<u>9 744.9</u>

Fuente: CEPAL, a base de estadísticas oficiales.

De los antecedentes examinados se desprende, por lo tanto, que la corriente de recursos financieros a América Latina se distribuyó en forma bastante desigual. Así, al lado de países que recibieron una afluencia neta mucho mayor en 1968-1970 que en 1965-1967 hubo otros que no mejoraron o que disminuyeron su percepción de recursos, si bien en relación con situaciones anteriores que en algunos casos fueron marcadamente diferentes.

d) Asistencia para el desarrollo otorgada por los países socialistas de Europa oriental y de Asia

Además de la información proporcionada sobre la asistencia financiera para el desarrollo concedida por los países miembros del CAD, resulta de interés señalar algunas cifras sobre la evolución mostrada al respecto por los países socialistas de Europa oriental y de Asia. En vista de que no se dispone de estadísticas oficiales sobre la materia, en el cuadro 7 se presentan los antecedentes recopilados por la Secretaría de la UNCTAD para estimar los compromisos contraídos por esos países.

Se observa que entre 1961 y 1969 el monto comprometido anualmente se mantuvo con bastante estabilidad en torno a los 700 millones de dólares. En 1970, en cambio, la cifra correspondiente se elevó a los 1 700 millones de dólares, explicándose gran parte de ese fuerte incremento por la mayor actividad desarrollada por la República Popular de China. También experimentaron aumentos significativos los compromisos de asistencia contraídos por la Unión Soviética, por Bulgaria y por Hungría.

2. Condiciones y modalidades de la corriente de capitales públicos hacia los países en desarrollo

a) Condiciones generales de la asistencia oficial

Aparte del objetivo del 0.7 % del PNB de los países desarrollados para el otorgamiento de asistencia oficial a las naciones en desarrollo, en el Programa de Acción de Lima se reitera la urgencia que tiene la aceptación de las condiciones que debería tener la asistencia, continuando con la línea de pensamiento que se había sustentado sobre la materia en la Segunda UNCTAD y en el Informe Pearson.

Así, en el Programa se señala: "Los tipos de interés de los préstamos oficiales para el desarrollo no debería exceder del 2 % al año, los plazos de vencimiento de estos préstamos deberían ser de 25 a 40 años como mínimo y los períodos de gracia deberían ser por lo menos de 7 a 10 años; debería aumentarse progresivamente la proporción de donaciones en la asistencia total de cada país desarrollado".

Cuadro 7

COMPROMISOS DE ASISTENCIA ECONOMICA BILATERAL A LOS PAISES EN
DESARROLLO CONTRAIDOS POR LOS PAISES SOCIALISTAS DE
EUROPA ORIENTAL Y DE ASIA, 1961-1970 a/

(En millones de dólares)

	Promedio anual 1961-1965	Promedio anual 1966-1970	1968	1969	1970
Bulgaria	5	35	45	20	82
Checoslovaquia	66	112	200	37	45
República Popular de China	127	149	42	-	695
Hungría	35	47	40	21	79
Polonia	60	22	20	30	25
República Democrática Alemana	50	100	8	134	125
Rumania	34	36	25	132	10
URSS	334	503	368	402	633
<u>Total</u>	<u>711</u>	<u>1 004</u>	<u>748</u>	<u>776</u>	<u>1 694</u>

Fuente: UNCTAD, op.cit., TD/B/C.3/97, cuadro 6.

a/ Con exclusión de los compromisos destinados a Cuba.

/La primera

La primera observación que puede formularse sobre esta materia se refiere a la probable conveniencia que tendría una mayor especificación de las condiciones planteadas en cuanto a plazo de amortización, período de gracia y proporción de donaciones. En efecto, en el último caso no se define cuantitativamente el objetivo perseguido y en los dos primeros parece muy amplio el margen de fluctuación aceptado. Al respecto se estima que no son claras las razones que pueden justificar ese grado de ambigüedad, por lo que la Tercera UNCTAD puede ofrecer una buena oportunidad para lograr algún avance con relación a las especificaciones comentadas.

En segundo lugar, del cuadro 1 se desprende que entre 1965-1967 y 1968-1969 mejoraron ligeramente las condiciones de los préstamos oficiales a los países en desarrollo, en cuanto a plazo de amortización (de 23.9 a 25.1 años) y a período de gracia (de 5.3 a 6.0 años); o sea, en ambos casos se acercaron a los límites inferiores de lo planteado en el Programa de Lima. En cambio, el tipo de interés ponderado medio de los préstamos oficiales subió levemente entre los mismos períodos (del 3.5 % al 3.6 % anual) y, por otra parte, en el cuadro 4 se aprecia que entre 1965 y 1969 la proporción de donaciones oficiales en la asistencia total se redujo fuertemente (del 33 % al 22 % del total).

Teniendo en cuenta que la evolución de las condiciones comentada tuvo lugar en circunstancias en que disminuyó relativamente la asistencia oficial concedida por los países desarrollados, parecen escasos los progresos alcanzados evaluados conjuntamente y en contraste con los objetivos planteados. Esto da especial importancia, como es natural, a los compromisos que en este campo debieran contraer los países desarrollados.

Para América Latina tiene aún más urgencia el avance que se logre, porque algunos antecedentes que se han recopilado indican que ha tenido lugar un empeoramiento general de las condiciones en que la región recibe asistencia oficial. Así, en el cuadro 8 se aprecia que entre los períodos 1966-1967 y 1968-1970 el plazo de vencimiento habría disminuido de 19.7 a 18.9 años; el de gracia de 5.5 a 5.4 años, y que el tipo de interés anual habría aumentado del 4.2 % al 5.2 %. Esta situación difiere bastante de la registrada por el mundo en desarrollo en su conjunto.

Cuadro 8

CONDICIONES PONDERADAS MEDIAS DE LAS AUTORIZACIONES
DE ALGUNOS PRESTAMOS OFICIALES ^{a/}

	1966-1967			1968-1970 ^{b/}		
	Venci- miento	Período de gracia	Interés	Venci- miento	Período de gracia	Interés
América Latina	19.70	5.54	4.16	18.91	5.38	5.22
Argentina	17.06	3.79	4.45	15.09	4.10	6.34
Bolivia	18.55	4.80	2.73	24.26	6.92	3.62
Brasil	22.84	6.86	3.93	19.31	5.64	5.22
Chile	16.98	4.61	4.71	21.19	6.21	4.25
Colombia	22.14	6.60	3.98	21.11	6.19	4.99
Costa Rica	22.51	6.73	3.31	21.54	6.11	4.59
República Dominicana	26.26	8.26	2.93	25.21	7.45	3.42
Ecuador	19.49	5.03	3.91	24.03	6.52	3.42
El Salvador	22.34	6.98	4.50	25.36	7.18	3.27
Guatemala	20.14	5.25	3.98	16.25	5.21	4.55
Honduras	21.19	5.51	3.64	25.21	6.99	3.68
México	12.61	2.84	5.12	15.45	4.15	6.44
Nicaragua	24.73	7.42	3.01	21.46	6.24	4.03
Panamá	26.84	8.10	2.69	21.61	6.35	4.96
Paraguay	25.81	6.75	2.72	19.35	5.62	3.54
Perú	20.09	5.12	3.62	16.32	4.02	4.43
Uruguay	16.52	3.59	4.25	21.94	6.38	4.57
Venezuela	13.65	3.54	5.92	14.12	3.82	5.84
Haití	19.55	3.70	2.25	18.40	3.83	2.50

Fuente: United States Government, Foreign Credits, junio 1970; AID, Statement of Loans, junio 1971; BID, Informe anual 1970 y BIRF, Informe anual 1971.

^{a/} Incluye las autorizaciones de AID, EXIMBANK, BID, BIRF y AIF.

^{b/} Las autorizaciones de préstamos de la Ley 480 de Estados Unidos y del Eximbank están incluidas sólo hasta junio de 1970.

/b) Fondo

b) Fondo multilateral de nivelación de intereses

No obstante la importancia que tiene esta propuesta para los países en desarrollo - la que se ha visto acentuada por la desfavorable evolución registrada en los últimos años en materia de intereses devengados por los préstamos para la financiación del desenvolvimiento -, varias naciones desarrolladas han puesto obstáculos para el establecimiento de este Fondo. Esto ha redundado en un lento avance sobre la materia e, incluso, en que no se haya autorizado al Secretario General de la UNCTAD para convocar un grupo intergubernamental que estudie la cuestión del establecimiento de un fondo multilateral de nivelación de intereses, a pesar que desde el segundo período de sesiones de la UNCTAD (abril-mayo de 1968) los países en desarrollo han estado insistiendo al respecto. Para otorgar esta autorización se presentó un proyecto de resolución en el cuarto período de sesiones de la Comisión del Comercio Invisible y de la Financiación relacionada con el Comercio 3/ (julio de 1970); éste no fue tratado en esa oportunidad y fue remitido al 11º período de sesiones de la Junta de Comercio y Desarrollo, que tuvo lugar en agosto-septiembre de 1971. En esta última reunión tampoco se logró aprobar el proyecto de resolución señalado. Posteriormente, en el Programa de Lima se reiteró la trascendencia de este punto.

Los antecedentes expuestos y el tiempo transcurrido sin que hayan tenido lugar avances significativos hacen ver la conveniencia de que los países en desarrollo logren, como primer paso, que se apruebe la convocatoria del grupo intergubernamental correspondiente.

Otra posibilidad que se ha estado promoviendo para reducir los intereses, aunque de alcance parcial, se desprende del creciente reconocimiento por parte de los países desarrollados de que las condiciones de los préstamos que otorga el Banco Mundial son demasiado duras para muchos de los países que los reciben, con el agravante que en los últimos años han venido

3/ Véase el Suplemento N° 4, op.cit., TD/B/318, anexo IV.C.

elevándose los intereses cobrados por esa institución. Por lo tanto, se ha planteado que un método factible para nivelar intereses, en la esfera del Banco Mundial, consistiría en un uso mayor de fondos "mixtos" del Banco y de la AIF 4/.

Sobre esta materia los países en desarrollo han venido realizando diversas gestiones y han solicitado a las autoridades del BIRF que revisen su política de préstamos para el desenvolvimiento e incorporen el sistema de fondos mixtos 5/. En todo caso, se debe anticipar que para llevar adelante esta propuesta se requiere que la AIF amplíe sus operaciones crediticias mediante una mayor cobertura de proyectos y se extienda a un mayor número de países en desarrollo. Cabe continuar promoviendo esta iniciativa, la que para su materialización depende de una ampliación de los recursos de la AIF por encima del nivel previsto en la tercera reposición.

c) Importancia relativa y papel de las instituciones multilaterales en la asistencia oficial

En el Programa de Lima se indica: "La proporción de recursos transferida por conducto de las instituciones multilaterales de financiación debería incrementarse en todo lo posible. El Banco Mundial debería convertirse en un banco de desarrollo al servicio exclusivo de los países en desarrollo".

4/ En relación con este tema y al nivel regional, interesa recordar que el criterio de otorgar préstamos con fondos mixtos viene siendo estudiado desde hace algún tiempo por el Banco Interamericano de Desarrollo. Para tal propósito deberían usarse conjuntamente los recursos ordinarios y los fondos especiales del BID y sujetos a las mismas condiciones y modalidades y dentro de un sólo contrato de préstamo. Esta posibilidad tiene creciente interés porque, por un lado, se ha venido registrando un endurecimiento de las condiciones que otorga el Banco en la concesión de préstamos financiados con recursos ordinarios, particularmente en materia de los intereses cargados, y por otro, debido a las limitaciones que resultan de las "ataduras" que tienen aquellos créditos financiados con fondos especiales. Se debieran, por lo tanto, acelerar los estudios que se están realizando para evaluar la viabilidad del sistema de préstamos mixtos por el BID.

5/ Véase al respecto "Proyecto de declaración sobre políticas de préstamos", TD/B/327, anexo V, presentado en el décimo período de sesiones de la Junta de Comercio y Desarrollo.

/Al respecto

Al respecto se advierte en el cuadro 4 que la proporción que representan los préstamos multilaterales en el total de las entradas de recursos públicos y privados de los países en desarrollo, se elevó del 10 % en 1965 al 12 % en 1969. La mayor parte de ese incremento se explica por la creciente afluencia de fondos multilaterales hacia los países africanos. En cambio, en las otras regiones en desarrollo la participación de los créditos multilaterales en los recursos totales se mantuvo prácticamente constante.

En América Latina dicha proporción permaneció en 12 % entre los años considerados, a pesar de que el BID aumentó sustancialmente su desembolso de préstamos a los países de la región. Como compensación de ese incremento actuó especialmente el estancamiento de los desembolsos obtenidos del BIRF y de la AIF.

Ahora bien, planteada la posición de los países en desarrollo y examinadas algunas cifras sobre la tendencia poco dinámica registrada por la asistencia multilateral, parece evidente que las posibilidades futuras de un sustancial incremento de esta clase de créditos están vinculadas principalmente con el cumplimiento, por parte de varias de las naciones industrializadas más grandes, del objetivo para la asistencia oficial del 0.7 % del PNB. Así, mientras no se progresa persistentemente en la consecución de dicho objetivo es muy improbable que las instituciones multilaterales dispongan de una cantidad rápidamente creciente de recursos obtenida en condiciones "blandas" ^{6/}, de manera que sea factible prestarla en parecidas condiciones a las naciones en desarrollo.

Con relación a lo indicado puede destacarse como caso ilustrativo el de la AIF. Esta institución ha venido enfrentando un serio y persistente problema de escasez de recursos, cuya solución se hace aún más urgente si se tiene presente el papel que se desea que ella desempeñe en la nivelación de los intereses cobrados por el Banco Mundial y en la prosecución de una "política de préstamos más flexible y equitativa", según lo señalado en el Programa de Lima. A este último respecto, puede anotarse que al 30 de junio de 1971 América Latina representaba en conjunto menos del 5 % del total de préstamos vigente de la AIF.

^{6/} Recuérdese, al respecto, la magnitud de las cifras presentadas anteriormente.

Desde la aprobación de la Carta de Argel, el Grupo de los "77" viene señalando que el Banco Mundial debería convertirse en un banco de desarrollo al servicio exclusivo de los países en desarrollo. No obstante, todavía no se ha logrado avanzar en la discusión de este punto, a pesar de la trascendencia creciente que él reviste, habida consideración del papel que debe representar el BIRF en el futuro, en la expansión de la asistencia financiera multilateral.

Por añadidura, se advierte que varias naciones, que el FMI califica de "otros países desarrollados", han continuado recibiendo nuevos préstamos. En el ejercicio 1970/1971, 8 de esos países percibieron cerca del 22 % de los créditos firmados durante ese año financiero ^{2/}. Una definición sobre la política del BIRF en esta materia es probablemente una de las cuestiones que tiene mayor prioridad con relación a la limitación sugerida por el Grupo de los "77" en el otorgamiento de préstamos del Banco a países desarrollados.

Otro elemento que puede merecer consideración con respecto a la acción del BIRF en beneficio exclusivo de las naciones en desarrollo, corresponde al saldo adeudado a él por varios países industrializados, por concepto de préstamos que recibieron de la institución. Así, al 30 de junio de 1971 ocho de ellos tenían préstamos vigentes por 860 millones de dólares (9 % del total). Como una forma de apresurar la transformación deseada del Banco y de proveerle de recursos adicionales, podría justificarse que esos países, voluntariamente y en caso de tener una situación favorable en cuanto a disponibilidad de reservas internacionales, previeran la aceleración del pago de la deuda que mantienen con la institución. Por otra parte, no está demás anotar que el alcance conceptual de la adopción de una medida de este tipo iría más allá de lo que se desprende de la pura consideración de las cifras implicadas en este asunto.

^{2/} Véase BIRF, Informe Anual 1971, Apéndice H.

d) Liberalización de algunas modalidades de la asistencia financiera

En el Programa de Acción de Lima se reiteraron y se ampliaron varios planteamientos hechos anteriormente en la Carta de Argel en relación con la necesaria liberalización de algunas modalidades de la asistencia. Así, en los párrafos vi), vii) y x) (de la sección D, b) se hace referencia al financiamiento de programas de inversión - en vez de proyectos individuales -, a la financiación de costos locales y de "proyectos y programas que no se consideren remuneradores desde el punto de vista estrictamente financiero, pero que puedan causar gran impacto socioeconómico en el desarrollo nacional", y a la canalización de una parte mayor de los préstamos por conducto de los bancos nacionales de desarrollo.

Aparte de destacar la trascendencia que tiene el logro de dichos objetivos, una observación que cabe al respecto es que la aplicación de estas modalidades no debiera limitarse a la asistencia otorgada por las instituciones multilaterales, sino que también debiera extenderse a los préstamos públicos bilaterales. Correspondería, por lo tanto, ampliar el alcance de la liberalización postulada.

Por otra parte, en el aspecto específico de financiamiento de programas de inversión, sobre bases continuas como característica esencial, parece claro que los progresos más significativos han tenido lugar en la esfera del Banco Mundial y de la AIF, aunque hasta la fecha América Latina no ha tenido acceso a esta modalidad de financiamiento. Es urgente, por este motivo, que el BIRF y la AIF extiendan regionalmente y en cuanto a cantidad de recursos la concesión de créditos para programas. Se requiere, asimismo, que las instituciones multilaterales regionales incorporen a sus esquemas de otorgamiento de préstamos la modalidad anotada.

e) Desvinculación de la ayuda

En materia de liberalización de modalidades de la asistencia, es fundamental lo señalado en la Carta de Argel en el sentido de que deberá desvincularse rápida y progresivamente la financiación bilateral y multilateral para el desarrollo, con miras a lograr el objetivo de la desvinculación total en una fecha determinada; que los mayores costos de los

/créditos atados

créditos atados deberán ser subvencionados por los países acreedores; y que debe permitirse libremente la obtención de suministros en países en desarrollo financiados con esos créditos, especialmente en los pertenecientes a la misma región.

A pesar de los esfuerzos desplegados para la consecución de estos objetivos los progresos alcanzados han sido más bien modestos y restringidos a acciones parciales seguidas por algunos países desarrollados (Canadá, Japón y Reino Unido). Por su parte, los Estados Unidos han autorizado que se efectúen compras en naciones en desarrollo con cargo a sus programas de créditos bilaterales. Corresponde, por este motivo, continuar insistiendo en estas propuestas, teniendo en consideración lo planteado al respecto en la Resolución 29 (II) del segundo período de sesiones de la Conferencia, en la Estrategia Internacional del Desarrollo y en el Programa de Lima, particularmente en cuanto este último señala: "los países desarrollados deberían establecer un calendario firme para la desvinculación completa de la ayuda".

Asimismo, tiene trascendencia el que se promueva la aprobación de las medidas complementarias acordadas en el cuarto período de sesiones de la Comisión del Comercio Invisible y de la Financiación B/. Estas tienen por objeto, por un lado, facilitar la participación de las empresas de países en desarrollo en las licitaciones relacionadas con un crédito vinculado y, de otro lado, plantean que las condiciones de los préstamos vinculados deberían acercarse lo más posible a las "condiciones de favor", dado los efectos favorables directos que éstos provocan sobre la economía del país prestamista.

B/ Véase el Informe de esta Comisión, Doc. TD/B/318, Anexo II.

3. Las inversiones privadas extranjeras en su relación con el desarrollo

La Estrategia Internacional para el Desarrollo (párrafo 50) y el Programa de Acción de Lima (párrafos xvii y xviii de la sección D, c) señalan algunos principios generales en relación con las características que debería tener y las medidas que podrían adoptarse, con el propósito de que las inversiones privadas extranjeras provoquen los efectos más favorables posibles sobre el desenvolvimiento económico y social de los países en desarrollo. Sobre este punto es conveniente hacer algunas consideraciones más específicas.

a) La experiencia de América Latina

La inversión extranjera directa acumulada en América Latina (excepto Cuba) subió entre 1950 y 1969 de 7.4 a 17.9 miles de millones de dólares, o sea, 2.4 veces. Paralelamente adquirió mayor importancia la inversión en las industrias manufactureras. Así, por ejemplo, en 1968, casi un tercio del total de la inversión directa de los Estados Unidos en América Latina se dirigió a esas actividades (en Argentina, 64 % y en México, 68 %) g/.

Se reconoce generalmente que la inversión extranjera en condiciones dadas influye en el crecimiento económico, contribuye a la industrialización, sobre todo en el área de nuevas ramas modernas, y facilita la introducción de técnicas avanzadas y la ampliación de la infraestructura. Junto con este aporte positivo, la inversión extranjera también presenta una variedad de nuevos problemas para el desarrollo económico, que se refieren, sobre todo, al balance de pagos, a la naturaleza del desarrollo tecnológico que promueve y a la autonomía de las economías nacionales. Sobre estos aspectos se formulan a continuación algunos comentarios.

El agravamiento de los problemas de balance de pagos. El saldo neto del movimiento de capital, beneficios y otras remuneraciones privadas entre los países desarrollados y América Latina fue negativo en un alto grado para la región en su conjunto. Su magnitud se hace evidente al confrontar las inversiones directas procedentes de los Estados Unidos con las remesas de las utilidades correspondientes. Durante el período 1960-1968, las remesas

g/ Véanse: CEPAL, La expansión de las empresas internacionales y su gravitación en el desarrollo latinoamericano (E/CN.12/868) y Tendencias y estructuras de la economía latinoamericana; el sector externo (E/CN.12/884/Add.1).

superaron a los ingresos de capital en una cifra acumulada de 6 700 millones de dólares, lo que representa un monto mayor que el saldo positivo de 5 600 millones de dólares registrado en el total del intercambio comercial de América Latina en el mismo período 10/.

Las inversiones privadas extranjeras se han ampliado principalmente sobre la base de excedentes creados por las filiales en los propios países receptores de la inversión y que han sido reinvertidos generalmente al amparo de estímulos y tratamientos preferenciales. Al mismo tiempo ha contribuido a su desarrollo un proceso de captación del ahorro interno. Esa evolución se ilustra por el hecho de que, por ejemplo, en el período 1963-1965, la inversión total de los Estados Unidos en América Latina se financiaba sólo en un 9 % con los fondos provenientes de dicho país 11/.

Por otra parte, se advierte que la evolución estructural de la inversión extranjera se contrapone a menudo con las necesidades del balance de pagos. En efecto, las nuevas ramas dinámicas de la industria - que son, como se indicó, a las que preferentemente se dirige esta inversión - tienen en general un componente de insumos importados mucho mayor que las industrias tradicionales y que otras actividades. En estas circunstancias, la empresa extranjera carece en la mayoría de los casos, de estímulos propios para desplazar componentes o materias primas importadas por insumos nacionales del país en el cual está radicada su filial. La inclinación, más bien, podría ser en un sentido opuesto, esto es, hacia la dependencia de insumos importados.

La situación anterior se agrava porque las importaciones crecientes de insumos para el desarrollo de la filial extranjera no tienen una contrapartida suficiente de divisas creadas por las exportaciones de bienes producidos en las mismas filiales. Estas se dedican preferentemente a producir para el mercado interno, si bien en algunos países han coadyuvado a las políticas de exportaciones de productos no tradicionales 12/.

10/ Véase: CEPAL, La expansión..., op.cit., pág. 58; Tendencias y estructuras..., op.cit., cuadro 18, y La economía de América Latina en 1970, (E/CN.12/890), cuadro 6.

11/ Véase: CEPAL, La expansión de las empresas ..., op.cit., cuadro 11.

12/ Véase el capítulo III sobre Promoción de las Exportaciones.

Aspectos relacionados con el aporte tecnológico. Sin desconocer - en términos globales - el aporte que puede hacer la inversión extranjera al progreso tecnológico de la región, cabe considerar importantes aspectos negativos de las características de este modo de transferencia tecnológica.

Uno de ellos se relaciona con el alto grado de vinculación de los componentes tecnológicos transferidos con los procesos productivos empleados por la casa matriz de la empresa extranjera. Como se comprende, este tipo de "cautividad tecnológica" es mucho más directo que, por ejemplo, en el caso de los créditos externos y, en consecuencia, está sujeto a elecciones de tecnologías que pueden resultar inadecuadas o demasiado costosas para la economía de los países en desarrollo.

El poder que tiene la casa matriz de la empresa internacional para seleccionar la tecnología y fijar su precio para la filial está relacionado con el hecho de que la investigación básica y el desarrollo tecnológico de la producción están concentrados en la misma casa matriz, confiándose a las filiales sólo actividades residuales en este campo.

Aspectos relacionados con la autonomía económica nacional. En el plano de la política de desarrollo, se advierte el problema que plantea la inversión extranjera en las limitaciones que imponen las empresas internacionales a la autonomía económica nacional de los países en desarrollo. Estas limitaciones se registran tanto en el nivel macroeconómico de las estrategias y proyectos económicos nacionales, cuanto en la esfera microeconómica de las actividades del empresario local.

En el nivel nacional, la "extranjerización" de los centros de decisión nacionales se manifiesta en el hecho de que en muchos países de la región no sólo importantes sectores de las ramas extractivas y de los servicios, sino también de industrias dinámicas o estratégicas, están en manos del capital privado extranjero. Así, por ejemplo, la participación de filiales manufactureras de los Estados Unidos en América Latina, en las ventas totales de productos químicos, papel, caucho, metálicos y de maquinaria fue en el año 1965 de 69 %, mientras que las correspondientes ramas de producción generaron en 1963 el 43 % del valor agregado total del producto industrial de la región 13/. Sobre todo en los países donde las actividades de las empresas internacionales tienen una alta participación, parece cierto que las decisiones - sobre inversiones, tecnología, comercialización y exportaciones - son adoptadas fuera del país sede de las filiales y en función de los intereses privados globales de las empresas extranjeras.

13/ Véase CEPAL, La expansión de las empresas..., op.cit., cuadro 31.

Es así como aspectos estratégicos claves, de carácter real y financiero, para la evolución y progreso de las economías de los países en desarrollo son decididos en función de la política internacional de la empresa extranjera, con menoscabo de los intereses de las economías de estos países, cuando se presentan situaciones conflictivas u objetivos e intereses contrapuestos.

Por otra parte, el empresario nacional generalmente se encuentra en una posición de extrema debilidad para competir con la inversión privada extranjera. Esto deriva de la gran dimensión - y no pocas veces posición monopólica - de la empresa extranjera en cuanto a recursos financieros y tecnológicos, volumen y capacidad de ventas y otros factores técnicos y económicos.

No puede dejar de mencionarse, en estos breves comentarios, otro hecho particularmente nocivo para el desarrollo de la empresa nacional en los países de la región. Se trata de la adquisición de empresas locales existentes por las extranjeras. Este tipo de "desnacionalización", que por lo común no trae nuevos aportes externos para la economía nacional, se suele efectuar con capital creado o captado localmente. En algunos países se ha extendido al extremo de que una mayoría de las nuevas inversiones extranjeras corresponde a compras de empresas ya establecidas o a la creación de sucursales de subsidiarias preexistentes.

b) Algunos elementos sobre la política de inversiones extranjeras

Estos diversos problemas, así como otros que no han sido considerados en las páginas precedentes, son materia de creciente preocupación en América Latina y en los últimos años en varios países se han comenzado a tomar decisiones tendientes a establecer políticas o determinados controles. Cabe mencionar, a este respecto, el Estatuto del Inversionista para los capitales extranjeros del Grupo Andino de integración subregional.

En relación con los aspectos generales y de carácter más bien limitados que se consideran en este informe, pueden destacarse estas conclusiones:

i) Para evitar la progresiva extranjerización de las economías nacionales y al mismo tiempo establecer normas lo suficientemente claras para el inversionista extranjero potencial, será imprescindible que los países determinen aquellos campos en los cuales se considera conveniente la inversión extranjera (sea por la aportación de recursos que significa o porque trae consigo conocimientos y otros elementos que no son asequibles de momento a la iniciativa nacional). Entre las soluciones institucionales prácticas, merece destacarse la forma de la empresa conjunta, o sea, la combinación de la iniciativa

/privada extranjera

privada extranjera con la de los empresarios nacionales, públicos o privados. Asimismo, en muchos casos, la inversión privada extranjera puede ser reemplazada con ventajas por fórmulas en las cuales son empresas nacionales las que efectúan las nuevas inversiones, contratando préstamos externos y adquiriendo la asistencia y el conocimiento técnico transitoriamente a empresas extranjeras.

ii) La inversión extranjera privada debería contribuir de una manera efectiva a corregir la llamada "brecha tecnológica" entre los países en desarrollo y los industrializados antes que a ensancharla o prolongarla, y esto, sin desconocer el importante papel que deben desempeñar otras formas de transferencia tecnológica. Habrá, por lo tanto, que buscar fórmulas adecuadas para una transmisión tecnológica efectiva, tanto en cuanto a su dominación completa por el país receptor (incluso el desarrollo de la investigación en los países en desarrollo y la capacitación del personal técnico y administrativo) como en cuanto a la retribución justa de aquella tecnología.

iii) Al reafirmarse la premisa que recoge la Estrategia Internacional de que la política de aceleración del progreso económico y social es responsabilidad de los propios países en desarrollo, se advierte con claridad que los centros de decisión sobre los aspectos nacionales deberán estar radicados en los países en desarrollo y no fuera de ellos. Su puesta en práctica implica la subordinación de la empresa extranjera a las políticas, objetivos y metas fijadas por los gobiernos nacionales de los países en desarrollo.

iv) En virtud de los serios problemas de balance de pagos, será necesario evaluar, con mayor profundidad y en el contexto de los planes nacionales, la contribución efectiva de la inversión directa extranjera a la solución de esos problemas. La rentabilidad y el retiro de utilidades de las inversiones extranjeras deben estar sujetos a ciertas limitaciones, establecidos en forma previa y permanente, de suerte que se establezca una aceptable comunidad de intereses entre los inversionistas y los países receptores.

v) Estas evaluaciones deberán alcanzar, como es natural, a otros aspectos económicos, sociales y políticos, según se ha examinado y que son inherentes a la naturaleza y objetivos de la estrategia del desarrollo de los países latinoamericanos; entre ellos, los efectos sobre la ocupación y la distribución del ingreso tienen especial importancia, así como los aspectos relacionados con la transferencia, incorporación y asimilación del progreso tecnológico.

4. Aspectos especiales de la financiación del desarrollo

a) Establecimiento de un vínculo entre la asignación de derechos especiales de giro y la prestación de asistencia financiera adicional a los países en desarrollo

Desde hace varios años, las naciones en desarrollo vienen proponiendo que se establezca un "vínculo" entre la asignación de derechos especiales de giro (DEG) y el suministro de financiación adicional para el desenvolvimiento de los países en desarrollo 14/, lo que se ha reiterado en el Programa de Lima. Entre otras razones, se ha considerado que la intención declarada de las naciones desarrolladas de aumentar el volumen de su ayuda al desenvolvimiento podría llevarse a efecto con mayor facilidad y rapidez si se aprovecha la oportunidad que ofrece el sistema de los DEG para proporcionar a los países en desarrollo, por medio del mecanismo del vínculo; nuevos fondos para el desarrollo. En la Estrategia Internacional (párrafo 52) se reconoce que "se prestará seria consideración a la posibilidad de establecer un vínculo" y se agrega que "en todo caso, la cuestión se examinará antes de la asignación de DEG en 1972".

Son conocidos los argumentos que se han dado en favor del establecimiento del vínculo. Este mecanismo no solamente da una nueva perspectiva a la financiación adicional para el desarrollo sino que también permite salvar, al menos en parte, algunas de las objeciones que las naciones en desarrollo han venido haciendo al procedimiento utilizado para distribuir los DEG, que se basa en las proporciones dadas por las cuotas de cada país en el FMI. En esta dirección parece conveniente recordar que esa forma de distribución utiliza un patrón convencional de proporcionalidad que significa, en último término, dar más de estas nuevas unidades monetarias a muchas naciones que probablemente las necesitan menos y viceversa. No obstante, debe quedar en claro que el vínculo no puede ser considerado como una solución alternativa a la modificación del criterio vigente para la distribución de DEG; ambos objetivos deben ser perseguidos simultáneamente porque tienen finalidades distintas en el financiamiento del sistema 15/.

14/ Véase al respecto; el Anexo III del documento oficial del décimo período de sesiones de la Junta de Comercio y Desarrollo, Suplemento Nº4, TD/B/318 y adicionalmente, el informe de la Secretaría de la UNCTAD, Cuestiones monetarias internacionales, TD/B/356, 5 de junio de 1971.

15/ Véase, más adelante, el capítulo XII sobre la coyuntura monetaria internacional y la reforma del sistema.

La gran urgencia - reconocida en la Estrategia Internacional - que tiene la rápida aprobación del establecimiento del vínculo por parte de la comunidad internacional se debe a varios motivos. Primero, durante 1972 corresponde discutir la nueva creación de DEG, los que se distribuirían a partir de 1973. Segundo, aunque en la III UNCTAD se apruebe el principio del vínculo, lo más probable es que transcurra un tiempo bastante largo antes de que el mecanismo empiece a funcionar porque, aunque ya se han estudiado distintos procedimientos operativos, será necesario decidir entre varias posibilidades de funcionamiento, elaborar las disposiciones correspondientes y obtener el acuerdo de los gobiernos con relación a las soluciones concretas que se vayan proponiendo. Tercero, los recientes acontecimientos que están llevando a un reordenamiento del sistema monetario internacional tienden a acentuar la prioridad de la aprobación de esta propuesta. En efecto, es probable que tienda a acrecentarse la importancia de los DEG como unidad básica del sistema monetario internacional y, consecuentemente, a disminuir la del dólar. En este contexto puede irse estructurando una nueva política financiera mundial, de la que no debería estar ausente el oportuno funcionamiento del mecanismo del vínculo.

La importancia relativa que puede adquirir el vínculo en la financiación del desarrollo depende de varios factores. En este sentido, sobresale, por una parte, la proporción que se les asigne a los DEG en la creación de liquidez internacional; como es obvio, mientras más alta sea ésta, habrá una disponibilidad mayor de DEG que podría quedar afectada al vínculo. Por otra parte, será fundamental la modalidad que se adopte para que los DEG se distribuyan por países y entren en circulación. Así, mientras mayor sea el acceso potencial y real a los nuevos DEG de los países desarrollados con déficit más o menos permanentes de sus balanzas de pagos, es muy probable que sea menor la proporción de ellos que se destine al financiamiento de los países en desarrollo 16/.

La trascendencia que tiene para los países en desarrollo el establecimiento del vínculo no debiera afectar en nada la acción que ellos necesitan desplegar para el cumplimiento de los objetivos del 1 % del PNB de las naciones industrializadas de corriente financiera neta total y del 0.7 % de asistencia oficial. Esto porque, por un lado, se trata de planteamientos distintos aunque independientes entre sí y, por otro, debido a que, como se sugirió anteriormente, es probable que los recursos adicionales que eventualmente logren los países en desarrollo a través del funcionamiento de este mecanismo sean sustancialmente menores a los que resulten del logro de las metas del 1 % y, particularmente, de la del 0.7 %.

16/ Véase al respecto lo que se señala sobre el tema en el capítulo XII sobre la coyuntura monetaria internacional y la reforma del sistema.

Un aspecto adicional que tendrá que considerarse en el funcionamiento del vínculo será la modalidad institucional de encauzamiento de los DEG sujetos al mecanismo y los efectos que ella provoque. Sobre la materia se distinguen diferentes posibilidades, pero si en algunas de ellas los recursos fluyen hacia instituciones multilaterales de crédito, parece lógico que se establezcan fórmulas que permitan que los nuevos fondos disponibles puedan ser distribuidos en forma relativamente equilibrada entre los distintos países en desarrollo.

b) El mecanismo de financiación complementaria o suplementaria

Desde su primer período de sesiones, la UNCTAD recomendó el establecimiento de un mecanismo financiero que complementara los destinados a mitigar las caídas a corto plazo en los ingresos de exportación de los países en desarrollo. La propuesta respondía a la necesidad que existe de resolver el problema financiero que enfrentan los programas nacionales de desarrollo cuando, debido a factores imprevisibles, los ingresos de exportación caen por debajo de las proyecciones efectuadas. Esa merma de los ingresos puede dislocar, como es evidente, la ejecución de planes bien concebidos y conducir al abandono de inversiones ya iniciadas con los perjuicios consiguientes.

Las propuestas elaboradas por el Banco Mundial, atendiendo a la recomendación formulada en el Anexo A.IV.18 de la Primera UNCTAD, fueron examinadas por un Grupo Intergubernamental, en el que no se pudo llegar a un acuerdo sobre los principios y las modalidades de operación del sistema. La Resolución 30 (II) de la II UNCTAD, por lo tanto, reafirmó los objetivos señalados al plan de financiamiento complementario e instruyó al Grupo Intergubernamental para continuar el examen de las propuestas. La evolución subsiguiente de las discusiones se reflejó en la Resolución 60 (IX) de la Junta de Comercio y Desarrollo, en la que se aprobó un conjunto de conclusiones que debían servir de base para la preparación de un plan discrecional de financiación complementaria y se invitó nuevamente al Banco Mundial a elaborar el plan y sus modalidades de aplicación. Entre tanto, las consultas realizadas por este organismo llevaron a la conclusión de que los países desarrollados, en el mejor de los casos, sólo prestarían un apoyo muy limitado a la idea de aportar fondos para un plan de financiamiento complementario, al menos durante el período de la tercera contribución de fondos a la Asociación Internacional de Fomento. En esas condiciones, el Banco Mundial consideró que convendría aplazar el examen más a fondo de las propuestas sobre financiamiento complementario. Esta decisión, adoptada por primera vez en septiembre de 1970, fue ratificada el 4 de mayo de 1971 en una comunicación enviada por el Presidente del Banco Mundial al Secretario General

de la UNCTAD 17/, a pesar de que en la Estrategia Internacional (párrafo 51) "se invita al Banco a considerar más ampliamente la posibilidad de adoptar medidas financieras suplementarias lo antes posible".

La posición adoptada por el Banco Mundial plantea a los países en desarrollo una situación que deberá ser examinada en la III UNCTAD. En efecto, si aceptan la decisión tomada por aquel organismo, se aplaza por un término indefinido el estudio y la elaboración de nuevas propuestas sobre financiamiento complementario. Por lo contrario, si consideran que debe persistirse en el empeño de establecer un plan discrecional de financiamiento complementario, de acuerdo con lo que fue reiterado en el Programa de Acción de Lima, tendrán que adoptarse las decisiones pertinentes y dar instrucciones al Grupo Intergubernamental de la UNCTAD para continuar examinando las bases posibles del sistema.

c) Financiación compensatoria

En el Programa de Lima se reitera que "el FMI debería examinar seriamente las sugerencias de los países en desarrollo que figuran en la decisión 31(II) de la UNCTAD, relativas a la liberalización del servicio de financiación compensatoria" (párrafo xxii, sección D, d). Por su parte, en la Carta de Argel se había planteado que dentro de la operación del sistema se permitiera efectuar giros por un valor de hasta el 50 % de las cuotas de los países en el FMI, sin que dichos giros estén sujetos a condiciones específicas; que se modificara la fórmula para calcular los déficit, y que se examinara la refinanciación de las deudas contraídas durante los períodos de déficit persistentes en sus ingresos de exportación, entre los que debe incluirse la revisión de los plazos vigentes para las recompras.

Corresponde recordar que en 1966 el FMI introdujo algunas modificaciones en el sistema, en respuesta a la recomendación A.IV.17 de la UNCTAD. De este hecho se tomó nota con satisfacción en la II UNCTAD. Conforme con la buena disposición mostrada por el FMI para ir mejorando el funcionamiento del sistema, puede suponerse que, de acuerdo a las resoluciones que se tomen sobre la materia en la III UNCTAD, estará también en condiciones de continuar readaptando la operación del mecanismo de suerte que este coadyuve más eficientemente al desenvolvimiento de los países en desarrollo.

En el mismo párrafo xxii ya citado del Programa de Lima se anota: "además, debería ampliarse el servicio de financiación de modo que los países en desarrollo pudieran compensar la disminución de los ingresos procedentes

17/ Véase el Documento TD/B/363 del 21 de mayo de 1971.

de la exportación de determinados productos básicos o grupos de productos". Es meridiana la utilidad que tendría el funcionamiento de una fórmula como la propuesta; ello no obstante, cabe hacer notar que sería conveniente coordinar esta posición con lo que se ha venido planteando en cuanto a la puesta en práctica del mecanismo de financiación complementaria del Banco Mundial.

Una cuestión adicional en materia de financiación compensatoria se suscribió en el Programa de Lima, al indicarse: "el FMI debería crear un servicio especial ideado específicamente para cubrir los déficit que son resultado de la aplicación de medidas encaminadas a liberalizar el comercio entre países en desarrollo, siempre que los derechos de giro de este servicio sean distintos de los derechos corrientes de giro" (párrafo xx, sección D, d).

En la Tercera UNCTAD debiera promoverse la aprobación de este principio y de su aplicación práctica, habida consideración de la propagación y dinamismo que están teniendo los procesos de integración económica entre países en desarrollo.

5. El problema del endeudamiento y la salida de recursos financieros de los países en desarrollo 18/

a) Reendeudamiento externo

La Estrategia Internacional (párrafo 48) señala que "se mejorarán las disposiciones destinadas a prever y, de ser posible, evitar las crisis originadas por la deuda. Los países desarrollados contribuirán a evitar tales crisis proporcionando asistencia en plazos y condiciones adecuados, y los países en desarrollo adoptando sanas normas de administración de la deuda. En los casos en que surjan dificultades, los países interesados deberán estar dispuestos a resolverlas razonablemente dentro del marco de un foro adecuado, en cooperación con las instituciones internacionales interesadas, recurriendo a todos los métodos disponibles, incluso, si fuere necesario, a medidas tales como arreglos para la redistribución del servicio y la refinanciación de las deudas existentes en plazos y condiciones adecuados".

18/ Sobre este aspecto, véanse los documentos de la Secretaría de la UNCTAD: La corriente de recursos financieros (TD/B/C.3/96) y Liberalización de las condiciones y modalidades de la asistencia (TD/B/C.3/92).

Por su parte, en el Programa de Acción de Lima se acordó por los países en desarrollo (en los párrafos xxiv y xxvii, sección D, f):

"Los criterios y procedimientos para la modificación de los plazos de amortización de las deudas externas de los países en desarrollo especialmente de los que tienen graves problemas de servicio de la deuda, deberían examinarse y revisarse de modo que la modificación de los plazos no entorpezca el proceso de planificación del desarrollo en los países deudores; el objetivo de ese examen y esa revisión debería ser evitar en todos los casos tanto la desorganización de los planes de desarrollo a largo plazo como la necesidad de proceder a repetidos arreglos de la deuda. Cuando los problemas del endeudamiento obedezcan a un desequilibrio estructural deberían fijarse para las deudas cuyos plazos de amortización se modifiquen los mismos períodos de gracia, tipos de interés y plazos de vencimiento que se aplican en la financiación básica del desarrollo. En los acuerdos sobre préstamos debería figurar invariablemente una cláusula de aplazamiento de los reembolsos de la deuda en situaciones de graves dificultades de balanza de pagos, tales como las que se producen como consecuencia de una imprevista y fuerte disminución de las exportaciones o de un aumento también imprevisto de las importaciones."

"Debería crearse un órgano especial dentro del mecanismo de la UNCTAD para que encuentre soluciones prácticas a los problemas de servicio de la deuda de los países en desarrollo. Dentro de ese órgano podrían celebrarse consultas entre representantes de los países deudores y acreedores y expertos internacionales que prestarían sus servicios a título personal."

Tiene amplia justificación el énfasis puesto en este tema en la Estrategia y en el Programa de Lima, porque la salida de recursos financieros de los países en desarrollo originada por el servicio de la deuda externa ha estado constituyéndose progresivamente en uno de los problemas más explosivos que enfrentan las naciones en desarrollo. Cabe señalar que uno de los factores fundamentales en el agravamiento de este problema ha provenido del retroceso experimentado en cuanto al cumplimiento de la meta del 0.7 % del PNB de los países desarrollados concedida en asistencia oficial, en las condiciones de plazos y de tipos de interés que se detallaron anteriormente.

Es posible destacar dos manifestaciones concretas del peso relativo que ha adquirido el servicio de la deuda externa de las naciones en desarrollo. En primer lugar, del cuadro 9 se desprende que entre 1965 y 1969, no obstante que los desembolsos totales aumentaron de 8 774 a 10 153 millones de dólares, la transferencia neta de recursos al mundo en desarrollo descendió de 5 358 a 5 185 millones, a consecuencia del incremento de 3 416 a 4 968 millones registrado por el servicio de la deuda pública externa (el pago de intereses creció en 61 % y el de amortizaciones en algo más de 45 %).

/Cuadro 9

Cuadro 9

CORRIENTE DE RECURSOS EXTERNOS Y PAGOS POR SERVICIO DE
LA DEUDA PUBLICA EXTERNA, 1965-1969

(En millones de dólares)

Región/año	Desembolsos			Servicio de la deuda			Corriente neta ^{b/}	Transfe- rencias netas ^{c/}
	Préstamos	Donaciones y aportacio- nes con caracte- rísticas de donación ^{a/}	Total	Amortiza- ción	Intereses	Total		
Africa								
1965	1 078.5	861.7	1 940.2	303.6	163.9	467.5	1 636.6	1 472.7
1966	877.0	731.9	1 608.9	323.0	166.7	479.7	1 295.9	1 129.2
1967	984.1	685.1	1 669.2	293.3	182.7	476.0	1 375.9	1 193.2
1968	789.9	715.1	1 505.0	412.0	188.9	600.9	1 093.0	904.1
1969	800.1	739.6	1 539.7	521.3	203.5	724.8	1 018.4	814.9
Asia Oriental ^{d/}								
1965	509.1	363.4	872.5	163.5 ^{g/}	30.1 ^{g/}	193.6	709.0 ^{g/}	678.9
1966	437.1	308.1	745.2	186.4 ^{g/}	39.1 ^{g/}	225.5	558.8 ^{g/}	519.7
1967	814.6	398.7	1 213.3	205.6	54.1	259.7	1 007.7	953.6
1968	1 033.0	425.2	1 458.2	205.2	79.1	284.4	1 253.0	1 173.9
1969	1 201.5	366.1	1 567.6	318.6	117.6	436.2	1 249.0	1 131.4
Oriente Medio								
1965	402.7	194.2	596.9	204.9	42.3	247.2	392.0	349.7
1966	442.7	121.5	564.2	228.6	49.5	278.1	335.6	286.1
1967	683.7	77.8	761.5	179.3	61.7	241.0	582.2	520.5
1968	981.1	64.7	1 045.8	277.3	86.6	363.8	768.5	681.9
1969	774.2	63.2	837.4	366.9	108.2	475.1	470.5	362.3
Asia Meridional ^{f/}								
1965	1 347.0	827.3	2 174.3	199.5	147.1	346.6	1 974.8	1 827.7
1966	1 226.7	859.9	2 086.6	249.3	178.6	427.8	1 837.3	1 658.7
1967	1 574.5	774.9	2 349.4	306.5	204.5	511.0	2 042.9	1 838.4
1968	1 511.5	520.0	2 031.5	330.5	211.5	542.0	1 701.0	1 489.5
1969	1 418.0	338.6	1 756.6	377.2	240.5	617.6	1 379.4	1 138.9
Europa Meridional ^{g/}								
1965	607.0	61.4	668.4	346.9	92.2	439.1	321.5	229.3
1966	759.2	46.1	805.3	336.2	105.4	441.7	469.1	363.7
1967	758.2	34.6	792.8	324.4	115.4	439.8	468.4	353.0
1968	868.6	41.8	910.4	355.2	141.7	496.9	555.2	413.5
1969	945.6	19.5	965.1	359.0	173.0	531.9	606.1	433.1
Hemisferio Occidental ^{h/}								
1965	2 121.5	399.8	2 521.3	1 300.4	421.0	1 721.4	1 220.9	799.9
1966	2 152.8	392.2	2 545.0	1 482.4	452.0	1 934.4	1 062.6	610.6
1967	2 617.6	384.3	3 001.9	1 541.7	508.4	2 050.1	1 460.2	951.8
1968	2 954.2	418.4	3 372.6	1 688.7	550.8	2 239.5	1 683.9	1 133.1
1969	3 011.9	475.1	3 487.0	1 583.1	599.4	2 182.5	1 903.9	1 304.5
80 países en desarrollo								
1965	6 065.9	2 707.8	8 773.6	2 518.8	896.6	3 415.4	6 254.8	5 358.2
1966	5 895.5	2 459.7	8 355.2	2 795.9	991.3	3 787.2	5 559.3	4 568.0
1967	7 432.7	2 355.4	9 788.1	2 850.8	1 126.8	3 977.6	6 937.3	5 810.5
1968	8 138.3	2 185.2	10 323.5	3 268.9	1 258.6	4 527.5	7 054.6	5 796.0
1969	8 151.3	2 002.1	10 153.4	3 526.1	1 442.3	4 968.4	6 627.3	5 185.0

Fuente: Banco Mundial, Informe Anual 1971, Cuadro 9.

- ^{a/} Las donaciones comprenden datos sobre las donaciones propiamente dichas y las aportaciones con características de donaciones efectuadas por los países miembros del CAD y donaciones realizadas por organismos multilaterales, recopilados por la OCDE, así como desembolsos efectuados por el Banco Interamericano de Desarrollo sobre préstamos amortizables en la moneda de los países receptores.
- ^{b/} Desembolsos sobre préstamos, donaciones y préstamos con características de donaciones, deducida la amortización de los préstamos.
- ^{c/} Corriente neta, deducidos los intereses sobre los préstamos.
- ^{d/} Excluida la mayor parte de la deuda privada con garantía pública de Filipinas.
- ^{e/} Los intereses correspondientes a Indonesia se han incluido en la amortización. Por lo tanto, la corriente neta de ese año se ha subestimado.
- ^{f/} Excluidos los créditos de proveedores a la India de los cuales se carece de datos para 1965-1966. En 1969 las transacciones de estos créditos fueron: desembolsos, \$89.2 millones; amortizaciones, \$64 millones; intereses, \$22.9 millones.
- ^{g/} Excluida la deuda no garantizada del "sector social" de Yugoslavia contraída con posterioridad al 31 de marzo de 1966.
- ^{h/} Los pagos por servicio del Brasil comprenden algunas deudas del sector privado con proveedores no garantizados.

/En segundo

En segundo término, se advierte que en los 10 últimos años ha habido 22 casos (para 10 países) de renegociación de la deuda y, además, que los problemas del servicio de la deuda provocaron dificultades en varios otros países que se resolvieron sin recurrir a la renegociación, lo que no significa que no se generaron efectos desfavorables sobre el desenvolvimiento económico y social de ellos.

Ahora bien, si se examina la distribución por regiones del problema de la deuda se pueden extraer algunas conclusiones de interés. Así, en el cuadro 10 se aprecia que a fines de 1969 la proporción más alta de deuda pública externa pendiente le correspondía a América Latina, no obstante que dicha proporción se redujo fuertemente entre 1961 y 1969; en cambio, las regiones que aumentaron la suya fueron Asia Oriental y Meridional y el Oriente Medio. Por su parte, los coeficientes registrados por África y Europa meridional permanecieron estables entre los dos años considerados.

La diferencia en las condiciones en que está contratada la deuda de las diferentes regiones en desarrollo se refleja en la relación existente entre las proporciones a que alcanzan el monto de la deuda y el servicio de ella, ambas referidas al total del mundo en desarrollo. A fines de 1969, América Latina, que tenía el 29.7 % del saldo de la deuda, pagó servicios por el 43.9 %; en cambio, las situaciones de Asia Oriental y especialmente de Asia Meridional fueron las inversas. En las otras regiones existió cierto equilibrio entre ambos conceptos. (Véase nuevamente el cuadro 10.) Resultan evidentes, por lo tanto, las condiciones medias relativamente desfavorables en que está contratada la deuda externa de América Latina, lo que repercute en la seriedad del problema del servicio de la deuda que enfrenta la región.

La comprobación anterior sobre las malas condiciones en que está constituida la deuda externa de América Latina, se agrega a la formulada anteriormente en el sentido de que durante el período 1965-1969 la región estuvo contratando y desembolsando deuda de condiciones relativamente "duras" (véase el cuadro 5), debido a que no tuvo un acceso creciente a formas de endeudamiento más favorables, como son los créditos oficiales, o casi gratuitas, como las donaciones oficiales. En estas circunstancias debió utilizar con intensidad los créditos y préstamos privados, que se otorgan a plazos cortos y con altos intereses. Una verificación de esto se proporciona en el estudio de la Secretaría de la UNCTAD ya citado. En efecto, a fines de 1969 se observaba que cerca de un 38 % de la deuda pública externa de América Latina provenía de fuentes privadas y que ésta daría origen en el período 1970-1975 a casi el 52 % del servicio total que debía pagar la región 19/.

19/ Véase UNCTAD, op.cit., TD/B/C.3/96, Anexo, cuadro 1.

Cuadro 10

MONTO DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA Y DE LOS PAGOS POR
CONCEPTO DE SERVICIO DE LA DEUDA, 1961-1969

(Millones de dólares)

		Deuda pública a/	Porcentaje del total	Pagos por concepto del servicio de la deuda pública	Porcentaje del total
Africa	1961	3 309	15.4	172	7.4
	1965	6 297	16.8	468	13.7
	1969	9 184	15.5	725	14.5
Asia Oriental	1961	2 176	10.0	224	9.6
	1965	3 903	10.4	194	5.7
	1969	7 609	12.8	436	8.7
Oriente Medio	1961	1 419	6.5	170	7.3
	1965	2 307	6.1	247	7.2
	1969	4 883	8.2	475	9.5
Asia Meridional	1961	3 600	16.6	246	10.6
	1965	9 015	24.0	347	10.1
	1969	13 809	23.3	618	12.4
Europa Meridional	1961	2 261	10.4	252	10.8
	1965	4 104	10.9	439	12.9
	1969	6 228	10.5	532	10.7
Hemisferio Occidental	1961	8 822	40.8	1 250	54.0
	1965	11 905	31.7	1 721	50.4
	1969	17 618	29.7	2 183	43.9
<u>Total</u>	1961	21 587	100.0	2 314	100.0
	1965	37 532	100.0	3 416	100.0
	1969	59 331	100.0	4 968	100.0

Fuente: UNCTAD, op.cit., TD/B/C.3/96, cuadro 2.

a/ Al 31 de diciembre, incluidas las sumas aun no desembolsadas.

/Otra característica

Otra característica que muestra América Latina en cuanto al peso relativo de la deuda y del servicio de ella se refiere a que la situación varía mucho de país a país. Dicha variación puede medirse a través de distintos índices (por ejemplo, con relación a la población, el ingreso por persona, a las exportaciones, etc.), comprobándose, a su vez, que se obtienen diferentes tendencias según sea el patrón de comparación que se utilice.

b) La salida de recursos financieros

En un examen que cubre un período relativamente largo (1950 a 1969; véase el cuadro 11) se perfilan algunas tendencias llamativas que complementan algunas cuestiones esbozadas antes. Así, en lo que a evolución de los préstamos se refiere, se observa que entre los quinquenios 1950-1954 y 1965-1969 los desembolsos brutos no alcanzaron a quintuplicarse, en tanto que los conocidos efectos de la espiral de endeudamiento llevaron a que los reembolsos se multiplicaran por 5,5 y que los intereses pagados lo hicieran por más de 8. Esto determinó que el aporte neto de los préstamos fuera solamente 2 y media veces superior en los quinquenios mencionados y que entre 1960-1964 y 1965-1969 se registrara una reducción en dicho aporte.

El saldo neto de los fondos correspondientes a la inversión directa extranjera ha sido en la práctica persistentemente negativo. Durante el período 1950-1969, por cada dólar que ingresó salieron más de 2, en forma de depreciaciones y utilidades. Por su parte, las donaciones oficiales han tendido a crecer pero sin alcanzar cifras de mucha significación dentro de la corriente examinada.

Todo lo anterior llevó a que en el conjunto de los 20 años considerados el aporte global neto del capital extranjero al financiamiento externo fuera negativo en alrededor de 500 millones de dólares.

Se aprecia, además, que la carga de servicios financieros externos totales viene absorbiendo una proporción cada vez más alta de los ingresos provenientes de las exportaciones. (Véase el cuadro 12.) Los desembolsos totales (amortizaciones, depreciaciones, intereses y utilidades) duplicaron su proporción en relación con las exportaciones de la región, elevándose de un 18.5 % a un 37 % entre 1950-1954 y 1965-1969. Aunque a comienzos del decenio de 1950 las utilidades y depreciaciones de la inversión directa representaban el coeficiente más alto, su incremento relativo posterior fue pequeño (de 11 a 13 %); en cambio, los servicios de la deuda externa, que al principio sólo llegaban a un 7 %, posteriormente triplicaron su participación, pues en 1965-1969, ella alcanzó a cerca de 24 %.

Cuadro 11

AMERICA LATINA: VALORES ACUMULADOS POR QUINQUENIOS DE LA AFLUENCIA DE FONDOS EXTRANJEROS Y SU
APORTE GLOBAL NETO AL FINANCIAMIENTO EXTERNO

(Millones de dólares)

	Préstamos externos utilizados y sus servicios correspondientes				Inversión directa extranjera y sus servicios correspondientes					Aporte global neto del capital extranjero		
	Desembolsos	Reembolsos	Saldo	Intereses pagados	Aporte neto de los préstamos	Inversión directa	Depreciaciones	Saldo	Utilidades		Aporte neto de las inversiones directas	Dona- ciones ofi- ciales
1950-1954	4 028.5	2 289.9	1 738.6	436.9	1 301.7	1 826.6	272.7	1 553.9	3 981.8	-2 427.9	110.4	-1 015.8
1955-1959	8 141.2	5 256.2	2 885.0	823.8	2 061.2	4 062.2	270.6	3 791.6	5 306.4	-1 514.8	452.0	998.4
1960-1964	15 133.3	9 046.1	6 087.2	1 800.6	4 286.6	2 303.6	886.7	1 416.9	5 513.7	-4 096.8	642.3	832.1
1965-1969	19 267.7	12 476.0	6 791.7	3 565.6	3 226.1	3 628.3	871.6	2 756.7	8 021.5	-5 264.8	696.6	-1 342.1

Fuente: CEPAL, a base de estadísticas oficiales.

Cuadro 12

AMERICA LATINA: VALORES ACUMULADOS POR QUINQUENIOS DEL SERVICIO DEL CAPITAL EXTRANJERO

(Millones de dólares)

Período	Servicio de la deuda externa			Inversión directa extranjera			Total de servicio del capital extranjero
	Amortización	Intereses	Total	Utilidades	Depreciaciones	Total	
1950-54	2 289.9	436.9	2 726.8	3 981.8	272.7	4 254.5	6 981.3
1955-59	5 256.2	823.8	6 080.0	5 306.4	270.6	5 577.0	11 657.0
1960-64	9 046.1	1 800.6	10 846.7	5 513.7	886.7	6 400.4	17 247.1
1965-69	12 476.0	3 565.6	16 041.6	8 021.5	871.6	8 893.1	24 934.7

Proporción que representa el servicio del capital extranjero en las exportaciones de bienes y servicios (en porcentajes)

1950-54	6.1	1.1	7.2	10.6	0.7	11.3	18.5
1955-59	11.6	1.8	13.4	11.7	0.6	12.3	25.7
1960-64	17.6	3.5	21.1	10.8	1.7	12.5	33.6
1965-69	18.5	5.3	23.8	11.9	1.3	13.2	37.0

Fuente: CEPAL, a base de estadísticas oficiales.

/Cabe agregar

Cabe agregar que entre los años 1950 y 1969 los ingresos provenientes de las exportaciones de bienes y servicios crecieron a una tasa anual del 3.9 %, en tanto que los servicios globales del capital extranjero lo hicieron a un 8.9 % cada año, subdividido en un aumento de las obligaciones de la inversión directa del 5.1 % por año y de las de la deuda externa del 12.5 % anual.

c) Posibles soluciones para el problema de la deuda externa

Los antecedentes proporcionados permiten apreciar la gravedad que reviste para el mundo en desarrollo y particularmente para América Latina el problema de su endeudamiento externo y de la consiguiente salida de recursos financieros, a lo que se agrega el desequilibrio directo sobre la balanza de pagos que provoca el saldo neto de los fondos correspondientes a la inversión directa extranjera. Se explica plenamente, por lo tanto, la urgencia que reviste el cumplimiento de las medidas de política planteadas en la Estrategia Internacional y en el Programa de Lima, las que fueron reproducidas con anterioridad.

Por otra parte, parece útil insistir una vez más en que un elemento determinante para el enfrentamiento del problema de la deuda durante el decenio de 1970 será el volumen a que alcance y las condiciones que tenga la asistencia oficial para el desarrollo. Asimismo, debe prestarse cuidadosa atención a las recomendaciones sobre la materia de la Comisión Pearson, a saber:

- "a) En las operaciones de ayuda para la deuda se debería evitar la necesidad de reajustes repetidos y procurar restablecer sobre bases realistas la financiación del desarrollo.
- b) Cuando sea preciso fijar límites para los nuevos créditos de exportación, y de haber un programa de desarrollo bien concebido, se debería conceder igual importancia a la posible necesidad de ayuda exterior en condiciones concesionarias.
- c) Los países que proporcionan asistencia deberían considerar la ayuda para la deuda como una forma legítima de asistencia, y permitir el uso de nuevos préstamos para refinanciar los pagos de la deuda, con objeto de reducir la necesidad de negociaciones de ayuda para la deuda en gran escala.
- d) En las condiciones de todos los préstamos oficiales de asistencia para el desarrollo debería estipularse en lo sucesivo un interés no superior al 2 %, un vencimiento entre veinticinco y cuarenta años y un período de gracia de siete a diez años."

/Asimismo, tiene

Asimismo, tiene particular importancia lograr la aceptación del principio de que los países prestatarios puedan postergar el servicio de la deuda, en aquellos casos que estén enfrentando crisis de su balanza de pagos. Esta propuesta, llamada cláusula "bisque", debería ser aceptada universalmente, incorporándose a los contratos de préstamo suscritos por los países en desarrollo con los industrializados.

En lo que se refiere a la importancia que tienen los créditos de proveedores en la estructura de la deuda externa de los países en desarrollo, el Programa de Lima también señala algunas indicaciones. Así se plantea, por un lado, que los créditos de exportación deberían concederse en condiciones compatibles con los objetivos del desarrollo planificado y, por otro, que los países desarrollados "deberían aceptar el principio de que han de asumir la responsabilidad de los créditos de proveedores de empresas registradas en sus territorios y escalonar los reembolsos en condiciones favorables, cuando sea necesario, a fin de atenuar el efecto negativo de dichos créditos sobre la balanza de pagos de los países en desarrollo". Demás está decir que la puesta en práctica de dichos principios es especialmente pertinente para América Latina, dada la alta participación relativa que tienen los créditos de proveedores en su deuda externa.

6. Otros aspectos de la financiación del desarrollo

a) Problemas relacionados con la movilización de los recursos internos de los países en desarrollo

La Estrategia Internacional (párrafo 41) detalla algunas medidas que deberían tomar las naciones en desarrollo para movilizar más plenamente la totalidad de sus recursos internos. A su vez, en el Programa de Lima se acordó (párrafo xxiii, sección D, e):

"Los países desarrollados deben abstenerse de tomar cualquier medida que pueda interferir, directa o indirectamente, con la plena y eficaz movilización de los recursos internos tanto terrestres como marinos, de los países en desarrollo. Los programas y prioridades de los países en desarrollo con vistas a alcanzar tal movilización no deben sufrir tampoco ninguna interferencia externa."

Ambos planteamientos, que enfocan el asunto desde distintos puntos de vista, tienen una profunda significación. Interesa, por tal motivo, la aceptación plena de esos principios y de ciertas normas concretas que permitan su realización práctica.

/b) E1

b) El desarme y la financiación del desarrollo

La Resolución 2685(XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre "Consecuencias económicas y sociales del desarme" se preocupa del principio de "establecer el vínculo entre el Decenio para el Desarme y el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, a fin de que una porción adecuada de los recursos liberados como consecuencia del avance hacia el desarme general y completo se utilice para aumentar la ayuda destinada al desarrollo económico y social de los países en desarrollo".

En relación con este punto puede señalarse que en 1969, según estimaciones 20/, los gastos militares mundiales alcanzaron a unos 200 000 millones de dólares. De esa cifra, los países de la OTAN gastaron más de la mitad, y los miembros del Pacto de Varsovia alrededor de un tercio. Pues bien, para apreciar la dimensión relativa de estos valores puede señalarse, a vía de ejemplo, que los gastos militares de los países desarrollados equivalían, como mínimo, a 10 veces lo que ellos mismos dedicaban a la concesión de asistencia financiera total (pública y privada) en favor de las naciones en desarrollo y a 20 veces de la asistencia financiera oficial.

Las grandes potencias vienen considerando la posibilidad de suscribir una acción colectiva con miras a lograr una reducción sustancial de los fondos asignados a gastos militares. Se ha planteado, por lo tanto, la conveniencia y necesidad de que los países desarrollados - de economía de mercado y socialistas - destinen una parte significativa de tales reducciones a otorgar una mayor asistencia oficial a las naciones en desarrollo.

20/ U.S. Arms Control and Disarmament Agency, Annual Report, 1969.



Capítulo XII

LA COYUNTURA MONETARIA INTERNACIONAL Y LA REFORMA DEL SISTEMA 1/

1. Antecedentes sobre la evolución y la crisis del sistema monetario

La medida anunciada por el Presidente Nixon en su discurso del 15 de agosto de 1971 de suspender temporalmente la convertibilidad del dólar en oro o en otros activos de reserva, significó la eliminación formal de una característica básica del sistema monetario internacional que no estaba operando efectivamente en la práctica. Ello no obstante, esta medida, adoptada conjuntamente con el recargo del 10 % sobre las importaciones, forzó a la comunidad internacional a buscar una modificación sustancial de un sistema monetario que estaba en crisis desde hace tiempo. Ese cambio empezó a tener lugar con la modificación del precio del oro expresado en dólares y con los reajustes cambiarios acordados el 18 de diciembre pasado por el Grupo de los Diez. Estos tienen una especial significación, pero todavía parece quedar un largo camino por recorrer hasta que se complete la reforma del sistema.

El objetivo principal del sistema financiero que entró en vigor al término de la segunda guerra mundial era promover el progresivo establecimiento de un sistema multilateral de comercio y de pagos que llevara a la expansión y a la liberalización del comercio mundial, particularmente del que se realiza entre los países desarrollados. De hecho, se estructuró un aparato monetario que no tomó en cuenta en absoluto las características propias de las naciones en desarrollo y que las integró en él pero sobre la base de que ellas quedaron afectas a las mismas regulaciones que fueron formuladas teniendo en cuenta la naturaleza de los países industrializados.

Sobre la materia parece útil recordar que el sistema que funcionó durante más de 25 años - y que aún sigue vigente - se sustentaba, muy fundamentalmente, en la aceptación generalizada del dólar como unidad monetaria mundial, tanto para los propósitos del pago de las transacciones

1/ Con relación a este tema véase, UNCTAD, International Monetary Issues, TD/8/.3/98, y el documento presentado por CEPAL a la XII Reunión de DECLA, Las probables repercusiones sobre América Latina de la nueva política económica de los Estados Unidos (E/CN.12/L.67).

comerciales como de la constitución de reservas internacionales. Esto llevó, en buena medida, a que Estados Unidos constituyera una especie de Banco Central del sistema, a pesar de que al Fondo Monetario Internacional le correspondía teóricamente ese papel.

De esta característica "patrón-dólar" del aparato monetario mundial, se deduce que la promoción de la expansión de la liquidez internacional estaba en buena parte influida por el ritmo de expansión de la cantidad de dólares en circulación, sobre todo considerando que las otras formas de reserva (oro, DEG y posición en el FMI) tenían una limitada capacidad de crecimiento. En efecto, el aumento de las existencias de oro estaba condicionado por el lento ritmo de producción mundial de este metal, a lo que se agregaba el disuasivo que significaba un precio fijo en dólares; los DEG sólo comenzaron a operar a partir de 1970 y en limitadas cantidades; y las posiciones en el FMI eran de reducida importancia relativa.

La situación descrita llevó en los últimos años a que la expansión de la liquidez internacional estuviera vinculada a la generación de déficit permanentes del balance de pagos de Estados Unidos y a la aceptación y promoción, por parte de los países desarrollados superavitarios, de un aumento cada vez más rápido de sus reservas en dólares, al tiempo que ellos mismos sabían que con ese proceso se estaba debilitando la estabilidad del valor del dólar y su garantía de convertibilidad. Los países con excedentes aceptaban aquella evolución, en forma más o menos generalizada, porque permitía un acelerado ritmo de incremento de sus exportaciones y, con esto, un fuerte estímulo al crecimiento de sus economías. Sin embargo, la política seguida tuvo un efecto no deseado de gran importancia, que consistió en la progresiva desnacionalización de muchas empresas manufactureras europeas y japonesas adquiridas total o parcialmente por empresas estadounidenses.

Cabe reiterar al respecto, que lo que perseguían los países europeos y Japón con ese funcionamiento financiero de la economía mundial era el propósito de aumentar su participación en el comercio internacional, en parte para recuperar posiciones perdidas y en parte, también, para ganar otras. Ellos tuvieron éxito en la consecución de ese objetivo y, simultáneamente, lograron acumular fuertes reservas internacionales. Sin embargo, parece claro que esas naciones - particularmente algunas de ellas - exageraron su política de lograr superávit en sus balanzas de pagos y de constituir crecientes reservas internacionales. En efecto, con el afán de acelerar su ritmo de crecimiento y de asegurar el pleno empleo de su fuerza de trabajo, fueron demasiado cautelosas para liberalizar importaciones, para establecer regulaciones que limitaran la desnacionalización de empresas, para aumentar la ayuda externa y para adoptar medidas de política - por ejemplo,

/revaluación de

revaluación de sus paridades cambiarias - que llevaran a hacer algo menos intensa la redistribución del comercio mundial y la presión sobre el dólar. Con esto, la crisis del sistema monetario se aceleró, porque a los crecientes problemas que enfrentaba Estados Unidos se agregó el comportamiento ya descrito de los países industrializados superavitarios.

La expansión y reorientación del comercio mundial, que llevó a una reducción de la importancia relativa que Estados Unidos tenía en él a fines de la segunda guerra mundial, no favoreció a las regiones en desarrollo: la proporción que éstas representaban en el comercio mundial disminuyó de un tercio en 1950 a menos de un quinto en 1970, al mismo tiempo que se continuó acrecentando la diferencia existente entre los niveles de desenvolvimiento de los países industrializados y de los en desarrollo.

El proceso por el cual fue ganando consenso la posición de que este sistema no podría seguir funcionando - a pesar de que se le hicieron ciertos ajustes, entre otros, devaluación de la libra y del franco, revaluación del marco y mercado libre para algunas transacciones de oro - se fundó en varios elementos complementarios entre sí. Primero, algunos países desarrollados - particularmente Alemania occidental y los Países Bajos - empezaron a considerar que sus economías estaban operando en condiciones de pleno empleo y que, por esto, no obtenían mayores ventajas con el exceso de liquidez internacional, sino que por el contrario corrían riesgos inflacionarios. Segundo, la situación deficitaria del balance de pagos de Estados Unidos en 1970 y 1971 adquirió tal magnitud que hizo cuantitativamente inaceptable y demasiado arriesgada la continuación del funcionamiento del sistema y, al mismo tiempo, el valor de las reservas en dólares del conjunto de algunas naciones desarrolladas pasó a ser considerablemente mayor que las existencias de oro en los Estados Unidos. Tercero, el funcionamiento del "patrón-dólar" se fue haciendo cada vez más inaceptable y no equitativo, ya que en la práctica era manejado por la decisión unilateral de un país que, a juicio de los demás, no hacía esfuerzos suficientes para corregir, aunque fuera moderadamente, los desequilibrios de su economía. Cuarto, Estados Unidos llegó a convencerse que el continuo déficit de su balanza de pagos y el curso que estaba siguiendo el sistema monetario internacional no eran compatibles con un adecuado desenvolvimiento de su economía, en la que se advertían peligrosos síntomas de desempleo e inflación que acentuaban el deterioro de su situación competitiva.

Es decir, tomó un largo tiempo y una suma de circunstancias para que el país que se encontraba en una situación de "desequilibrio fundamental" en su balance de pagos (en el lenguaje del FMI) adoptara medidas conducentes a corregirla; en lo principal, una devaluación de su moneda. La razón de

/esa demora

esa demora no sólo residió en los factores ya anotados sino que, también, en el hecho que el sistema aprobado en Bretton Woods no estaba diseñado para hacer frente con agilidad a una circunstancia en la cual la economía y la moneda base del esquema eran las que mostraban las mayores debilidades.

El mundo en desarrollo que no había recibido un tratamiento especial en el sistema monetario que estuvo en funcionamiento durante un cuarto de siglo, tampoco lo ha tenido en el período de transición que se inició el 15 de agosto de 1971 y que no tiene término previsto. Así, además de la cuestión de principio en el sentido de que las regiones en desarrollo han quedado hasta ahora marginadas totalmente de las negociaciones dirigidas a reestructurar el sistema, se aprecia que se han generado efectos negativos muy concretos que influyen sobre las economías de las naciones en desarrollo.

Resulta de interés mencionar algunos de esos efectos. En primer lugar, la prolongada crisis monetaria vigente ha agregado nuevos factores que tienden a acentuar el ya debilitado ritmo de crecimiento de algunos países europeos y del Japón y, además, ha provocado incertidumbre en los mercados internacionales. Ambos factores han repercutido desfavorablemente sobre el volumen y precio de las exportaciones de las naciones en desarrollo. En segundo término, las características de este período de transición han llevado a un retroceso en el cumplimiento, por parte de los países desarrollados, de los objetivos que habían suscrito internacionalmente en materia de comercio y de financiación del desenvolvimiento. Así, por ejemplo, se ha introducido un factor adicional de demora para la puesta en práctica por parte de varias naciones industrializadas del sistema generalizado de preferencias y ha disminuido la asistencia oficial otorgada por algunos países y, en especial, por Estados Unidos. Tercero, el reajuste de las paridades cambiarias acordado en diciembre pasado provoca una reducción del orden de 1 000 millones de dólares en el valor real de las reservas internacionales en poder de los países en desarrollo ^{2/}. Asimismo, dicho reajuste implica un incremento del valor real de la deuda externa del mundo en desarrollo y en aquella porción constituida en monedas que han sido revaluadas, y debe llevar a un empeoramiento de su relación de intercambio. Por último, las medidas concretas aplicadas por los Estados Unidos a partir del 16 de agosto de 1971 - particularmente el recargo transitorio de 10 % sobre las importaciones - provocaron lógica expectación e intranquilidad a los países de América Latina por su impacto sobre el desarrollo de sus

^{2/} Véase UNCTAD, op. cit., TD/B/C.3/98, pág. 22.

exportaciones más dinámicas a aquel mercado. Aunque la medida en cuestión fue dejada posteriormente sin efecto, sigue preocupando a los países de la región la indiferencia demostrada por los Estados Unidos, igual que en oportunidades anteriores mostraron otros países industrializados, por el efecto de sus medidas económicas internas sobre el proceso de crecimiento del mundo en desarrollo. Actitudes de ese tipo paralizan o crean discontinuidad en los esfuerzos de estos países por expandir y diversificar sus corrientes de exportación a los mercados desarrollados. Complementariamente, cabe tener en cuenta el impacto provocado por la disminución de 10 % en la ayuda externa otorgada por los Estados Unidos, de la que luego de intensa gestión fue exceptuada América Latina.

En suma, de lo señalado se desprende que han sido numerosas y de trascendencia las repercusiones desfavorables sobre la economía de los países en desarrollo que han resultado de la crisis monetaria y de la solución que hasta ahora se le está dando.

2. Algunos aspectos generales de la reforma del sistema

La estructuración del nuevo sistema monetario debe considerar algunos objetivos y criterios principales, a los cuales vale la pena hacer referencia.

a) El régimen debe garantizar permanentemente una situación de liquidez internacional apropiada para la expansión del comercio mundial y, en especial, para la aceleración del ritmo de crecimiento de las exportaciones y de las economías de los países en desarrollo. Esto último implica que desde la creación misma del sistema se le deben incorporar regulaciones que tengan en cuenta debidamente las características particulares del mundo en desarrollo, a diferencia de lo que sucedió en Bretton Woods. No debe extrañar este planteamiento sobre trato diferenciado porque significa extender al campo monetario y financiero un principio ya aceptado en la esfera del comercio. Corresponderá preocuparse de la plena realización práctica de dicho principio.

Hay dos aspectos complementarios que considerar en lo que se relaciona con la necesaria expansión del comercio mundial. Uno tiene que ver con el hecho de que en la coyuntura actual es indispensable evitar la propagación de las tendencias depresivas que están mostrando algunos países industrializados de Europa y el Japón. Para tal propósito se requiere que esos países den mayor énfasis que en el pasado a la adopción de medidas que les permitan activar la demanda interna como compensación, aunque sea parcial, de la baja de la demanda externa que probablemente deban enfrentar. Esto, por supuesto, sin dejar de lado las acciones que puedan seguirse para influir sobre la evolución de su sector externo. Más adelante se volverá sobre este último punto.

/El otro

El otro aspecto que tiene interés destacar en esta materia se refiere a la oportunidad que se ofrece, en esta etapa de reforma del sistema, para intentar la incorporación de las naciones socialistas en el mecanismo que se establezca. En una fase de las relaciones internacionales en que tienden a fortalecerse las vinculaciones comerciales, además de las políticas, entre los países de economía de mercado y los socialistas, parece lógico que también se desplieguen esfuerzos para ampliar la base de sustentación del aparato monetario mundial.

b) La participación efectiva y oportuna de los países en desarrollo en las negociaciones destinadas a definir la reforma del sistema y, posteriormente, en la operación misma del sistema monetario es una cuestión absolutamente crucial. Al respecto cabe recordar, en primer lugar, lo señalado en la Resolución 1652 (LI), del 29 de octubre de 1971, del Consejo Económico y Social (párrafo 4): "Afirma que todos los Estados miembros del Fondo Monetario Internacional deben tener la oportunidad de participar plenamente y desde el principio en las consultas y negociaciones que conduzcan a la reforma monetaria internacional". Por su parte, en el Programa de Acción de Lima se anota (párrafo 6 de la sección A, I): "Es totalmente inaceptable que un pequeño grupo de países tome, al margen del Fondo Monetario Internacional, decisiones que son vitales para el futuro del sistema monetario internacional y que interesan a toda la comunidad mundial".

Hasta la fecha la reestructuración del sistema ha estado siendo decidida en el ámbito exclusivo del Grupo de los Diez, aunque cabe señalar que en las reuniones de dicho Grupo participa el Director Gerente del FMI. El procedimiento seguido, que es totalmente contrario al principio de participación en las negociaciones de los países en desarrollo, refuerza la conveniencia de la creación del Grupo Intergubernamental que represente las posiciones del Grupo de los "77", de acuerdo con las orientaciones acordadas en el Programa de Lima (párrafos 13, 14 y 15 de la sección A, I). De no seguirse ese camino, o uno alternativo que lleve al mismo fin, las naciones en desarrollo continuarán funcionando dentro de una organización monetaria en la que sólo tienen la posibilidad concreta de ratificar, en la última etapa del proceso de reforma, lo que ya viene definido y convenido por unas pocas naciones industrializadas.

c) En cuanto a la definición del papel y de las características del FMI, en el Programa de Lima se acordó: "debería restablecerse y reforzarse la función y la autoridad del Fondo Monetario Internacional en todas las cuestiones que afectan a toda la comunidad internacional, como único medio de proteger los intereses de todos los países y en especial los de los países en desarrollo". En otra parte señala: "debería aumentarse el número de votos de los países en desarrollo en el Fondo Monetario Internacional introduciendo en su Convenio Constitutivo disposiciones que permitieran incrementar el número de votos de que dispone cada país".

Dicho en otros términos, lo que se propone es que la política monetaria mundial sea realmente conducida por el FMI y que en el manejo de esa política tengan una efectiva y mayor participación las naciones en desarrollo 3/.

En otro orden de ideas y cualquiera sea la alternativa que surja en materia de reordenamiento monetario, cabría prestar especial atención al problema de la movilización de las reservas en dólares y en libras esterlinas actualmente en poder de los bancos centrales de los países desarrollados, tanto con relación a las repercusiones que para el comercio de los países en desarrollo pudiera tener una acción concertada tendiente a orientar ciertas importaciones hacia áreas desarrolladas, cuanto para procurar su aprovechamiento en favor de la creación de liquidez adicional para los países en desarrollo o la reducción de los costos del financiamiento. Para tales propósitos podrían utilizarse algunos mecanismos y modalidades sugeridas por expertos monetarios u otros que se basen en las propuestas del Fondo Monetario. Asimismo, cabría considerar las posibilidades que una acción en tal sentido abre a los países desarrollados que disponen de aquellas reservas, para la ejecución de políticas nacionales de inversión o financiamiento en favor de los países en desarrollo.

3/ Véase al respecto, UNCTAD, op. cit., TD/B/C.3/98, capítulo V y el Anexo.

3. La actitud de los países en desarrollo ante un nuevo sistema monetario

El Programa de Acción de Lima señala, con gran precisión, las características específicas principales que cabe introducir al sistema monetario que se defina. Así, en él se indica: "Al estudiar soluciones de la crisis deberían tenerse en cuenta las siguientes consideraciones y directrices:

a) para el restablecimiento de la estabilidad y de la confianza en el sistema monetario mundial es indispensable que se establezca una estructura satisfactoria de tipos de cambio que se mantengan dentro de márgenes reducidos;

b) el nuevo sistema debe prever un mecanismo para crear una liquidez internacional adicional mediante una acción internacional verdaderamente colectiva, en consonancia con las exigencias de una economía mundial en expansión y las necesidades especiales de los países en desarrollo, y con las salvaguardias que sean necesarias para que la liquidez internacional en su conjunto no se vea influida de manera indebida por la posición de la balanza de pagos de ningún país o grupo de países;

c) la creación de un vínculo entre los derechos especiales de giro y los recursos adicionales para la financiación del desarrollo debe pasar a ser parte integrante del nuevo sistema monetario internacional;

d) la adhesión de los países en desarrollo a un nuevo sistema monetario internacional presupone forzosamente la existencia de un sistema permanente de garantías contra las pérdidas cambiarias que afectan a las reservas de dichos países. En todo caso, habría que establecer un sistema para compensar a los países en desarrollo contra las pérdidas involuntarias debidas a las especulaciones con determinadas monedas de países desarrollados".

En lo que se refiere a lo que anota el párrafo a) citado, resulta evidente que un sistema que opere con márgenes de fluctuación relativamente amplios para las paridades cambiarias tendría efectos negativos sobre los países en desarrollo. Esto sobre todo porque la fluctuación exagerada introduce un factor permanente de inestabilidad en el comercio internacional, que debe perjudicar más seriamente a las naciones menos preparadas y con una experiencia más reducida para enfrentar ese tipo de problemas que son precisamente las menos desarrolladas.

/Teniendo en

Teniendo en cuenta que los movimientos de capital a corto plazo son los determinantes principales de las fluctuaciones en torno a las paridades cambiarias, tiene particular importancia que los países industrializados den más énfasis a la adopción de medidas internas que establezcan ciertas limitaciones para tales movimientos. Esta orientación estaba incluso prevista en lo aprobado en Bretton Woods pero, en la práctica, los países desarrollados, con escasas excepciones, no la siguieron.

Para el cumplimiento de lo que se plantea en el párrafo b) que se reprodujo del Programa de Lima, parece necesario que el nuevo sistema monetario tenga una característica adicional. Como señaló el vocero latinoamericano ante la última Asamblea del FMI, realizada en Washington, es indispensable que "la fuente básica de liquidez internacional e instrumento de reserva central no deba identificarse con monedas nacionales, y ser cada vez más un instrumento fiduciario como los DEG" 4/.

En el sentido anotado resulta claro que tal característica es particularmente importante porque de esa forma, será factible, por un lado, ir terminando paulatinamente con el sistema "patrón-dólar" con todas las limitaciones que éste tiene y, por otro, acrecentar progresivamente la estabilidad e independencia del nuevo sistema monetario. En este último aspecto, parece evidente que el FMI tendrá más y mejores posibilidades efectivas de orientar el funcionamiento del sistema si la unidad base de éste es un instrumento fiduciario, creado en forma independiente de los países miembros y cuya emisión y circulación esté bajo la dirección y el control de la propia institución.

Ahora bien, al acrecentarse el papel que desempeñarán los DEG se hace más urgente la aprobación de procedimientos que permitan a las naciones en desarrollo un acceso relativamente más amplio al uso de ellos. En primer lugar se distingue la fórmula sugerida anteriormente, en el sentido de que en las próximas asignaciones de DEG se modifique el criterio de distribución utilizado hasta ahora, de suerte que las naciones en desarrollo reciban una proporción mayor que la que resulta determinada por las cuotas en el FMI. La aprobación y puesta en práctica de esta fórmula no es alternativa sino que, por el contrario, es complementaria de la aplicación del "vínculo". Cabe señalar que en la coyuntura actual de reducción del ritmo de expansión del comercio internacional, se requiere particularmente el oportuno aumento del poder de compra de las regiones en desarrollo, con el propósito de que éste opere como factor estimulante.

4/ Véase el Documento XIII - GOBCEL/7 Rev.1.

En segundo término se encuentra el establecimiento de un "vínculo" entre la asignación de DEG y la prestación de asistencia financiera adicional a los países en desarrollo, aspecto que también fue reiterado en el Programa de Lima, según ya se vio. Este punto ya fue examinado en este documento, en el capítulo sobre recursos financieros para el desarrollo, por lo que no parece necesario volver sobre la materia.

En tercer lugar, será necesario que se acepte el principio de que los déficit de balance de pagos que puede originar el uso de DEG deben ser de carácter transitorio, especificando hasta donde sea posible lo que se entenderá por esto último. De esta forma se trataría de limitar la utilización de los DEG por parte de naciones desarrolladas con balanzas de pagos deficitarias por largos períodos. En esta materia la experiencia durante los años 1970 y 1971 ha sido aleccionadora: los Estados Unidos y el Reino Unido han sido los grandes usuarios de estas unidades y, complementariamente, la CEE ha sido la principal aceptante de ellos. O sea, por la circunstancia de que el procedimiento acordado establece que los DEG pueden ser girados por aquellos países que tienen déficit de sus balances de pagos y, adicionalmente, por la falta de una clara limitación sobre qué clase de déficit son los financiables, se generó una curiosa situación en que dos de los más grandes países industrializados - siendo uno de ellos base del sistema - fueron los principales beneficiados con la operación del mecanismo creado a fines de 1969.

En principio, deberá ser más fácil prevenir y evitar la presencia de déficit prolongados en la balanza de pagos de Estados Unidos al tener los DEG una creciente importancia relativa como unidad base del sistema. En efecto, al ser así disminuye el atractivo que para varios países puede tener que la nación que actúa como Banco Central continúe creando liquidez internacional mediante el peculiar financiamiento que le da a su déficit, siempre que el sistema prevea y permita que dicha liquidez se genere por otras vías. La principal de ellas debe ser el otorgamiento de financiación adicional a las regiones en desarrollo.

Es decir, mientras mayor sea la trascendencia relativa de los DEG dentro del sistema monetario y más limitada sea la aplicación del principio que permite girar estas unidades para financiar déficit no transitorios del balance de pagos, más importante pasa a ser el papel que representa la financiación adicional con DEG a los países en desarrollo para garantizar una adecuada expansión de los medios de pago internacionales. Resulta evidente, entonces, el significado y perspectivas que esta cuestión tiene para el mundo en desarrollo y, asimismo, para los países industrializados.

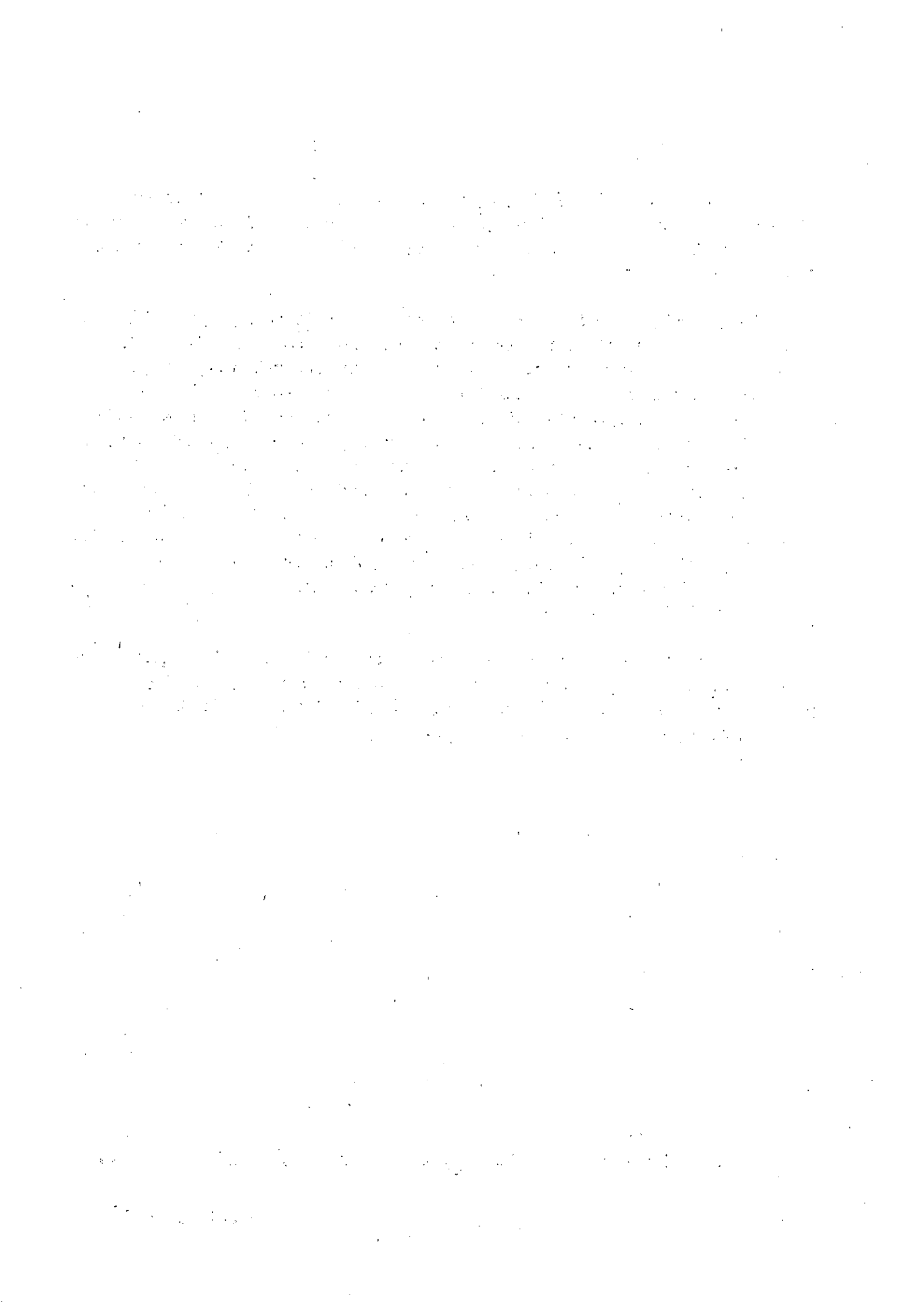
/Por último,

Por último, en el párrafo d) ya citado del Programa de Lima se plantea que en el nuevo sistema se requerirá la existencia de un mecanismo permanente de garantías contra las pérdidas cambiarias que afecten a las reservas de los países en desarrollo.

Está demás insistir en la trascendencia que tiene la aprobación y la aplicación de este principio, teniendo a la vista como caso ilustrativo la reducción en el valor real de las reservas internacionales que habría resultado del reordenamiento cambiario aprobado en diciembre último, según ya se comentó anteriormente. Sobre el asunto cabe recordar que el hecho de que los países en desarrollo mantuvieran sus reservas principalmente en dólares - y no en oro o algunas monedas europeas - les significó recibir con gran intensidad el impacto de las modificaciones cambiarias acordadas. No parece equitativo que esto vuelva a ocurrir, ya que de ser así se introducen elementos distorsionadores dentro del propio sistema y, además, se estaría estimulando la especulación con diferentes formas de reservas por parte de las propias autoridades monetarias nacionales a fin de defender el valor real de sus reservas.

Es manifiesta, por esto, la urgencia de adoptar soluciones concretas en este campo, incluyendo la aprobación de una compensación por las pérdidas que las naciones en desarrollo experimentaron a raíz de la reestructuración cambiaria reciente 5/.

5/ Véase, al respecto, UNCTAD, op. cit., TD/B/C.3/98, págs. 22 y 23.



Capítulo XIII

LA TRANSMISION DE TECNOLOGIA Y LAS ACTIVIDADES DE INVESTIGACION Y DESARROLLO TECNICO

1. Evolución de la tecnología en los países desarrollados

El rápido progreso tecnológico de los países industrializados en los últimos años se debe, fundamentalmente, a dos factores que se complementan entre sí, a saber, la actividad sistemática de investigación y desarrollo técnico estimulada en cada uno de esos países por abundantes inversiones y calificado personal y la activa comercialización de tecnología entre empresas locales y extranjeras. Los países desarrollados destinan proporciones importantes de sus recursos a la investigación pura y aplicada: Estados Unidos y Francia alrededor del 3 % del PIB, Alemania occidental e Inglaterra entre el 2 y el 2.5 % y Japón cerca del 1.5 %. (Véase el cuadro 1.) De estos gastos, corresponden, en promedio, cerca del 63 % a las empresas, alrededor del 20 % a los institutos nacionales de investigación y el resto a los institutos de investigación universitarios o no lucrativos. Las principales fuentes para el financiamiento de estos gastos son el gobierno y las empresas privadas. Aunque es posible que en algunos de los países mencionados buena parte de los gastos se efectúen con fines militares, destaca el esfuerzo considerable que despliegan al destinar tales proporciones del PIB a la investigación.

Asimismo, después de la segunda guerra mundial, y sobre todo a partir del decenio de 1960, el comercio de tecnología entre los países desarrollados aumentó notablemente. Las tasas medias anuales de crecimiento de los ingresos y pagos por tecnología transferida entre los países desarrollados en el período de 1960-1968 fueron superiores a las tasas registradas en ese mismo período por las exportaciones e importaciones de productos.

Ahora bien, como resultado de la aceleración del progreso tecnológico, el ciclo de vida de una tecnología se acorta rápidamente. Por ejemplo, en la fabricación de vidrio plano aparecen innovaciones en los procesos productivos cada seis años en promedio; en farmacéutica la vida útil de la mayoría de los productos no excede de 2 a 6 años; en el sector de bienes de producción los progresos relativos a tamaño, velocidad, precisión, automatismo, confiabilidad, etc., dan lugar a una obsolescencia acelerada. En las calculadoras, los ciclos comerciales son de 5 años más o menos 1/.

1/ Véase E. Jantsch, La prévision technologique, OECD, París, y CEPAL, La transferencia de tecnología, (E/CN.12/L.66).

Cuadro 1

COMPARACION INTERNACIONAL DEL GASTO EN INVESTIGACION Y DESARROLLO TECNICO Y DEL COMERCIO DE TECNOLOGIA

(Millones de dólares)

Año	Estados Unidos					Reino Unido ^{a/}					Francia					Alemania Occidental					Japón				
	Gastos	% del PIB	Ingrs (a)	Egre- sos (b)	(a)/ (b)	Gastos	% del PIB	Ingrs (a)	Egre- sos (b)	(a)/ (b)	Gastos	% del PIB	Ingrs (a)	Egre- sos (b)	(a)/ (b)	Gastos	% del PIB	Ingrs (a)	Egre- sos (b)	(a)/ (b)	Gastos	% del PIB	Ingrs (a)	Egre- sos (b)	(a)/ (b)
1960	13 710	2.7	650	67	9.70	-	-	-	-	-	762	1.7	48	91	0.53	-	-	-	-	-	512	1.1	2	95	0.02
1961	14 500	2.8	711	80	8.90	1 827	2.4	-	-	-	893	1.8	56	105	0.53	1 181	1.5	-	-	-	681	1.2	3	112	0.03
1962	15 610	2.8	837	100	8.37	-	-	-	-	-	1 063	1.9	55	120	0.46	1 436	1.6	-	-	-	781	1.3	7	114	0.06
1963	17 350	2.9	927	111	8.35	-	-	-	-	-	1 306	2.1	139	189	0.73	1 750	1.9	50	135	0.37	892	1.3	9	137	0.07
1964	19 180	3.0	1 057	127	8.34	2 143	2.3	123	115	1.07	1 650	2.5	144	191	0.76	1 648	1.6	62	153	0.40	1 061	1.3	14	156	0.09
1965	20 470	2.9	1 246	134	9.29	-	-	134	129	1.04	1 978	2.8	168	213	0.79	2 008	1.7	75	166	0.45	1 183	1.3	17	167	0.10
1966	22 285	3.0	1 380	140	9.86	2 453	2.4	160	132	1.21	2 201	2.9	180	243	0.74	2 238	1.8	73	175	0.42	1 358	1.3	19	192	0.10
1967	23 680	3.0	1 567	171	9.16	-	-	176	165	1.07	2 503	3.1	195	230	0.85	2 575	2.1	90	192	0.47	1 684	1.4	27	239	0.11
1968	-	-	1 805	194	9.30	-	-	200	185	1.08	-	-	165	275	0.60	-	-	99	220	0.45	2 133	1.5	34	314	0.11
1969	-	-	1 858	192	9.68	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	97	283	0.38	-	-	46	368	0.13

Fuente: Estados Unidos - National Science Foundation, Reino Unido - "Statistics of Science and Technology" Board of Trade Journal, 25 de marzo de 1970.
 Alemania Occidental - Informe mensual del Banco Federal e informaciones del Ministerio de Educación y Ciencia; Ministry of Education and Science.
 Francia - Estadísticas del balance de pagos. Japón - Organismo de Ciencia y tecnología.

Esto implica que los beneficios económicos que proporciona un nuevo tipo de tecnología deben obtenerse en función de su ciclo de vida. Pero como la inversión requerida para desarrollar una nueva tecnología aumenta cada vez más, las empresas se ven en la necesidad de intercambiar o vender en forma inmediata la nueva tecnología desarrollada por ellas mismas con el fin de recuperar los gastos de investigación y obtener beneficios.

Por otra parte, estimula la comercialización de tecnología el hecho de que esté compuesta por numerosos elementos especializados. El intercambio de estos elementos permite que las empresas de los países avanzados no realicen duplicaciones de gastos en investigación y que tiendan a especializarse cada vez más. Las empresas de los países avanzados utilizan muchas formas de transmisión y fuentes de abastecimiento de tecnología: publicaciones, compra de muestras, empleo de consultores, cooperación conjunta, inversión extranjera, etc., pero predominan los contratos individuales referidos a elementos tecnológicos particulares.

Las empresas de los países desarrollados suelen tener un gran acervo de conocimientos tecnológicos para las etapas de preinversión y construcción y operación, lo que fortalece su posición negociadora y les facilita la adquisición de elementos complementarios y el uso de los canales de transmisión más económicos. No obstante, en algunos campos de la industria moderna, donde el progreso tecnológico es más acelerado, como en la industria petroquímica, la electrónica y la de energía nuclear, los canales de transmisión son limitados. Así en la industria de computadoras, una sola empresa domina el 70 % del mercado mundial gracias a su poder técnico respaldado por gran número de patentes y experiencias tecnológicas. Esta empresa transmite su tecnología a otros países solamente a través de sus filiales. Por lo tanto, en la mayoría de los países industrializados, las industrias nacionales de computadoras no tienen fácil acceso a la tecnología desarrollada por esa empresa y no pueden alcanzar su nivel tecnológico. Como la computadora está representando un papel cada vez más importante en toda la actividad nacional, el hecho de no poder desarrollar una industria de computadoras con autonomía técnica representa un grave impedimento para la mayoría de los países industrializados.

Otro ejemplo de oligopolio tecnológico es el de la producción de los circuitos integrados que están produciendo un cambio radical en la industria electrónica. Actualmente, la mayoría de las empresas de la industria electrónica no pueden producirlos sin llegar previamente a acuerdos con las cuatro empresas propietarias de patentes que se complementan entre sí. En virtud de estos acuerdos, los receptores de esta tecnología están obligados a pagar el 12 % de las ventas como derechos de patentes.

2. Trasmisión de tecnología de los países desarrollados a los países de América Latina

Los países de América Latina vienen insistiendo en diversos foros internacionales en la necesidad de adquirir tecnología extranjera en condiciones más equitativas ^{2/}. Sin desconocer que la tecnología importada fortalece la capacidad productiva de los países de la región, se considera imprescindible que se convierta en un factor que promueva un mayor dinamismo del desarrollo económico en general en condiciones adecuadas con los objetivos de la Estrategia, que atenúe la dependencia tecnológica en lugar de perpetuarla y que contribuya a aliviar los problemas de balanza de pagos de esos países, estimulando las exportaciones o la sustitución eficiente de importaciones y rebajando los precios de transferencia de tecnología.

Es un hecho que la adquisición de tecnología extranjera constituye el medio más importante de acumulación de los conocimientos técnicos necesarios para el desarrollo industrial y económico de los países de América Latina y que los requerimientos tecnológicos han ido aumentando en los últimos años. Sobre la base de algunos cálculos provisionales puede estimarse que de 1964 a 1968 los pagos mundiales, por concepto de adquisición de tecnología (exceptuando a los países socialistas) subieron de 1 620 a 2 630 millones de dólares, correspondiendo a América Latina, para los años indicados, 250 y 500 millones de dólares, respectivamente, es decir, el 15.0 % y el 19.0 %. Como es de suponer, los países de América Latina, y en general, los países en desarrollo, registraron los mayores incrementos relativos de demanda de tecnología para satisfacer sus enormes y crecientes necesidades de conocimientos técnico-productivos. En el caso particular de los países latinoamericanos, debido a las condiciones actuales de la comercialización de tecnología extranjera y a la carencia o debilidad de la actividad local de investigación y desarrollo técnico, la afluencia de conocimientos tecnológicos no produce los beneficios reales que cabría esperar; más aún, éstos se ven reducidos por la influencia de algunos factores entre ellos:

^{2/} En la Resolución 2/XII de la CECLA (octubre de 1971) se formularon planteamientos correctos vinculados con la necesidad de elaborar las bases para una nueva legislación internacional en materia de transferencia de tecnología.

- i) el costo real de la tecnología es superior al que podría estimarse;
- ii) las modalidades actuales de transmisión de tecnología tienden a perpetuar la dependencia tecnológica de los países de la región de las fuentes externas, en lugar de incrementar el potencial tecnológico nacional;
- iii) en general la tecnología extranjera contribuye a fortalecer la capacidad productiva de la economía nacional, pero frecuentemente se convierte en el factor principal de elevación de los costos de producción;
- iv) la tecnología transferida no siempre contribuye a la expansión de las exportaciones de productos manufacturados, o lo hace en escasa medida;
- v) muchas veces la tecnología que se recibe es incompatible con las condiciones locales (factores productivos, desempleo, recursos naturales y bienes intermedios disponibles, estructura de costos, etc.) lo que se traduce en desniveles en las actividades productivas y en un alto costo social.

La contradicción entre la creciente necesidad de tecnología para el desarrollo industrial y los resultados poco satisfactorios de su comercialización, plantean un problema crucial para los países de América Latina. Estudios efectuados recientemente en Brasil, México, Chile y Colombia, fundamentan en parte este hecho.

En los países de América Latina una proporción importante de la tecnología empleada es adquirida por filiales de empresas internacionales y por empresas extranjeras independientes. De un reciente estudio surge que en el Brasil los pagos medios efectuados por las filiales y asociadas o de empresas internacionales, a las casas matrices, son ocho veces superiores a los pagos efectuados por las empresas nacionales y más de 4 veces superiores a los efectuados por las empresas extranjeras que no tienen vínculos de propiedad con la cedente externa de tecnología. Por otra parte, si se analiza la composición de los pagos efectuados por concepto de transmisión de tecnología, se llega a la conclusión de que los pagos de asistencia técnica absorben la mayor proporción, mientras que la menor corresponde a los pagos por licencia de patentes y marcas registradas situación inversa de la que se observa en los países desarrollados. En el estudio del Brasil, se señala como ejemplo, que en 1969 los pagos por tecnología extranjera efectuados por todas las actividades económicas ascendieron a 90.8 millones de dólares, correspondiendo a pagos por asistencia técnica y administrativa 83.9 millones de dólares, el 92.4 %, y 6.9 millones de dólares a pagos por patentes y marcas registradas. Una situación semejante se observa también en otros países de la región.

/Cabe advertir

Cabe advertir, sin embargo, que no todos los pagos efectuados por asistencia técnica corresponden en realidad a este concepto; es conocida la práctica de muchas empresas de remitir al exterior, por concepto de asistencia técnica, sumas que corresponden a pagos de dividendos o regalías, con el fin de eludir ciertas disposiciones impositivas internas de los países de la región. Así, por ejemplo, México tuvo que abolir recientemente el tratamiento fiscal preferencial a los pagos por asistencia técnica e implantar un tratamiento único a todos los pagos por transmisión de tecnología 3/.

La transmisión de tecnología a través de la inversión extranjera constituye un elemento favorable para los países latinoamericanos que no disponen de suficiente capital ni de un adecuado potencial tecnológico. Pero al mismo tiempo, esta modalidad de transmisión resulta ventajosa para los proveedores de tecnología ya que generalmente les asegura elevadas ganancias en la forma de regalías, dividendos u otros pagos directos e incluso muchas veces, a través de sobreprecios sobre las materias primas, bienes intermedios, maquinaria, equipos, servicios de ingeniería, de administración, de entrenamiento de personal, etc., que en otras condiciones, podrían adquirirse a un precio menor.

Además de la modalidad anterior, los acuerdos contractuales globales entre las empresas representan canales importantes de transmisión para los países de América Latina. Según estos acuerdos de obra completa (turnkey agreement), el proveedor de tecnología proporciona todo el conocimiento técnico necesario para el diseño, construcción y operación de las instalaciones productivas. En la mayoría de los casos, el contrato incluye la concesión de derechos para usar patentes y conocimiento técnico no patentados. Como la propiedad de la empresa y las decisiones futuras con relación a ella quedan en manos de nacionales, el proveedor de tecnología posee menos control que en el caso de la inversión extranjera. Sin embargo, el receptor también suele pagar frecuentemente sobreprecios sobre la maquinaria y el equipo, además de los pagos iniciales y de las regalías. Estos sobreprecios pueden extenderse a las materias primas y a los bienes intermedios, pero ello ocurre en menor proporción.

3/ Véase "la política industrial en el desarrollo económico de México", NAFINSA-CEPAL, México, agosto de 1971.

Los acuerdos contractuales individuales varían según los elementos del conocimiento técnico que abarcan. En los países latinoamericanos, así como en los demás países en desarrollo, casi todos los contratos individuales cubren gran variedad de elementos de conocimiento tecnológico, patentes, conocimientos técnicos no patentados para los procesos de producción, diseño de ingeniería, construcción de plantas, entrenamiento de personal, etc., lo cual refleja la deficiencia del acervo tecnológico de los países receptores de la región.

La transmisión de tecnología a través de contratos individuales es generalmente más favorable para los receptores, puesto que les permite obtener los elementos de los conocimientos técnicos necesarios de un número amplio de proveedores y en las mejores condiciones económicas. Sin embargo, el costo de la tecnología obtenida en esta forma no siempre es barato debido al débil poder negociador de las empresas latinoamericanas y, en ciertos casos, a la posición dominante de los proveedores, algunos de los cuales son oligopolios tecnológicos. A veces los contratos incluyen una cláusula sobre un pago mínimo que hay que cubrir independientemente del monto de las ventas, lo que normalmente resulta una pesada carga para los países de la región que no suelen disponer de mercados internos suficientemente amplios.

Los convenios contractuales - globales o individuales - incluyen frecuentemente cláusulas que señalan restricciones para los receptores. Una de las más comunes es la cláusula de adquisición atada la cual obliga al receptor a comprar maquinarias y equipos y a veces hasta las materias primas y bienes intermedios a los proveedores de tecnología.

Otra cláusula corriente es la que restringe las exportaciones limitando las ventas de la empresa receptora al mercado interno o a determinados mercados externos. En el caso de los países del Grupo Andino, ésta es una de las cláusulas que con más frecuencia se encuentra en los contratos de comercialización de tecnología. De 451 contratos investigados ^{4/}, en 317, vale decir el 70 %, se prohibía la exportación de los productos elaborados con la tecnología objeto del contrato. En otros 57, que junto a los anteriores representan el 83 % del total encuestado, sólo se permitía la exportación a determinadas áreas. En 302 de esos contratos, equivalentes al 67 %, existían cláusulas que obligaban a adquirir bienes intermedios y de capital en la misma fuente de tecnología. En algunos países como Colombia, y en algunos sectores, como el farmacéutico, este porcentaje es mucho mayor.

^{4/} Véase C.V. Vaitzos El proceso de comercialización de la tecnología en el Pacto Andino, Lima, octubre de 1971.

Además de los problemas señalados, que derivan de las modalidades actuales de comercialización de la tecnología extranjera, otro de igual o mayor importancia deriva del hecho de que la tecnología extranjera muchas veces no contribuye efectivamente al incremento de la capacidad tecnológica nacional sino que, por el contrario, tiende a perpetuar la dependencia tecnológica de la región de fuentes externas. Este problema se acentúa por la incapacidad que presenta a veces la actividad local de investigación y desarrollo técnico de absorber, a nivel de la empresa, la tecnología adquirida o de crear, sobre la base de ésta, innovaciones propias y nuevos elementos de conocimiento tecnológico.

Las empresas latinoamericanas en general, privadas y públicas, no han prestado la necesaria atención a la actividad de investigación y desarrollo técnico ni a crear una adecuada infraestructura en el campo científico y tecnológico. Ello queda demostrado por la baja proporción del PIB que se destina a esta actividad en los diversos países de la región 5/. Aunque sólo se dispone de una precaria información al respecto, podría estimarse que a fines del decenio de 1960, los países de América Latina no gastaban por este concepto más de 270 millones de dólares, lo que representa cerca del 0.2 % del PIB latinoamericano. Esta situación contrasta notablemente con las proporciones del PIB que destinan a esta actividad los países desarrollados. Por otra parte, si se calcula la relación entre gastos en investigación y desarrollo técnico y pagos por tecnología adquirida, se observa que este índice difiere en magnitud muy apreciable entre los países desarrollados y América Latina en su conjunto (Estados Unidos 138, Inglaterra 18, Alemania occidental 13, Francia 11, Japón 7 y América Latina 0.5 aproximadamente).

5/ La Estrategia Internacional de Desarrollo recomienda a los países en desarrollo aumentar sus gastos en investigación y desarrollo técnico y procurar alcanzar en 1981 un nivel medio del 0.5 % de su producto bruto (párrafo 61 de la Resolución 2626 de la Asamblea General de las Naciones Unidas).

De los países latinoamericanos que habían gastado, a fines del decenio de 1960, importantes proporciones del PIB en investigación y desarrollo técnico en comparación con el conjunto de la región, cabría mencionar a la Argentina, con cerca de 50 millones de dólares (0.28 % del PIB); Brasil tiene presupuestado para el período 1970-1973 más de 280 millones de dólares, sólo por parte del Gobierno Federal, lo que representaría un gasto anual de más de 70 millones de dólares, vale decir el 0.23 % del PIB; el gasto de México para 1969 se estima entre 40 y 50 millones de dólares, lo que representaría menos del 0.15 % del PIB; Venezuela destina a esta actividad entre 25 y 30 millones de dólares anuales, o sea 0.25 % del PIB, y Chile gasta alrededor del 0.43 % del PIB. Con relación a este último país, cabe señalar que entre 1965 y 1968 esta proporción subió de 0.33 % a 0.43 %, lo cual, con ser un esfuerzo importante, significaría que, al ritmo actual, deberían transcurrir diez años antes que los gastos en investigación y desarrollo técnico llegaran a representar el 1 % del PIB 6/.

Además, "el desarrollo de la capacidad tecnológica latinoamericana se ve limitado también porque los recursos, el campo de actividades y la visión de los empresarios de la pequeña y mediana industria - característica de América Latina - son demasiado restringidos como para que puedan evaluar, elegir y aplicar en forma adecuada la tecnología extranjera disponible, incluso aunque gran parte de ella sea de dominio público y no esté limitada por la dificultad de acceso o los costos que significan los derechos de patente" 7/.

Todo lo anterior lleva a la conclusión de que es necesario redoblar los esfuerzos de los países latinoamericanos con el fin de armonizar más estrechamente las actividades de investigación y desarrollo técnico con los programas nacionales de industrialización, estimular a las empresas locales para que adopten una actitud más racional y selectiva con relación a la adquisición de tecnología extranjera y que se conviertan de receptores pasivos de conocimientos en creadores de tecnología; y programar e incrementar los gastos en investigación y desarrollo técnico para ampliar la infraestructura nacional en materia de ciencia y tecnología. El conjunto de estas acciones, además de producir los efectos técnico-productivos esperados, creará condiciones favorables para el intercambio de conocimientos tecnológicos entre países de la región y atenuará la emigración hacia países desarrollados de técnicos nacionales atraídos al extranjero por el amplio campo de investigación que se les ofrece.

6/ Véase S. Lazzerini, Fuentes y utilización de recursos financieros para investigación en Chile, CONICYT, Santiago de Chile, enero de 1971.

7/ "La transferencia de tecnología y su relación con la política comercial y el fomento de las exportaciones de América Latina", Boletín Económico de América Latina, Vol. XIV, No.1, 1969.

3. Algunas medidas generales para la transmisión efectiva de tecnología y para el fortalecimiento de la actividad local de investigación y desarrollo técnico

La estructuración y ejecución de políticas nacionales tendientes a crear en América Latina condiciones más apropiadas de transmisión de tecnología y a fortalecer la investigación y desarrollo técnico local "deben considerarse necesariamente como parte de una estrategia de industrialización a largo plazo y con ese punto de vista no cabe duda de que la acción de los gobiernos producirá a la postre un profundo cambio en el ambiente tecnológico y en la capacidad de producción industrial de la región" 8/.

a) Acción en el orden nacional

Los países latinoamericanos deberían:

i) adoptar una política definida y apropiada que estimule la transmisión efectiva de la tecnología, e incluya un control selectivo, tanto de las modalidades contractuales como de los conocimientos tecnológicos objeto de transmisión o comercialización, que concuerde con los objetivos de la política de desarrollo industrial nacional;

ii) dictar medidas tendientes a regular la comercialización de tecnología que realizan las filiales de empresas internacionales y las empresas mixtas (capital extranjero y nacional). En todos los casos se deberían rechazar los sobrepuestos de aquellos bienes adquiridos a los mismos proveedores de tecnología y exigir a las empresas establecidas que usen insumos nacionales en proporciones crecientes;

iii) limitar en los acuerdos contractuales la proporción de las ventas netas o de la producción total que debe ser computada para establecer los pagos correspondientes a regalías o derechos de patentes. Además, cabría negociar con mayor firmeza y tratar de eliminar o aligerar aquellas condiciones contractuales que directa o indirectamente incrementan el costo de transmisión de la tecnología importada o disminuyen el beneficio de la misma, entre ellas: pago mínimo garantizado; obligación de adquirir maquinaria, equipo, bienes intermedios y materia prima exclusivamente al proveedor de tecnología; cláusulas restrictivas de exportación, etc.

8/ Ibid.

/iv) considerar

iv) considerar la conveniencia de diversificar los canales y las fuentes de transmisión de tecnología, es decir, recurrir en caso necesario, a los contratos globales pero intensificando la transmisión de tecnología a través de los contratos individuales. De esta forma, cada elemento del conocimiento tecnológico sería objeto de un contrato, lo que permitiría disponer de un número amplio de proveedores en las mejores condiciones económicas. Esta modalidad de transmisión diversificada suele requerir que el receptor tenga cierta capacidad tecnológica. Por consiguiente, puede no ser aplicable inmediatamente a todos los países ni a todos los sectores industriales de un mismo país. En todo caso, este método ofrece ventajas concretas, tales como reducir considerablemente el costo de la tecnología adquirida; estimular el uso de elementos de conocimientos técnicos disponibles en los países receptores; reforzar la capacidad tecnológica nacional por la acumulación de experiencias que origina casi siempre la coordinación de los elementos transferidos, etc.

v) hacer esfuerzos crecientes para fortalecer la propia capacidad de investigación y desarrollo técnico destinando mayores proporciones de recursos a esta actividad y atribuyendo "especial importancia a la investigación aplicada y a la infraestructura básica de la ciencia y la tecnología" ^{9/}, pues sólo a través de este camino es posible adaptar la tecnología adquirida en el exterior a las condiciones locales, mejorarla a través de innovaciones propias y resolver los múltiples problemas que se derivan de las actuales características de la comercialización de la tecnología.

b) Acción en el orden regional

Los países de América Latina deberían tomar todas las medidas necesarias para:

i) facilitar y promover el intercambio de información y experiencia referidas a la comercialización de tecnología y a su adaptación a las condiciones locales, con el objeto de lograr una mejor identificación de la tecnología apropiada, y

ii) adoptar "una acción concertada, mediante un programa amplio de cooperación científica y tecnológica que requiera la concurrencia de la cooperación internacional".

^{9/} Véase "Estrategia Internacional de Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo", Resolución No. 2626 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Los países desarrollados y las organizaciones internacionales competentes tendrían que prestar su asistencia para permitir una mejor identificación y acceso de los países de la región a las tecnologías más apropiadas a las circunstancias y necesidades económicas y sociales 10/.

c) Acción en el orden internacional

Para responder a los objetivos previstos en la Estrategia Internacional del Desarrollo 11/ y los planteamientos formulados por los países en desarrollo en la Declaración de Lima 12/, en cooperar intensamente con los países en desarrollo en este campo, y entre otros aspectos fundamentales:

i) ofrecer una amplia información acerca de las patentes que son de dominio público en sus países o de propiedad de los gobiernos, indicando las principales características técnico-productivas de tales patentes y facilitando su transmisión no onerosa a los países de la región;

ii) tomar algunas medidas directas y concretas, como un sistema de subsidios o un tratamiento preferencial a través de incentivos fiscales, para impulsar una real y efectiva transmisión de tecnología hacia los países de la región;

10/ Véase CECLA, Consenso Latinoamericano de Viña del Mar, mayo de 1969 y Resolución del Grupo de los "77", MM/77/II/11.

11/ Resolución 2626 (XXV), párrafo 63 y 64.

12/ La Declaración de Lima del Grupo de los "77" (octubre de 1971) indica diversas medidas y acciones que deberían adoptarse en la UNCTAD III en materia de identificación y acceso a técnicas apropiadas por parte de los países en desarrollo, así como con relación al costo, aplicación y adaptación de las técnicas importadas y a la situación particular de los países menos avanzados del tiempo. Las recomendaciones se refieren a las acciones y obligaciones particulares de los países en desarrollo, de las instituciones internacionales y de los países desarrollados a nivel nacional, regional y mundial.

iii) considerar la posibilidad de que una parte de lo que América Latina paga por concepto de transmisión de tecnología se constituya en un fondo para financiar la actividad de investigación y desarrollo técnico de la región. Esto podría considerarse como una ayuda financiera sin retorno cuya finalidad sería fortalecer la capacidad tecnológica de los países latinoamericanos;

iv) eliminar la práctica de conceder créditos atados para el desarrollo industrial de los países en desarrollo, ya que esa modalidad dificulta y restringe la elección adecuada de tecnología por parte de los países de la región, y

v) emprender consultas y acciones conjuntas con los países en desarrollo a fin de establecer una nueva estructura en materia de legislación internacional sobre la propiedad industrial, con miras a permitir que los adelantos tecnológicos beneficien a grupos más amplios de países.



Capítulo XIV

REPERCUSION DE LAS POLITICAS RELATIVAS AL MEDIO AMBIENTE EN EL COMERCIO Y EL DESARROLLO

1. Naturaleza y proyecciones generales del problema

Los programas de protección ambiental que están emprendiendo los países industrializados pueden tener serias consecuencias en las relaciones internacionales y en las posibilidades del comercio y del desarrollo de los países periféricos, de donde se justifica la consideración del tema en el marco de la III UNCTAD. Sin embargo, en esa oportunidad sólo cabe la mención de las principales cuestiones que más directamente se vinculan a los objetivos y acción de la UNCTAD, con el fin de deducir criterios y posiciones generales. El examen más detallado corresponde a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano que tendrá lugar en Estocolmo (5 a 16 de junio de 1972) y cuyo programa se propone abordar en la forma más completa posible todos los aspectos del tema, incluso los que aquí se ponen de relieve.

a) Características de los problemas del medio ambiente en los grandes centros y en la periferia

Los problemas del medio ambiente - definidos como una crisis de adaptación del hombre al medio que lo rodea y de deterioro de la base de recursos naturales que apoya su economía - afectan tanto a los países industrializados como a los de la periferia, aunque en modos y proporciones muy diferentes. Estos problemas tienen proyecciones que ya empiezan a comprometer a grandes regiones del mundo.

En los países desarrollados preocupa principalmente la contaminación física (de la atmósfera, de las aguas interiores y mares, y de los alimentos) y otras formas de virtual contaminación que afectan a la salud mental y las posibilidades de esparcimiento, como son las producidas por factores que introducen tensiones en la convivencia o afean el paisaje. Estos fenómenos están reduciendo la "calidad" de la vida a pesar de los altos niveles de ingresos alcanzados.

/La mayor

La mayor parte de los problemas ambientales de estos países proviene de patrones de abundancia en el consumo y de formas de producción industrializada que han abusado de la capacidad del medio ecológico para absorber desperdicios y otros tipos de degradación. La corrección de estos problemas se está enfocando como una función de la autoridad, que debe administrar esta capacidad ecológica como bien público y asignar los costos de su protección en la forma más equitativa posible, considerando las metas y preferencias de la sociedad. También tienen los países desarrollados - aunque en menor proporción - los problemas ambientales derivados de la pobreza en las zonas postergadas y en los focos de miseria de las concentraciones urbanas.

En los países periféricos el deterioro ambiental tiene algunos puntos de similitud con los descritos, pero, como es natural, resulta de situaciones básicamente diferentes y tiene características específicas, con algunas características comunes en las grandes agrupaciones urbanas del tercer mundo.

Los principales problemas ambientales de estos países son reflejo de su condición de regiones en desarrollo. Por un lado existen graves problemas de contaminación, derivados de la falta de medios para proveer los servicios que requiere el asentamiento humano (vivienda, transporte, salubridad, etc.) y para adecuar el aparato productivo a los requerimientos de protección ambiental. Por otra parte, el trabajo de grandes masas de población rural a niveles de subsistencia y la debilidad de los servicios que debían velar por la conservación de los recursos naturales frente a ciertas formas de explotación abusiva, están produciendo considerables pérdidas de lo mejor de la riqueza natural.

En realidad se trata de problemas antiguos que no han surgido por el desarrollo sino que precisamente esperan un desarrollo acelerado para su corrección. Paralelamente, sin embargo, el proceso de desarrollo está poniendo de manifiesto la secuela de problemas ambientales que se observan en los países industrializados. Donde se registran rápidos procesos de urbanización, se han agudizado los problemas de contaminación y deterioro ambiental producido por el hacinamiento. El crecimiento de ciertos centros industriales está sumándose a esta carga sobre el ambiente, máxime porque suele hacerse sin las protecciones que lo encarecerían considerablemente. Allí donde los desequilibrios sociales son grandes a la contaminación de la pobreza se agrega la que originan los estratos de altos ingresos, que están adoptando las formas de consumo que en los grandes centros se han señalado como causa principal de la contaminación ambiental.

/Como se

Como se ve, ambos grupos de países tienen serios problemas medidos por el criterio del deterioro ambiental; pero, en tanto los grandes centros disponen de los medios y de la tecnología para subsanarlos, los países de la periferia están en seria desventaja. Ambos grupos deben buscar la raíz socio-política de la cuestión y partiendo de allí diseñar los instrumentos para la acción correctiva. Como las raíces difieren tan profundamente, la transferencia de experiencias debe hacerse en forma muy cuidadosa.

Existe, sin embargo, un campo para la acción mancomunada de indiscutible urgencia. Son los problemas de contaminación y deterioro ambiental que afectan a grandes regiones de la tierra y los que se transfieren indirectamente, por la vía de las relaciones comerciales y la dependencia tecnológica, de los grandes centros a la periferia. Estos últimos son los que cabría discutir en esta oportunidad, en el entendido de que están íntimamente ligados a las características y posibilidades del desarrollo de cada país.

b) La protección ambiental y el desarrollo. El caso de los países latinoamericanos

Algunas opiniones en los países industrializados han vinculado la agudización de los problemas de contaminación con el alto grado de desarrollo y se ha llegado a propugnar una política de reducción del ritmo de crecimiento económico y de la población.

Las repercusiones de estas nuevas concepciones teóricas sobre las relaciones del hombre con el medio son poco conocidas aún y requieren análisis mucho más profundos y sistemáticos en los países industrializados. Lo mismo ocurre con la aplicación a la periferia de una política de desarrollo y de población de esa naturaleza. Sin embargo, cabe señalar que una política ambiental para el mundo en desarrollo que estuviera basada en una reducción de la tasa de crecimiento económico, encontraría allí un decidido rechazo, pues condenaría a tres cuartas partes de la población a vegetar en niveles que no satisfacerían legítimas aspiraciones de mayor bienestar y mantendrían o acentuarían las diferencias de los países en desarrollo con los grandes centros. Ello explica cierta prevención frente al interés que se ha generado en los grandes centros por las políticas ambientales, y que indudablemente está irradiando hacia la periferia.

Por el contrario, si los problemas ambientales de los países periféricos se consideran principalmente como un reflejo de su subdesarrollo, no se presentarían necesariamente conflictos entre la acción ambiental y el desarrollo acelerado que buscan estos países como primera prioridad para

/mejorar su

mejorar su condición. Así se ha concluido en la mayoría de los estudios, reuniones y resoluciones que han tratado el tema últimamente 1/. Así también lo han comprendido las autoridades de los países latinoamericanos que comienzan a articular sus políticas ambientales tratando de armonizar las presiones de las personas conocedoras de estos problemas, o afectadas por ellos, con los intereses del desarrollo económico y social tomado en su conjunto.

Esas acciones, se desarrollan principalmente por el momento, en dos frentes: la salubridad y la defensa de los recursos naturales. En ambos casos hay grupos de autoridades que han advertido situaciones críticas y pugnan por lograr soluciones. Las autoridades de salud de los países de la región vienen señalando la necesidad de mejorar los servicios de agua potable y alcantarillado y de eliminación de basuras, que constituyen quizá los mayores focos de contaminación ambiental en la región. Bastante se ha hecho en este campo en los últimos años, para lo que ha sido muy útil la ayuda de la OPS y en el campo financiero del BID, si bien queda aún mucho por hacer. En contaminación atmosférica se ha comenzado a trabajar en las principales ciudades de la región afectadas 2/. Aquí cabe destacar también la labor de la OPS a través de su Centro Panamericano de Ingeniería Sanitaria y Ciencias del Ambiente (CEPIS) con sede en Lima.

En la defensa de los recursos naturales renovables, los responsables del sector agrícola encuentran creciente apoyo público para sus esfuerzos encaminados a combatir la erosión de suelos, la deforestación, la extinción de la flora y la fauna y los desequilibrios ecológicos que causa la agricultura moderna con sus nuevos procedimientos, innovaciones genéticas e insumos químicos. La protección de los recursos marinos, puesta de actualidad en las relaciones internacionales por las disputas respecto a la soberanía sobre las aguas del litoral, está movilizándolo a las autoridades.

1/ Véase Naciones Unidas, El desarrollo y el medio ambiente, Founax (Suiza), junio de 1971; CEPAL, Informe del Seminario Regional Latinoamericano sobre los Problemas del Medio Ambiente Humano y el Desarrollo (ST/ECLA/Conf.40/L.5/Rev.1).

2/ Al respecto merece citarse la reciente ley mexicana y su reglamento promulgados en 1971 que establecen estrictas obligaciones de control a todas las fuentes de contaminación por humos y polvos.

/Respecto de

Respecto de los asentamientos humanos, se reconoce la necesidad de mejorar la planificación integral del medio urbano y rural, aunque todavía no se vea claramente cómo el nuevo enfoque ambiental podría realmente ayudar a resolver un problema agudo, que ha sido objeto de intenso estudio y cuya solución demanda grandes inversiones de capital, sobre todo en vivienda y transporte.

Es evidente, que hay un conocimiento insuficiente de los fenómenos ambientales y sus consecuencias en la región. Para mejorar el diagnóstico y elaborar políticas adecuadas, es preciso tener presente la situación y perspectivas del desarrollo de cada país. En muchos casos, como en el de la salubridad, la acción ambiental se confunde con proyectos sociales que ya están incorporados en las metas de los programas de los países y su evaluación debe hacerse usando los criterios aplicados a este tipo de proyectos. En los que guardan relación con la conservación de recursos naturales o de bienes de uso público, la protección puede significar cargas adicionales que tendrán que analizarse a la luz de los nuevos criterios que están surgiendo en el campo ambiental. Ciertas medidas que gravan demasiado los presupuestos de gastos de los países tendrán que ser postergadas; otras podrán ser factibles, si se trata de evitar errores enmendables mediante una elección económicamente racional y socialmente viable. Es decir, la opción entre preservación ambiental y reducción u ordenación del consumo (que generalmente es el precio de lo primero) debiera permitir a la comunidad economizar considerables recursos en el futuro.

La conciliación de los objetivos ambientales con los del desarrollo implica la incorporación de la dimensión ambiental en los sistemas de planeamiento que, en mayor o menor grado, funcionan en la mayoría de los países de la región. En todo caso cada país debe abordar su propia política ambiental según su situación particular y en ejercicio de su soberanía y de acuerdo con las metas que se propone para su desarrollo económico y social.

Aunque, como ocurre con el desarrollo en general, no pueden hacerse distinciones absolutas entre lo que tiene interés local (o no está influido por factores externos) y lo que se podría denominar las repercusiones internacionales de las políticas ambientales, conviene destacar dos tipos de problemas: a) los que se refieren a contaminaciones y perturbaciones de vasto alcance internacional, como la contaminación marina, las alteraciones climáticas de grandes regiones, la contaminación por residuos radioactivos; y b) los que se transfieren indirectamente de una región a otra a través de las relaciones comerciales, la tecnología, la ayuda externa, etc.

/En el

En el primer tipo de problemas, América Latina tiene una responsabilidad mínima en cuanto a la generación de las perturbaciones ambientales, por lo tanto, el peso de las medidas correctivas tendrán que soportarlo los grandes centros, principales causantes de esos perjuicios. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano se ha ocupado intensamente de estos problemas y prepara las iniciativas y convenciones correspondientes, por lo que no sería necesario abundar en el tema.

El segundo tipo de problemas, cae más directamente en el ámbito de la III UNCTAD.

2. Algunas consideraciones sobre los efectos de las medidas ambientales para los países de la región

No ha sido posible hacer todavía un estudio sistemático de la variedad de efectos - positivos o negativos - sobre el comercio y el desarrollo de los países latinoamericanos que pueden tener las medidas ambientales que están tomando los grandes centros. Sólo algunos de ellos han comenzado a ser advertidos principalmente con el estímulo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. Las discusiones durante los preparativos de esa Conferencia han puesto de relieve las principales cuestiones que preocupan a la región. Entre ellas cabe señalar las siguientes:

a) En el campo comercial

Las exigencias de control de la contaminación en los países industrializados están obligando a cambios en los procesos de manufactura que, en general, implican alzas en los costos de producción. Insumos generalizados, como la energía, están subiendo de precio por la necesidad de que su fabricación no contamine al aire o el agua. La metalurgia del hierro y de los metales no ferrosos, la fabricación de papel y de ciertas materias primas plásticas, figuran entre las industrias más contaminadoras y sus productos - base para la producción de las manufacturas que importa la región - tendrán alzas de costos que según algunas estimaciones serían del orden de 10 % una vez que se cumplan con las normas que se han impuesto casi todos los países industrializados para los próximos tres a cinco años. En la medida que sea posible transferir las alzas de costo a los precios de exportación, las balanzas comerciales de los países latinoamericanos se verán desmejoradas. Ello puede tener un efecto gradual, a través del mayor precio de los bienes de consumo duradero y de ciertos bienes de capital que importa habitualmente la región, o producir alteraciones bruscas

/en aquellos

en aquellos proyectos que dependen de instalaciones importadas que estarán concebidas con las nuevas técnicas anticontaminantes y que sean por ello bastante más caras (como en el caso de la siderurgia y metalurgia) que hasta el presente.

La adaptación del parque industrial para el uso de nuevos equipos importados que contienen dispositivos anticontaminantes, también puede producir ciertos trastornos, como en el caso de los automóviles que vengán diseñados para usar gasolina con menor proporción de aditivos de plomo 3/.

Si los recargos fueran muy altos, como en las industrias que producen las materias primas básicas mencionadas, y los gobiernos exportadores se inclinaran por tomar medidas proteccionistas, se estarían malogrando las posibilidades de competencia desde los países de la región que tienen márgenes más amplios para la descontaminación. Se violaría así en cierto modo el espíritu de los acuerdos del GATT, y de la UNCTAD en materia de liberalización comercial.

También podrían surgir limitaciones a la posibilidad exportadora de los países latinoamericanos a causa de restricciones que, por razones sanitarias, agudizadas por el afán de lograr la protección ambiental, introdujeran las potencias importadoras. En ello estarían actuando dentro de atribuciones reconocidas ya en numerosos casos. Sin embargo, existe el temor de que por esta vía se introduzcan restricciones excesivas o aun formas veladas de protección a producciones internas.

Las restricciones basadas en argumentos sanitarios pueden afectar, y hay casos donde ello ya se ha producido, a los exportadores del sector alimentario (carnes, frutas y verduras, conservas de pescado, etc.), a los productores de combustibles de alto contenido de azufre (caso del petróleo venezolano) y a otras materias primas.

Otra consecuencia de la política ambiental de los grandes centros que puede alterar la demanda de productos primarios y semimanufacturas que exporta la región es el reaprovechamiento de desperdicios, que es parte importante de las campañas ambientales. Esto podría afectar al mercado de exportación de algunos metales básicos de la región, como el plomo, el zinc, el estaño, que han tenido una floja demanda en los últimos años y no parecen tener mayores perspectivas para el futuro.

3/ Este caso preocupa a México, por la dificultad que tendrán los automóviles de turistas norteamericanos para abastecerse con gasolina refinada en el país.

La tendencia hacia la sustitución de ciertos equipos y productos contaminantes puede reducir también las importaciones de productos primarios desde la región. Un caso típico es la promoción del automotor eléctrico que limitaría fuertemente la demanda de plomo para baterías, pues las nuevas no serían de este metal.

Los mismos reajustes en la demanda podrían abrir posibilidades de importación a productos naturales que están ganando mercado en los centros industriales por reacción contra los sintéticos. Para la región esto podría favorecer a ciertas exportaciones, por ejemplo, de aceites y fibras vegetales (lana, algodón, sisal). Es interesante, sin embargo, señalar que en muchos de los países latinoamericanos productores de estas fibras se están instalando fábricas para producir el tipo sintético y se promueve su uso, en cierto modo antagonizando las campañas de los productores de las fibras naturales.

Una consideración que deberían tener en cuenta los países latinoamericanos en sus negociaciones comerciales sobre precios de productos surge como corolario de los recargos que, por la defensa de su ambiente, tienden a imponer los países industrializados en los precios de sus manufacturas. Sería de toda justicia que similar protección ambiental fuera incorporada en los precios de los productos primarios de la región, muchos de los cuales son producidos con grave deterioro de recursos naturales básicos al no poderse financiar las medidas de conservación ambiental que aconseja la técnica moderna. Esto es aplicable a los productos de la agricultura allí donde son el resultado de prácticas extractivas o donde la aplicación de insumos modernos (muchos de los cuales responden a las normas que se exigen para su admisión en los países importadores) están produciendo daños indirectos al medio y también a los productos mineros donde, por el momento, se subestiman muchos de los efectos perjudiciales sobre el medio que en los países industrializados ya no se toleran (como el daño al paisaje).

b) En el campo financiero

Vinculado a lo expuesto está la cuestión de la ayuda externa que requiere la región para hacer frente, sin sacrificar el desarrollo, a las cargas que está imponiendo la protección ambiental en los grandes centros. Si ello no puede salir de los precios de los productos que exporta la región, lo que es generalmente el caso, debe ser objeto de asistencia financiera adicional.

/La industria

La industria vinculada al control de la contaminación (plantas de tratamiento de aguas servidas, por ejemplo) y al manejo de recursos naturales de la política ambiental de los grandes centros está creciendo rápidamente (15 a 20 % por año) y de hecho está compitiendo por los recursos financieros que podrían destinarse a la ayuda externa, además de las conocidas restricciones que se están enfrentando en este terreno.

Existe la tendencia a incorporar consideraciones de preservación ambiental en la evaluación de los préstamos para desarrollo como una cooperación a un movimiento de bien mundial. Aunque el propósito es plausible, debe destacarse que corresponde al país receptor de ayuda establecer las pautas fundamentales sobre el particular, según sus condiciones específicas, sus escalas de valores y preferencias y sus prioridades de desarrollo. Alguna orientación en ese sentido podría recibirse de los organismos internacionales que canalizan la ayuda; pero nunca una transferencia ligera o forzada de patrones ajenos, atentatorios de la soberanía que les cabe a los países para elegir sus alternativas económicas.

c) En la transferencia de tecnología y el desarrollo industrial

La dependencia tecnológica de la región puede tener - y está teniendo - efectos palpables en la preservación del ambiente local. El caso más visible de un efecto negativo es la adopción de los módulos de consumo de los estratos más altos, que son productores de contaminación y de perturbaciones a la convivencia humana.

Por otro lado debe reconocerse que la preocupación por el medio ambiente humano en los grandes centros está teniendo una influencia beneficiosa sobre la región al despertar una conciencia más generalizada sobre el problema y fomentar la búsqueda de los caminos para resolverlos. A este respecto debe reiterarse, sin embargo, la prevención contra el trasplante indiscriminado de criterios y actitudes que pudieran llevar a la distorsión de las prioridades locales, en lo que podría tener una gran responsabilidad la deformación de la información y la labor de técnicos parcialmente informados, sobre todo en un tema como el ambiental, con facetas que pueden encender fácilmente el entusiasmo y hasta el fanatismo.

Ello lleva a una conclusión de política ineludible: la necesidad de acelerar el análisis económico-social del tema en función de la realidad que presentan los países de la región. El relativo desinterés que se observa entre los profesionales latinoamericanos de estas disciplinas está dejando abierto el camino para el avance de las técnicas, tanto de las que atentan contra el ambiente como de las que pretenden protegerlo, sin otra guía que los criterios foráneos y el interés empresario, el mismo que ha producido los serios desequilibrios del mundo industrializado.

/En cuanto

En cuanto a la elección de las tecnologías en el campo industrial, fuera de mantenerse alerta al progreso en los grandes centros y poner en evidencia efectos desfavorables como los que le pueden llegar por la vía de las relaciones comerciales - a los que ya se hizo mención - la región debería investigar la adaptación de procesos que utilicen la conjunción de factores locales. Por ejemplo, la existencia de mano de obra barata o subempleada podría aprovecharse en obras de protección ambiental tan urgentes y beneficiosas como la construcción de alcantarillas y la reforestación, que no requieren de mayor capital ni equipo.

Debe también mantenerse vigilancia ante la posibilidad de descubrimientos que hagan obsoletas ciertas instalaciones de la región. En el caso que parecería presentarse respecto de las refineries de cobre que, al estar basadas en el nuevo procedimiento "húmedo", pondrían fuera de mercado a las que en países como Chile usan métodos piromecánicos.

Una consecuencia de la política ambiental de los grandes centros que abre nuevas posibilidades, es el replanteamiento de los esquemas de localización industrial para aprovechar los espacios semivacíos de la periferia que tienen todavía amplios márgenes hasta llegar a niveles de contaminación peligrosos. Ello puede atraer inversiones productivas que, al ser estudiadas cuidadosamente a la luz de los conocimientos científicos que se están teniendo en la materia, no causarían mayor daño ambiental y, en cambio, ofrecerían oportunidades de trabajo y excedentes económicos. Esto interesa especialmente a los países productores de materias primas que podrían recibir mayor elaboración local.

En el campo agrícola la necesidad de tecnologías autóctonas es mucho mayor, ya que la posibilidad de transferencia de experiencias es reducida. Esto se aplica especialmente al manejo de los sistemas ecológicos tropicales, tan abundantes en la región como escasos en los países desarrollados que más han hecho investigación agrícola.

3. El marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano

a) Antecedentes

La convocatoria de la Conferencia que se llevará a cabo en Estocolmo se originó en una resolución aprobada por el Consejo Económico y Social en 1968, que en el mismo año recoge la Asamblea General 4/. El propósito se define: "... servir como un medio práctico de estimular y ofrecer directivas a la acción de gobiernos y organizaciones internacionales destinada a proteger y mejorar el medio humano y a remediar y prevenir su deterioro, por medio de la cooperación internacional, teniendo en cuenta la importancia particular de que los países en desarrollo puedan prevenir el advenimiento de tales problemas." Para la preparación de la Conferencia estableció una Comisión Preparatoria que ha tenido tres períodos de sesiones (marzo de 1970, febrero de 1971 y septiembre de 1971). Bajo su égida han funcionado cinco grupos intergubernamentales de trabajo, sobre los siguientes temas: suelos, contaminación marina, vigilancia, conservación y declaración sobre el medio humano.

Cuando se reúna la III UNCTAD habrá tenido lugar la cuarta (y última) reunión de la Comisión Preparatoria (marzo de 1972) y los gobiernos tendrán la documentación oficial de la Conferencia que fundamentalmente se compone, de: proyecto de Declaración sobre el Medio Humano; Plan de Acción; un documento de base sobre cada uno de los seis puntos sustantivos del programa, conteniendo planteamientos del tema y recomendaciones para la acción a nivel nacional e internacional; un documento sobre las actividades del sistema de Naciones Unidas en el campo del medio ambiente humano; una bibliografía; y varios proyectos de convenciones y propuestas de acción.

Este material, elaborado o recopilado por la Secretaría General de la Conferencia, es el resultado de un intenso trabajo preparatorio - que realmente ha constituido una fase activa de la Conferencia misma - y refleja las deliberaciones de la Comisión Preparatoria, de los Comités Intergubernamentales de Trabajo y de numerosos foros regionales y sobre temas específicos que han tenido lugar bajo el auspicio o con la colaboración de la

4/ Las resoluciones básicas de la Asamblea General son: 2398 (XXIII), 2581 (XXIV), 2657 (XXV) y también la Resolución 1536 (XLIX) del Consejo Económico y Social.

/Secretaría General

Secretaría General de la Conferencia. Además, recoge las opiniones de autoridades nacionales y privadas consultadas por la Secretaría y de los organismos de Naciones Unidas, todos los cuales han sido llamados a participar.

En lo que se refiere particularmente a América Latina, conviene recordar que la Secretaría General de la Conferencia, junto con la CEPAL, auspiciaron el Seminario Regional Latinoamericano sobre Problemas del Medio Ambiente Humano y el Desarrollo, que tuvo lugar en México, del 6 al 11 de septiembre de 1971. En esa ocasión expertos gubernamentales discutieron ampliamente las relaciones entre la acción ambiental y el desarrollo desde el punto de vista de los países de la región, y evaluaron en general las repercusiones de las políticas de los países desarrollados en la materia.

Además, en la XII reunión de la CECLA a nivel ministerial, la Comisión aprobó una resolución sobre "Suspensión de ensayos de armas nucleares" (16/XII) y otra titulada: "El Medio Ambiente Humano" (17/XII), en la que se reafirma el principio de que ninguna política ambiental debería afectar adversamente las posibilidades de desarrollo presentes o futuras de los países en desarrollo, ni específicamente la ayuda externa que reciben estos países, o su comercio internacional.

Por último, en la XXVI Asamblea General se aprobaron dos resoluciones sobre el tema, una de las cuales (2850/XXVI del 20 diciembre 1971) es un extenso reconocimiento de los postulados que han venido propugnando los países en desarrollo, principalmente los latinoamericanos.

En las consideraciones hechas sobre los vínculos de las políticas ambientales con el desarrollo y sus repercusiones sobre ciertos campos que interesan particularmente en el contexto de la UNCTAD, se ha tratado de reflejar lo que de tales deliberaciones interesa a la región.

Quizás sea útil completar el cuadro con una breve mención de las cuestiones que de alguna manera tienen atinencia dentro de los grandes temas que se discutirán en Estocolmo y que se han concretado en propuestas de acción.

b) Aspectos de interés para el desarrollo y el comercio de América Latina en las propuestas ante la Conferencia de Estocolmo

Las esferas sustantivas del temario de Estocolmo son:

I. Planificación y ordenación de los asentamientos humanos desde el punto de vista de la calidad del medio ambiente.

II. La

- II. La ordenación de los recursos naturales y sus relaciones con el medio ambiente.
- III. Definición de los agentes contaminantes y las perturbaciones del medio de vasta importancia internacional y lucha contra los mismos.
- IV. Aspectos educacionales, informativos, sociales y culturales de las cuestiones del medio ambiente.
- V. El desarrollo y el medio ambiente.
- VI. Consecuencias institucionales en el plano internacional de las propuestas de acción.

Se puede apreciar cómo el temario trata de llevar a un planteamiento integral de la actividad humana a la luz de las relaciones con el medio. Los puntos I y II, asentamientos humanos y recursos naturales, cubren todos los aspectos de la vida de relación y de los elementos vinculados con la producción. Si a ello se agrega el punto V, desarrollo y medio ambiente, se refuerza el cuadro con la base conceptual necesaria para hacer coherente el llamado replanteamiento del desarrollo. Los rubros IV y VI completan el tema con el tratamiento de las cuestiones institucionales que ofrecen caminos y criterios para la acción. El punto III es una mirada en detalle a los problemas ambientales desde el punto de vista de los agentes que los provocan, de la mecánica de su propagación y de los medios de control, con especial énfasis en lo que compromete a grandes regiones. En cada uno de los puntos citados se llega a recomendaciones para la acción a nivel nacional e internacional.

Hay una vasta labor que tendrán que realizar los países en sus ámbitos internos y en función de sus necesidades y peculiaridades. La comunidad internacional puede apoyar esa tarea con ayuda financiera y el suministro de la información y asistencia técnica que sean requeridas. Consideradas las interdependencias que pueden existir entre los sistemas ecológicos, a veces salvando grandes distancias y por la vía directa o indirecta, no está demás registrar el interés que cabría manifestar colectivamente por ciertas experiencias nacionales, respetando por supuesto, el principio de la plena soberanía que faculta a los estados a proceder según lo estimen conveniente.

/En el

En el ámbito de la acción internacional, quizás lo único que interesa destacar respecto de los asentamientos humanos, son las consultas bilaterales o regionales que deberían fomentarse en los casos de zonas fronterizas cuyo ordenamiento puede abordarse mancomunadamente.

La esfera de los recursos naturales ofrece un mayor campo para la acción colectiva, pues son muchos los recursos compartidos cuyo manejo debería hacerse en cooperación. También la transferencia de experiencias puede ser beneficiosa en los casos de sistemas naturales comparables u homólogos. Esto es aplicable al manejo de suelos, bosques, aguas, fauna y flora, parques y lugares de esparcimiento, recursos pesqueros, etc. La Conferencia de Estocolmo abunda en propuestas en estos campos, que tendrán eventualmente gran importancia para el desarrollo de la región y que la UNCTAD podría apoyar genéricamente, por cuanto tienden a estrechar los lazos regionales y a defender el patrimonio local.

El acápite referente a contaminantes y perturbaciones de vasto alcance internacional contiene interesantes iniciativas que la región habrá de estudiar cuidadosamente. Aquí se identifican los principales contaminantes y los organismos internacionales que se ocupan de ellos, relativos a fenómenos de la atmósfera, de las aguas y el mar y de los alimentos (como la OMM, la OMS, la FAO, la UNESCO). Una mayor actividad en la evaluación de las fuentes, trayectorias, grados de exposición y riesgos para el hombre respecto de metales pesados (mercurio, plomo, arsénico, etc.), hidrocarburos clorados (que son residuos de plásticos y ciertos pesticidas) y otros, lleva a la discusión de los límites de tolerancia y normas de protección y a planteamientos de control y vigilancia en grandes regiones, lo que sin duda puede tener muchas veces serios efectos económicos en la estructura industrial, en los procesos fabriles y en la utilería de producción y de uso doméstico de los países de la región. Si bien el análisis detallado de estas cuestiones corresponde al ámbito de la Conferencia de Estocolmo, no deja de tener interés que la UNCTAD se haga eco de estos problemas y de las convenciones que se propician para controlarlos,

Entre los aspectos educacionales, informativos, sociales y culturales la documentación básica de la Conferencia propugna la cooperación internacional para mantener actualizado el diagnóstico social de los problemas ambientales, lo que implica, entre otras cosas, un importante esfuerzo de intercambio de información. Esto, que aparece reiterado como una necesidad primordial en todos los frentes de trabajo, se entronca indudablemente con otros asuntos

/que interesan

que interesan a América Latina en la UNCTAD, también muy dependientes de la fluidez en materia de información. Es importante destacar además la campaña educativa que surgirá de Estocolmo como respuesta a la necesidad de preparar especialistas en el tema ambiental y de organizar la participación pública, base de la corrección de estos problemas.

Finalmente, las consecuencias institucionales internacionales de la acción ambiental se perfilan como un tema de la mayor trascendencia, pues condicionará el éxito que pueda lograrse en el esfuerzo mundial por la protección del ambiente y en la conciliación de los intereses de las diferentes regiones. Se propugna una actitud flexible y pragmática que, sin sobrecargar el aparato internacional existente, lo coordine y oriente en función del nuevo objetivo. Para el efecto harán falta fondos adicionales, que se espera sean sufragados por los países desarrollados. Se comprende la importancia para América Latina de tener ideas claras sobre sus necesidades y planteamientos sobre esta materia para hacerlas pesar en el momento oportuno.

