NACIONES UNIDAS

CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL

LIMITADO

ST/ECLA/CONF.13/L.2
27 de diciembre de 1963

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Reunión de Expertos Gubernamentales de América Latina en Política Comercial

(En preparación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo)

Brasilia, enero de 1964

AMERICA LATINA Y LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO

INDICE

Página

INTRODUCCION xi

COMUNICACION DEL GRUPO DE PERSONALIDADES LATINOAMERICANAS QUE ACTUARON COMO CONSULTORES DE LA SECRETARIA PARA EL EXAMEN DE LOS PROBLEMAS DE COMERCIO INTERNACIONAL DE AMERICA LATINA xiii

Capítulo I. COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO ECONOMICO DE AMERICA LATINA 1

A. La evolución del sector externo y su influencia sobre el crecimiento económico 1

1. Debilitamiento del ritmo de desarrollo económico en América Latina con respecto a otras áreas 1

2. Lentitud en la expansión del comercio exterior latinoamericano 4

3. Rigidez en la composición de las exportaciones latinoamericanas 9

4. Mantenimiento del comercio exterior de América Latina en sus áreas tradicionales 12

5. Causas del lento ritmo de crecimiento de las exportaciones latinoamericanas 15

a) Factores estructurales de carácter económico y tecnológico 15
b) Expansión de las exportaciones de productos básicos procedentes de los países industriales . 18
c) Incorporación de otras regiones en vías de desarrollo al comercio mundial de productos básicos 26
d) Aumento de la producción agropecuaria en los países industriales 26

6. Síntesis de la evolución de las exportaciones de productos básicos en América Latina y otras regiones 30

7. Dificultades del comercio de productos básicos en regiones no tradicionales 30

8. Carencia de una política de diversificación de las exportaciones en los países latinoamericanos 33

9. Lento desarrollo del comercio intralatinoamericano . 33

10. Estimación ilustrativa de la magnitud del desplazamiento latinoamericano en el comercio mundial . . 36

/B. Estructura

Página

B. Estructura de crecimiento, política y limitaciones del desarrollo latinoamericano frente a la evolución del sector externo 37

1. Tipos de crecimiento económico en América Latina . . 37

2. Estructura de las importaciones, nivel de ingreso y proceso de sustitución 39

3. Efectos de la evolución desfavorable del sector externo (década de 1950) 43

4. Magnitud del efecto del deterioro de la relación externa de precios 46

C. Evolución de los balances de pagos: movimientos de capital y crítica situación financiera externa de América Latina 49

1. Aumento de los déficit de las cuentas corrientes con el exterior 49

2. Movimientos de capital y su participación en el financiamiento externo 55

3. Movimiento neto autónomo de capital 57

4. Movimientos netos de compensación 60

5. Evolución de la capacidad total de compra 60

6. Estado crítico de la situación financiera externa de América Latina 64

D. Perspectivas de crecimiento económico y necesidades de comercio exterior de América Latina . . . 68

1. Perspectivas de crecimiento económico en las condiciones internas y externas actuales 68

2. Poder de compra adicional, si mejorase la relación externa de precios 69

3. Diferencia entre las necesidades de importación y la capacidad de compra de América Latina 72

4. Necesidades de importación 74

a) Combustibles 74
b) Productos intermedios 76
c) Bienes de capital 76

5. Necesidades totales de importación y monto del déficit potencial 76

a) En la hipótesis de que se mantenga la función histórica de la demanda de importaciones 76
b) En la hipótesis de que se acentúe el proceso de sustitución 77

/E. Política

Página

E. Política de desarrollo, comercio exterior y cooperación financiera internacional 82

1. Necesidad de una política integral en el orden interno y externo para asegurar el desarrollo latinoamericano 82

2. El aumento de la capacidad de compra externa como uno de los objetivos claves de la política de desarrollo de América Latina 83

a) Necesidad de mejorar la capacidad de compra en función de los productos tradicionales del comercio latinoamericano 83

b) La expansión del comercio de productos básicos con otras áreas 84

3. Necesidad de diversificación de las exportaciones latinoamericanas mediante la incorporación de nuevos productos 84

4. Objetivos inmediatos y mediatos de una política de desarrollo y comercio exterior 86

5. Cooperación y ayuda financiera a los países en vías de desarrollo 86

Capítulo II. PRINCIPALES OBSTACULOS A LA EXPANSION DEL COMERCIO EXTERIOR LATINOAMERICANO 89

A. Consideraciones generales 89

B. La política comercial de las principales regiones del mundo y sus efectos sobre el comercio tradicional latinoamericano 89

1. La política comercial de los Estados Unidos . . . 90

2. La política comercial de la Comunidad Económica Europea 96

3. La política comercial del Reino Unido 103

C. La situación de los principales productos de exportación tradicional 105

1. Productos de clima tropical 105

2. Algodón y azúcar 109

3. Productos agrícolas de clima templado 111

4. Minerales y combustibles 114

D. Dificultades y limitaciones a la exportación de manufacturas 117

1. Las prácticas restrictivas y discriminatorias en el comercio mundial de manufacturas 117

/a) Niveles

Página

a) Niveles arancelarios 118
b) Restricciones cuantitativas 120
c) El comercio estatal 120
d) "Dumping" y subsidios 121
e) Otras prácticas comerciales restrictivas o discriminatorias 121

2. Algunas características del proceso de industrialización de América Latina 122

a) Las escalas de producción 123
b) Disponibilidad de créditos y bajas tasas de interés 123
c) Materias primas y combustibles 124
d) Mano de obra capacitada y conocimiento técnico . 124

3. Problemas de transporte, distribución y comercialización 125

a) Transporte interno y servicios portuarios . . . 125
b) Financiamiento de las exportaciones 125
c) Discriminación de mercados 126
d) Otros problemas de comercialización 127

E. El desequilibrio en el comercio exterior de invisibles . 128

F. Una evaluación de conjunto 135

1. Factores vinculados principalmente a la política de los grandes países han determinado pérdidas apreciables de la participación latinoamericana en el comercio mundial y cambios en la composición de sus exportaciones tradicionales 135

2. La política agrícola de los países industrializados ha constituido un factor predominante en el limitado crecimiento de las exportaciones latinoamericanas . 138

3. Durante el período de postguerra no ha disminuido el alto grado de dependencia de un limitado número de productos primarios de las exportaciones latinoamericanas 141

4. Ha sido escasa y muy lenta la diversificación geográfica del comercio exterior latinoamericano . . 147

Capítulo III. PERSPECTIVAS Y LINEAS DE ACCION FUTURAS 155

A. Las necesidades futuras de importación de América Latina y las perspectivas de exportación de productos tradicionales 155

1. Café, cacao y bananas 156
2. Azúcar y algodón 157
3. Trigo, maíz y carnes 159
4. Lanas y aceite de lino 160

/5. Harina

Página

5. Harina de pescado 160
6. Minerales y combustibles 161
7. Proyección hipotética de las exportaciones latinoamericanas 162

B. Las posibilidades de diversificación de las exportaciones 164
1. La demanda de manufacturas en los países industrializados 166
2. La aptitud de América Latina para exportar manufacturas 168
3. Algunas deficiencias y obstáculos 179

C. Las posibilidades de ampliación de los mercados de exportación 180
1. La integración regional y el comercio exterior de América Latina 180
2. Las perspectivas de comercio con los países socialistas 182
3. Las posibilidades de comercio con otras áreas en vías de desarrollo 192

Capítulo IV. PRINCIPALES ANTECEDENTES EN EL PROCESO DE REORDENAMIENTO DEL COMERCIO MUNDIAL 195

A. Introducción 195
B. La Carta de La Habana 202
C. La evolución reciente del GATT y el comercio de los países en desarrollo 205
1. Noveno período de sesiones 205
2. Comercio de los productos agrícolas 205
3. Programa de expansión del comercio internacional . . 206
4. Reunión de Ministros de 1961 206
5. Programa de Acción 207
6. Grupo de trabajo para estudiar las modificaciones del GATT 208
7. Labor de los Comités y grupos 208
8. Rueda Kennedy 209

/D. Otras

Página

D. Otras ideas internacionales 210
1. El Plan Pisani-Baumgartner 210
2. Proposiciones de M. Brasseur 211
3. Plan Mansholt 213
4. Programa económico del Instituto del Atlántico . . . 216
5. Proposiciones británicas para limitar la producción interna subsidiada y regular las importaciones de granos y otros productos agrícolas 217

E. Papel general de las Naciones Unidas frente a los problemas comerciales de los países en desarrollo . . 219

F. Validez y eficacia de las normas vigentes 220

Capítulo V. EXIGENCIAS DE UNA NUEVA ESTRUCTURA DEL COMERCIO INTERNACIONAL Y FORMAS DE LOGRARLA 225

A. Consideraciones y principios generales para las nuevas normas de comercio internacional 225
Conclusiones 227

B. Productos primarios de exportación tradicional 229
1. Productos tropicales 229
2. Productos agrícolas de zona templada 236
3. Minerales y combustibles 242

C. La exportación de manufacturas y semimanufacturas . . 245
1. Reducciones arancelarias de aplicación general . . 245
2. Necesidad y carácter de un tratamiento preferencial a los países en vías de desarrollo 246
3. Algunos obstáculos no arancelarios 251

D. Comercio de invisibles: el transporte marítimo 256

E. El comercio con los países de planificación económica centralizada 257

F. Fomento del intercambio entre países en vías de desarrollo 261

G. El financiamiento del comercio y el desarrollo 263
1. El financiamiento a largo plazo 264
2. La compensación del menoscabo de la relación de intercambio 265

/3. El

Página

3. El financiamiento de las fluctuaciones a corto plazo 267

4. El financiamiento del comercio exterior 270

H. La estructura institucional del comercio mundial
Condiciones fundamentales 274

ANEXO METODOLOGICO 281

INTRODUCCION

En su décimo período de sesiones (Mar del Plata, Argentina, 6 al 17 de mayo de 1963), la Comisión Económica para América Latina tomó conocimiento de las resoluciones 1785 (XVII) de la Asamblea General y 917 (XXXIV) del Consejo Económico y Social en virtud de las cuales ha sido convocada la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

Esta iniciativa fue considerada con marcado interés por la Comisión, y hubo consenso unánime en que la Conferencia sobre Comercio y Desarrollo ofrecerá a América Latina una oportunidad excepcional para plantear en el ámbito mundial los graves problemas que afectan a sus relaciones comerciales. En consecuencia, la Comisión aprobó la resolución 221 (X) en la que pidió a la secretaría de la CEPAL que concentre sus esfuerzos en la preparación de trabajos destinados a dicha Conferencia, a fin de buscar solución a los problemas de comercio exterior de América Latina y a las necesidades de su desarrollo económico. Recomendó asimismo que esos trabajos se orienten de tal manera que de ellos puedan surgir elementos de juicio que permitan a los países latinoamericanos decidir una posición conjunta ante la Conferencia. Por último, encargó a la secretaría la realización de un seminario con el concurso de especialistas designados por todos los gobiernos latinoamericanos, acerca de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

En cumplimiento de este mandato, la secretaría preparó el informe que sigue y ha organizado la Reunión de Expertos Gubernamentales de América Latina en Política Comercial que, por amable invitación del Gobierno del Brasil se celebrará en la ciudad de Brasilia a partir del 20 de enero de 1964. En esta oportunidad se discutirá el informe y se considerarán los puntos de vista que los países latinoamericanos se proponen presentar a la conferencia mundial de Ginebra.

Cabe destacar que un grupo de distinguidos consultores latinoamericanos ha dado a la secretaría el concurso de su vasta experiencia y ha contribuido con sugestiones muy valiosas en la preparación del presente informe. Los consultores se reunieron en dos oportunidades con funcionarios de la CEPAL en Santiago de Chile; primero, en octubre de 1963 para discutir las ideas básicas del informe, y nuevamente en diciembre del mismo año para analizar el borrador preparado por la secretaría. De este amplio cambio de puntos de vista surgió la redacción definitiva del documento que sigue.

Los consultores invitados por la secretaría actuaron exclusivamente como técnicos y a título personal. Los distinguidos expertos que participaron en ambas reuniones o en una sola de ellas fueron los siguientes:

/Eduardo Figueroa

Eduardo Figueroa, ex-Ministro de Hacienda de Chile;

Plácido García Reynoso, Subsecretario de Industria y Comercio de México;

Adalbert Krieger Vasena, ex-Ministro de Hacienda de la Argentina;

Julio Lacarte Muro, Embajador del Uruguay en la República Federal de Alemania;

Carlos Lleras Restrepo, Senador de la República y ex-Ministro de Hacienda de Colombia;

Marcio do Rego Monteiro, de la Dirección de Planificación de la Presidencia de la República del Brasil;

Jorge Sol, ex-Ministro de Hacienda de El Salvador;

Enrique Gastón Valente, Agregado Agrícola de la Embajada de la Argentina en los Estados Unidos.

El informe consta de los siguientes capítulos:

I. Comercio exterior y desarrollo económico de América Latina

II. Obstáculos a la expansión del comercio exterior latinoamericano

III. Perspectivas y líneas de acción futuras

IV. Principales antecedentes en el proceso de reordenamiento del comercio mundial

V. Las exigencias de una nueva estructura del comercio internacional y las formas de alcanzarla.

Los cuatro primeros capítulos contienen un análisis de los problemas que plantea el intercambio comercial en el cuadro del desarrollo económico de América Latina, una exposición sobre la organización actual del comercio internacional y otros antecedentes que es necesario tomar en cuenta cuando se trata de definir una política comercial.

En el capítulo V se plantean las conclusiones del estudio y se hacen sugerencias sobre la forma de hallar solución a los problemas del comercio exterior que, en forma amenazadora, van debilitando el crecimiento económico de América Latina. Al presentar estas sugestiones a la consideración de los gobiernos latinoamericanos, la secretaría cumple con el mandato que recibió de ellos en la conferencia de Mar del Plata y espera que su contribución facilitará la importante tarea que han asumido esos gobiernos de presentar un frente solidario y conjunto en la conferencia mundial de Ginebra.

/COMUNICACION

COMUNICACION DEL GRUPO DE PERSONALIDADES LATINOAMERICANAS QUE ACTUARON COMO CONSULTORES DE LA SECRETARIA PARA EL EXAMEN DE LOS PROBLEMAS DE COMERCIO INTERNACIONAL DE AMERICA LATINA

Santiago, 17 de diciembre de 1963

Señor Secretario Ejecutivo de la
Comisión Económica para la América Latina

Señor Secretario:

En las sesiones correspondientes a su décimo período, celebradas en Mar del Plata, la Comisión Económica para la América Latina solicitó de esa Secretaría que concediera preferente atención al estudio de los problemas de que debe ocuparse la Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo y que preparara un Seminario en el cual los gobiernos latinoamericanos pudieran examinar su posición respecto a ellos con anterioridad a dicha Conferencia. Para dar cumplimiento a tal encargo solicitó usted amablemente nuestra colaboración como consultores, y así, en dos períodos de sesiones que se extendieron del 9 al 16 de octubre y del 9 al 17 de diciembre, tuvimos oportunidad de examinar, con los expertos de la Secretaría y bajo la competente dirección de usted, la situación del comercio internacional y especialmente la manera como su evolución en los últimos años está afectando el ritmo de desarrollo de nuestros países. Se definieron ciertas orientaciones generales y luego la Secretaría procedió, para exponerlas y sustentarlas, a redactar un informe cuyo borrador ha sido en su mayor parte objeto de nuestra cuidadosa consideración. Nos hallamos en acuerdo esencial con la estructura de ese trabajo, los análisis económicos en que se basa y las conclusiones que formula.

Aparecen indiscutibles el desmejoramiento de la posición relativa de los países en desarrollo dentro del conjunto de la economía mundial y el papel que en esa infortunada evolución corresponde a las formas actuales del comercio exterior. Cada día se ve más claramente que los objetivos contemplados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, al señalar como "década del desarrollo" la que estamos viviendo, van a verse frustrados y que una inmensa y creciente desigualdad entre las naciones se sobrepone a los esfuerzos de cooperación internacional intentados en los últimos años. El informe hace a esos respectos, en lo que concierne especialmente a la América Latina, una demostración concluyente, e identifica con claridad todos los rasgos característicos de la situación y el mecanismo de los fenómenos internacionales que, en buena parte, la han provocado y continúan agravándola. El deterioro de los términos de intercambio, la disminución de la tasa de desarrollo, el peso cada día mayor de los servicios financieros, la consiguiente merma de la capacidad compradora externa que no puede encontrar compensación satisfactoria en simples operaciones financieras. Los trastornos que alteran el mecanismo tradicional de las transacciones externas,

/la rigidez

la rigidez creciente en el volumen y composición de las importaciones y la disminución de las reservas internacionales aparecen objetivamente demostrados. En presencia de todos esos hechos es fácil comprender la alarma con que diversos organismos internacionales contemplan la presente situación y el interés con que distinguidos tratadistas y hombres de estado han acometido el estudio de fórmulas que puedan conjurarla.

Causas de muy variada naturaleza han generado ese estado de cosas. Refiérense algunas a la naturaleza misma de nuestras exportaciones tradicionales, al escaso número de productos que las componen, a la limitada elasticidad del consumo en ciertos casos y en otros a fenómenos de superproducción. Pero median también graves fallas en la organización del comercio internacional; tendencias autárquicas y prácticas discriminatorias que tienen sobre América Latina un reflejo directo y hondamente perturbador; reglamentaciones y cargas fiscales restrictivas de la demanda; deficiencias en la acción de los organismos existentes y estrecha aplicación de principios a cuyas inequitativas consecuencias tan sólo ahora comienza a darse general reconocimiento.

El pronóstico para los próximos años, si no se introducen hondas y oportunas rectificaciones, es evidentemente desolador. Para fines de la presente década el déficit de recursos externos tendrá proporciones incompatibles no sólo con un desarrollo a tasas aceptables sino hasta con el mantenimiento de la vida económica y social en condiciones de normalidad y orden.

De todo ello aparece claro que es necesario revisar con abierto espíritu conceptos e instituciones, promulgar nuevas normas, ponder en marcha dispositivos que cambien el rumbo de la actual evolución. Tal necesidad ha sido ya reconocida en el seno de los organismos internacionales y de ahí se originó la convocatoria de la Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo. De ésta tiene que salir una acción intensa y coordinada, y los países latinoamericanos deben provocarla y luego impulsarla vigorosamente, porque de ella dependerá en buena parte su futuro y el equilibrio todo de la economía mundial.

Una mejor integración del comercio internacional aparece como la base primera de las indispensables transformaciones. Una integración que tome en cuenta las peculiares formas a que ha dado lugar la creación de comunidades y asociaciones de países en el ámbito de determinadas relaciones económicas; el hecho de que un grupo importante de naciones vive y actúa bajo un régimen económico y social fundado en principios diferentes a los que imperan en las naciones occidentales, y las enormes diferencias en el grado y ritmo de desarrollo ya mencionado atrás. La formación de zonas de libre comercio y de mercados comunes no debe traducirse en la intensificación de tendencias autárquicas opuestas a una sana expansión del comercio mundial y generadoras de graves distorsiones en las corrientes mercantiles. De la misma manera es indispensable reconocer la necesidad de mantener relaciones económicas normales y estables entre los países que pertenecen a distintos sistemas, sobre la base de principios y prácticas que deben ser objeto de franco examen y sincero acuerdo. "La convivencia cooperativa" entre los dos grupos, el de

/los que

los que se caracterizan por una economía de mercado y los dirigidos por una planificación centralizada, interesa no solamente a las grandes naciones que los forman sino también a los países en vías de desarrollo que hallarán en esa nueva atmósfera positivas oportunidades para ensanchar su comercio.

Y es claro, por último, que una verdadera integración del comercio internacional no puede dejar de tomar en cuenta el papel que éste juega en la distribución del ingreso y en el origen de las inmensas desigualdades actuales. La continuada expansión del comercio requiere que la capacidad compradora externa de los países en vía de desarrollo sea sustancialmente aumentada, que ellos puedan participar equitativamente en el aumento del ingreso y que de esa manera la enorme distancia que hoy los separa de los países industrializados se acorte en vez de seguir ensanchándose como hoy ocurre. El mantenimiento de las presentes circunstancias operaría como un factor de desintegración con imprevisibles consecuencias.

El nuevo proceso debe partir, en nuestro entender, de la aceptación de ciertos conceptos que son los que inspiran las recomendaciones del informe a que nos venimos refiriendo. Ante todo, ya no es posible aceptar que resulte equitativo aplicar normas iguales para países en diferentes etapas de desarrollo y con grandes diferencias en cuanto a recursos y preparación técnica se refiere. Esa uniformidad implica de hecho un trato desigual, va en perjuicio indudable de los más débiles. Todo en la historia económica de los últimos años lo demuestra así.

Si partimos de esa base, ya aceptada por eminentes personalidades de los países industriales, llegamos necesariamente a una serie de consecuencias de gran importancia para la regulación del comercio internacional. Así por ejemplo, en materia de reducciones en los aranceles aduaneros la exigencia de una estricta reciprocidad no podría tener cabida. Tampoco podrían ser iguales ciertamente las cláusulas de salvaguardia para países de escasos recursos y para los que disponen de una vasta gama de instrumentos y medios que les permiten conjurar con relativa facilidad las perturbaciones que el juego de las relaciones internacionales podría eventualmente producir en uno u otro sector de su organización económica.

Otro ejemplo nos lo suministra la aplicación de la cláusula incondicional de la nación más favorecida. Los principios que la inspiran deben reconsiderarse a la luz de las preferencias que resulta necesario otorgar a los países menos desarrollados por parte de los países industriales.

Podrían enumerarse además otros principios rectores de una política de desarrollo en relación con el comercio internacional: la necesidad de adoptar medidas que faciliten la diversificación de las exportaciones y el acceso de las manufacturas de los países en desarrollo a las áreas dotadas de mayor poder adquisitivo; la inconveniencia de montar en los países avanzados sistemas fiscales que encarecen los productos de los

/países en

países en desarrollo y restringen consiguientemente el consumo de los mismos; lo inaceptable de las prácticas que para proteger a ciertas áreas en desarrollo causan a otras evidente perjuicio; la urgencia de que los países de economía centralmente planificada ajusten los principios de su sistema económico a los requerimientos de una vigorosa y estable expansión del comercio internacional; las rectificaciones de las tendencias autárquicas que, bajo formas nuevas, han alterado gravemente las condiciones tradicionales del comercio de ciertos productos. Todos estos principios y algunos otros ampliamente expuestos en el Informe dan base a las recomendaciones que forman la parte final de ese documento.

* * * * *

En ningún momento hemos olvidado que el desarrollo no puede conseguirse sólo a través de medidas de cooperación internacional. Un esfuerzo interno persistente y ordenado es absolutamente irremplazable. Pero las modalidades de tal esfuerzo son bien conocidas y no es pertinente repetirlas ahora. De todas maneras es claro que la tasa de inversión necesaria para llegar siquiera al modesto ritmo de desarrollo previsto en la Resolución 1710 (XVI) de la Asamblea General sobre el Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo no puede conseguirse en América Latina sin una mejora considerable en los términos de su intercambio comercial. Para que esa mejora sea suficiente y estable se necesitan transformaciones de mucha entidad. Hay que diversificar las exportaciones para no seguir dependiendo de la venta de unos pocos productos básicos; fomentar la industria a base de más amplios mercados; extender el área geográfica de nuestro comercio; conseguir en fin, un ingreso exterior menos sujego a fluctuaciones y substancialmente más alto que nos permita adquirir en el exterior el volumen de bienes y servicios que se requieren para un razonable desarrollo. El Informe busca con sus recomendaciones alcanzar esos objetivos. La preferencia general que se solicita de las naciones industriales para las manufacturas provenientes de los países en vía de desarrollo encarna aquel propósito de diversificación, al tiempo que las propuestas sobre mayor integración del comercio mundial buscan la apertura de nuevos mercados.

Pero nos engañaríamos voluntariamente si quisiéramos ignorar que esas y otras medidas sólo a largo plazo podrán modificar sensiblemente la estructura y el valor de las exportaciones latinoamericanas. Por lo tanto, si se desea evitar una parálisis del desarrrolo, resulta indispensable operar de manera inmediata en el campo de las exportaciones tradicionales. Esto implica rectificaciones de fondo en ciertos aspectos de la política económica de los países industriales y, en algunos casos, una acción internacional concertada que neutralice los perjudiciales efectos originados en la evolución de los consumos o de la oferta de ciertos productos.

De distintas maneras y en diferentes ocasiones se ha planteado ya la urgencia de eliminar los gravámenes arancelarios sobre los productos tropicales, de eliminar también en plazos razonables los impuestos internos

/sobre el

sobre el consumo de los mismos productos y de abolir las preferencias que hoy funcionan bajo diversas formas a favor de determinados países en desarrollo como contra-prestación, a menudo, de otras preferencias que favorecen a naciones industriales. Las recomendaciones del Informe formulan de manera clara y prudente esas medidas cuya justicia y conveniencia son bien obvias. De una parte hay que remover, para beneficiar a todos los países productores, las cargas que limitan el volumen de los consumos, tanto más cuanto se trata regularmente de productos que registran oferta abundante y cuya producción no puede ser reemplazada con facilidad por la de otros artículos. De otro lado, no parece natural que la protección para ciertos productores se haga con directo perjuicio para otros países en desarrollo. Las preferencias que discriminan entre estos últimos han sido impugnadas desde hace mucho tiempo y ya en la Carta de La Habana se quiso reducirlas a un mínimo para luego llegar a su completa eliminación. Paradógicamente, hoy aparecen multiplicadas no obstante las disposiciones del Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio que se inspira en los mismos principios de la Carta.

Creemos sinceramente que las recomendaciones del Informe sobre estos aspectos se traducirían en positivo beneficio para todos los países en vía de desarrollo. Es claro además que las grandes naciones industriales están en capacidad de emplear, para impulsar el desarrollo de regiones asociadas a ellas, medios distintos a los que, por su carácter discriminatorio, resultan inadmisibles para América Latina.

Distintos factores que dan al consumo de productos tropicales una reducida elasticidad y la poca movilidad de los factores de la producción han generado, como quedó dicho, situaciones de desequilibrio en el mercado de algunos productos y deteriorado grandemente los términos de intercambio. Situaciones análogas parecen estarse presentando para otros artículos del mismo origen. A ellas hay que hacer frente con una acción internacional concertada de productores y consumidores que remedie ese deterioro, ya que en ninguna manera resulta equitativo que países con un alto ingreso "per capita" aprovechen el descenso de los precios a trueque de comprometer gravemente el desarrollo de los países productores. Obviamente esa acción tendrá que tomar en cuenta las peculiaridades del mercado de cada producto, la elasticidad del consumo, el problema de las posibles sustituciones, lo que puede traer consigo una superproducción prolongada y otros factores. Pero, por lo general, tanto la administración de los acuerdos de productos ya en vigencia como la de los que puedan pactarse en lo futuro, deberá hacerse con el propósito esencial de enmendar el deterioro de los términos de intercambio y dar así a los países productores el tiempo y los recursos indispensables para realizar los reajustes necesarios y diversificar sus exportaciones. Tales reajustes y diversificación difícilmente podrían llevarse a cabo en una atmósfera de crisis económica y de fuerte contracción en el poder de compra externo.

La situación de los países en desarrollo cuya economía de comercio exterior depende principalmente de productos de zona templada ha recibido especial consideración en el Informe. Los problemas que a este punto

/atañen están

atañen están ligados principalmente con las prácticas proteccionistas que para su producción agropecuaria han establecido, a través de aranceles, subsidios y otros medios, los países industriales y además con la forma cómo se llevan a cabo las exportaciones de excedentes por los mismos países. Las distorsiones producidas en el comercio internacional por esos factores han sido ya muy grandes, y no es posible contemplar sin alarma la propagación y afianzamiento de tendencias que tan gravemente afectan a los países en desarrollo. Cabría repetir a este propósito lo ya dicho al comentar la situación de los productos tropicales: no puede siquiera concebirse una ordenada empresa de desarrollo económico dentro de la atmósfera de crisis que las prácticas autárquicas, estímulo para una producción antieconómica y además base para una competencia irregular en los mercados internacionales, mantienen y agudizan cada día más.

No han desconocido las recomendaciones del Informe la realidad de ciertas situaciones tocantes a la ocupación y al nivel de ingreso de la población rural en los países industriales. Por el contrario, las toman en cuenta y buscan fórmulas equitativas que puedan conciliarlas con los intereses fundamentales de los países en desarrollo. Pero no resultaría razonable que, reconociéndose como se reconoce hoy, que las actuales condiciones del comercio internacional están constituyendo un severo factor limitante del desarrollo en vastas áreas del mundo, no se acepte por los países más ricos la conveniencia de atender a los problemas de su población rural por medios que no tengan el efecto perturbador de los que hoy se emplean.

El contraste entre los excedentes de alimentos en ciertas zonas y la crónica carencia en otras y el subconsumo causado principalmente por el bajo ingreso de muchos países en desarrollo son problemas que siguen vivos, a pesar de todos los esfuerzos realizados en las últimas épocas para conseguir una más razonable distribución de esos productos. No hay duda que la Conferencia próxima debe revisar los mecanismos actuales y hacer frente a aquella contradicción fundamental que sigue desafiando la imaginación y la inventiva humanas y poniendo a prueba los principios de la ciencia económica.

Sobre varias otras materias contiene el Informe importantes recomendaciones: los problemas relativos a los productos minerales; el estímulo al procesamiento de los productos básicos en los países de origen; las relaciones entre las áreas en desarrollo; las financiaciones compensatorias; la organización que debe impulsar la nueva política de comercio internacional. Este último punto tiene, como es obvio, trascendental importancia. La acomodación del comercio internacional a las necesidades del desarrollo y una mejor integración de ese comercio no pueden conseguirse cabalmente sino por un esfuerzo prolongado que debe realizarse a través de organismos ágiles, dinámicos, dotados de medios propios para alcanzar aquellos fines. En ninguna manera desconocemos lo que hasta ahora se ha hecho por las instituciones existentes, ni el relativo valor de los planes en que se han venido ocupando para corregir las más notorias

/fallas anotadas

fallas anotadas en el funcionamiento del comercio internacional. Sin embargo, es evidente que en su forma actual no responden aquellas a los imperiosos requerimientos de un período histórico en el cual la gran mayoría humana busca acercarse a las condiciones de bienestar y progreso que son hoy patrimonio de un número reducido de naciones, y en que los principios de la solidaridad entre todos los pueblos y la seguridad común reclaman imperativamente nuevas formas de cooperación internacional más justas y eficaces que las hasta hoy imperantes.

Creemos que el Informe de la Comisión Económica para la América Latina dará a los países de la zona un buen instrumento para el estudio de la política que seguirán en la Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo. Nuestros votos son porque todos ellos se unifiquen alrededor de principios cuya defensa solidaria es hoy más urgente que nunca.

Reiterando a usted, Señor Secretario Ejecutivo, la expresión de nuestra gratitud por habernos llamado a colaborar en los trabajos de la Comisión sobre una materia de tanta trascendencia, nos suscribimos, sus atentos, seguros servidores.

Eduardo Figueroa
Plácido García Reynoso
Adalberto Krieger Vasena
Julio Lacarte Muro
Carlos Lleras Restrepo
Marcio do Rego Monteiro
Enrique Gastón Valente

Nota: El señor Jorge Sol no pudo asistir a la reunión de Consultores, pero la carta de transmisión ha sido sometida a su consideración.

/Capítulo I

CAPITULO I

COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO ECONOMICO DE AMERICA LATINA

A. LA EVOLUCION DEL SECTOR EXTERNO Y SU INFLUENCIA SOBRE EL CRECIMIENTO ECONOMICO

1. Debilitamiento del ritmo de desarrollo económico en América Latina con respecto a otras áreas

El presente análisis del estado económico de América Latina y sus perspectivas de desarrollo revela la necesidad apremiante de introducir modificaciones profundas en las condiciones externas e internas de esos países. De lo contrario, no podrán lograrse los modestos objetivos que la Asamblea General de las Naciones Unidas fijara como meta mínima del programa de acción en el Decenio para el Desarrollo ni los establecidos en la reunión de Punta del Este en 1961. Aún más, muchas naciones latinoamericanas hallarán graves dificultades en mantener su ingreso por habitante.

América Latina no ha logrado en la posguerra crear condiciones favorables a un proceso de sostenido crecimiento económico. No obstante haber acusado ritmos de crecimiento satisfactorios en los primeros años que siguieron a la contienda mundial, en la década de 1950 éstos se fueron debilitando y descendieron a un nivel inferior al de los objetivos antes mencionados. (Véase el Cuadro 1). En efecto, el ritmo de crecimiento del ingreso real por habitante se hizo más lento y de una tasa de 4.2 por ciento que registraba en los primeros años de la posguerra bajó al 1 por ciento en 1955-60, y aunque mejoró ligeramente en 1961, volvió a decaer al año siguiente hasta ser prácticamente nulo.

Se han agrandado, de esta suerte, las diferencias ya considerables que existían entre los niveles de ingreso de América Latina y del mundo económicamente desarrollado y la rapidez del crecimiento que han estado experimentando otras áreas contrasta con el lento progreso de los países latinoamericanos. 1/ El mayor dinamismo de otras regiones en vías de desarrollo muestra que en la economía latinoamericana inciden factores limitativos específicos que ahondan la inquietud por el futuro de su desarrollo. (Véase el Cuadro 2.)

Cunde actualmente entre los gobiernos y diversos sectores políticos y sociales de América Latina el convencimiento de que para encauzarla hacia un proceso de desarrollo económico serán necesarias reformas de carácter institucional, económico y social. Tales reformas permitirán aprovechar

---

1/ Véanse *infra*, los criterios utilizados para agrupar a los países, anexo metodológico.

/Cuadro 1

Cuadro 1

AMERICA LATINA: RITMO DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO Y DEL INGRESO REAL TOTAL Y POR HABITANTE, 1945-62

(Tasas acumulativas anuales en porciento)

Año o período	Producto bruto	Ingreso real	Producto bruto	Ingreso real
	Total		Por habitante	
1945-50	5.7	6.8	3.2	4.2
1950-55	4.7	4.5	2.0	1.7
1955-60	4.1	3.6	1.3	0.8
1961	5.4	4.8	2.6	2.0
1962 a/	3.1	3.1	0.3	0.3

Fuente: Estimaciones de la CEPAL, basadas en estadísticas nacionales.

a/ Provisional.

/Cuadro 2

Cuadro 2

TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO BRUTO TOTAL Y POR HABITANTE EN VARIAS REGIONES Y PAISES DEL MUNDO, 1950-61 a/

(Porciento)

Región o país	Producto interno bruto	
	Total	Por habitante
Regiones subdesarrolladas	4.6	2.4
América Latina	4.5	1.7
Regiones desarrolladas	3.7	2.5
Australia	3.9	1.6
Canadá	3.7	1.1
Estados Unidos	3.1	1.4
Japón	9.5	8.3
Nueva Zelandia	3.5	1.3
Países europeos de la OECD	4.6	3.7
Países de la CEE	5.6	4.6
Países de economía centralmente planificada b/		
Alemania Oriental	8.8	9.5
Bulgaria	9.7	8.9
Checoslovaquia	7.7	6.4
Hungría	6.0	5.3
Polonia	7.7	5.9
Rumania	10.2	8.9
Unión Soviética	10.5	8.9
Yugoslavia	7.3	5.9

Fuentes: Naciones Unidas, Estudio Económico Mundial 1961, Nueva York, 1963, Yearbook of National Accounts Statistics 1962, Statistical Yearbook 1962, y Economic Survey 1962, Nueva York, 1963; OECD, General Statistics Bulletin, Paris, noviembre de 1962 y estimaciones de la CEPAL basadas en estadísticas nacionales.

a/ Para Estados Unidos, Canadá, países europeos de la OECD y América Latina las cifras se refieren al período 1950-61; para las regiones desarrolladas y las subdesarrolladas consideradas en conjunto, a 1950-59 y también en general para los países de economía centralmente planificada. Finalmente, para Japón se tomó la década 1950-60 y para Australia y Nueva Zelandia 1950/51-1960/61.

b/ Producto material neto.

/en forma

en forma adecuada sus abundantes recursos naturales y humanos merced a la aplicación de una política económica y social planificada que, al facilitar la introducción de medios y técnicas eficientes, eleve con rapidez la productividad y asegure a la vez la distribución más equitativa del ingreso. Si bien muchos países han dado los primeros pasos encaminados a llevar a la práctica dichas reformas y algunos las están ya ejecutando, se está lejos en general de alcanzar los objetivos fijados.

El desarrollo insuficiente y el deterioro del comercio exterior son factores que influyen preponderantemente en el decaimiento del ritmo de crecimiento de América Latina, y no sólo pueden malograr los resultados que se esperan de las reformas, sino obstaculizar en alto grado su realización.

Dentro del cuadro que ofrece actualmente la política económica internacional la demanda de productos latinoamericanos ha perdido gran parte de su importancia tradicional como factor dinámico y lo precario del comercio exterior de América Latina representa el punto de estrangulamiento más importante para la realización de sus planes de desarrollo. Será útil, por consiguiente, examinar cómo ha evolucionado el comercio exterior de la región con respecto al comercio mundial.

2. Lentitud en la expansión del comercio exterior latinoamericano

A juzgar por los valores en dólares de las exportaciones, el comercio exterior latinoamericano representaba entre 7 y 8 por ciento del comercio mundial antes de la segunda guerra, período que se caracterizaba ya por una relativa depresión pues antes de la crisis mundial (1928) la participación de los productos latinoamericanos superaba el 9 por ciento.

En los primeros años de la posguerra, esa participación mejoró, subiendo a 11 por ciento, pero desde entonces ha venido deteriorándose y hoy el comercio latinoamericano no significa más que el 6.5 por ciento de las exportaciones mundiales. (Véase el Cuadro 3).

Este descenso relativo de las exportaciones latinoamericanas en el comercio mundial obedece a dos causas principales: una, de carácter general, es la expansión comparativamente mayor del comercio de manufacturas y otra, más particular, es la menor participación de América Latina en sus mercados tradicionales de productos básicos en los países desarrollados.

La menor cuota que le ha correspondido a América Latina de sus mercados tradicionales no ha sido compensada con una mayor participación en el comercio con otras regiones (industrializadas o en vías de desarrollo), con la excepción del área de las economías centralmente planificadas, donde se aprecia un aumento, aunque relativamente pequeño. Sólo en Cuba se ha producido un desplazamiento prácticamente total del comercio exterior. El efecto combinado de distintos factores puede apreciarse en el Cuadro 4, que muestra la participación porcentual de América Latina en las importaciones totales de países de otras regiones.

/Cuadro 3

Cuadro 3

PARTICIPACION REGIONAL EN LAS EXPORTACIONES MUNDIALES

(En porciento del total)

Año	Regiones desarrolladas	Regiones subdesarrolladas		Países de economía centralmente planificada b/	Total
		América Latina a/	Otras		
1938	64.7	7.3	17.9	10.1	100.0
1948	63.4	11.4	18.8	6.4	100.0
1952	64.9	8.8	17.5	8.8	100.0
1953	64.5	9.3	16.5	9.7	100.0
1954	63.9	9.3	16.6	10.1	100.0
1955	64.4	8.6	16.9	10.1	100.0
1956	65.9	8.4	15.8	9.9	100.0
1957	66.9	7.8	15.1	10.2	100.0
1958	65.6	7.7	15.4	11.3	100.0
1959	65.2	7.2	15.3	12.3	100.0
1960	66.8	6.8	14.6	11.8	100.0
1961	67.5	6.5	14.3	11.7	100.0
1962	67.2	6.5	14.2	12.1	100.0

Fuentes: Naciones Unidas, Statistical Yearbook 1962 , Nueva York, 1963 y Monthly Bulletin of Statistics, Nueva York, junio de 1963.

Nota: Los datos originales están expresados en dólares de cada año y comprenden el comercio mundial, con excepción del que realizan entre sí China continental, Corea del Norte, Mongolia y Viet-Nam del Norte.

a/ Incluída Cuba.

b/ Excluída Cuba.

/Cuadro 4

Cuadro 4

PARTICIPACION DE LAS EXPORTACIONES DE AMERICA LATINA EN LAS IMPORTACIONES TOTALES DE OTRAS AREAS a/

(Porcientos)

Año	América del Norte		Europa occidental			Japón	Total regiones desarrolladas b/	Regiones subdesarrolladas		Países de economía centralmente planificada
	Estados Unidos	Canadá	C.E.E.	AELI	Total Europa Occidental			América Latina	Otras regiones c/	
1938	24.4	2.6	8.2	6.4	7.0	2.4	8.3	7.6	4.3	1.6
1948	35.1	4.8	9.4	9.6	9.8	10.9	13.6	10.8	7.5	2.8
1952	34.0	3.7	6.7	5.1	5.8	8.9	11.4	9.4	5.8	0.3
1953	33.9	3.3	7.5	6.7	6.9	11.3	12.2	12.1	5.6	0.5
1954	34.1	2.9	8.0	5.8	6.9	13.6	11.7	10.4	6.3	1.9
1955	31.2	2.9	6.9	5.4	6.1	10.8	10.5	11.1	5.5	2.1
1956	31.0	3.0	7.1	5.9	6.4	11.0	10.7	9.0	4.9	1.1
1957	29.9	2.5	6.5	6.2	6.2	7.1	10.1	8.7	4.1	1.1
1958	28.2	3.0	6.3	5.6	5.8	8.4	9.8	9.3	4.4	1.4
1959	24.2	2.9	6.2	5.2	5.6	8.3	9.1	9.5	4.4	1.1
1960	24.5	2.6	5.7	4.7	5.1	9.6	8.3	8.7	4.1	2.0
1961	22.6	3.0	5.3	4.5	4.8	7.1	7.7	7.1	4.3	3.7
1962	21.2	3.2	5.5	4.5	5.0	7.5	7.6	7.7	4.2	4.0

Fuentes: Naciones Unidas, Yearbook of International Trade Statistics, 1959, vol. I, Nueva York, 1960 y Statistical Yearbook, 1962, Nueva York, 1963.

a/ Porcentaje que representan las ventas latinoamericanas en el valor fob de las exportaciones totales destinadas a las áreas comprendidas en el cuadro.

b/ Incluye además de las citadas en el cuadro (América del Norte, Europa occidental y Japón), República de Africa del Sur, Australia y Nueva Zelandia.

c/ Aruba y Curaçao absorben una proporción muy elevada de estas exportaciones.

/En 1948

En 1948 las exportaciones de América Latina constituían el 35 por ciento de las importaciones totales de los Estados Unidos, mientras que hoy representan el 22 por ciento, cifra que es también inferior a la registrada antes de la guerra. En los países de la Comunidad Económica Europea, la participación de América Latina ha descendido de un coeficiente de 8 y 9 a 5.5 por ciento. Un movimiento análogo se observa en los países de la Asociación Europea de Libre Intercambio, así como en el Japón - pese a su elevadísimo ritmo de crecimiento - y en las regiones que se encuentran en vías de desarrollo.

La única excepción a esta tendencia son los países de economía centralmente planificada, pues muestran una mayor participación latinoamericana en sus importaciones totales, que obedece, fundamentalmente a la canalización de las ventas cubanas hacia esa zona. Este mismo hecho explica en parte la menor participación de América Latina en las importaciones totales de los Estados Unidos. (Véase el cuadro 4.)

Como el análisis anterior de la participación latinoamericana en el comercio mundial se ha hecho sobre la base de los valores corrientes de las exportaciones, 2/ la evolución de los precios y las cantidades puede haber influido en aquellos porcentajes. En efecto, la disminución de la cuota de exportaciones latinoamericanas ha sido determinada simultáneamente por ambos factores: a) el descenso de los precios y de los costos unitarios relativos de los productos latinoamericanos, y b) la expansión comparativamente menor del volumen de las exportaciones. En la sección B se examina la influencia del primer factor. Por lo que atañe al volumen de las exportaciones latinoamericanas, algunas estadísticas son muy ilustrativas de su lenta evolución. (Véase el gráfico I.)

El volumen de exportación latinoamericano en 1962 fue sólo 70 por ciento superior al de 1938 y, excluyendo el petróleo, se reduce el aumento a 40 por ciento. En ese mismo lapso los volúmenes de las exportaciones mundiales crecieron a más del doble y los de Estados Unidos, Canadá, y Europa occidental casi se triplicaron. Asimismo, otras regiones en vías de desarrollo o con características similares a la de países de América Latina incrementaron mucho más su comercio exterior: Australia, Nueva Zelandia y Africa del Sur en 130 por ciento, y Africa Central en 150 por ciento. (Véase el cuadro 5.)

2/ Los cuadros correspondientes se han compilado sobre la base de las cifras de los registros aduaneros en los países latinoamericanos. Es sabido que ocurren desplazamientos en el destino de las exportaciones; así, por ejemplo, la participación de algunas áreas, como la de los países socialistas, puede ser mayor y en consecuencia menor el de otras, aunque las modificaciones cuantitativas que estos cambios implican son, probablemente, pequeñas en relación con las cifras consignadas.

/Cuadro 5

Cuadro 5

INDICE DEL VOLUMEN FISICO DE LAS EXPORTACIONES MUNDIALES POR REGIONES, 1962

	Quantum de las exportaciones	
	1938=100	1948=100
Mundo a/	228	236
Regiones desarrolladas b/	259	259
Regiones subdesarrolladas	170	185
Africa c/	221	218
América del Norte d/	285	150
América Latina	169	154
Excluído el petróleo	140	140
Europa occidental	276	345
CEE e/	334	588
AELI f/	227	216
Medio Oriente	397	323
Excluído el petróleo	153	200
Australia, Nueva Zelandia y Africa del Sur	231	195
Africa Central g/	257	215
Asia - Total h/	118	255

Fuentes: Naciones Unidas, Statistical Yearbook 1962, Nueva York, 1963, Yearbook of International Trade Statistics 1961, Nueva York, 1963 y Monthly Bulletin of Statistics, Nueva York, julio de 1963.

Nota: Los datos que figuran en las fuentes mencionadas tienen por año base a 1958.

a/ Excluído el comercio de Albania, Alemania Oriental, Bulgaria, Corea del Norte, Checoslovaquia, China (continental), Hungría, Mongolia, Polonia, Rumania, Unión Soviética y Viet-Nam del Norte.

b/ Las regiones desarrolladas comprenden: Africa del Sur, América del Norte, Australia, Europa occidental, Japón y Nueva Zelandia. Las regiones desarrolladas y las subdesarrolladas tomadas en conjunto constituyen el "Mundo", tal como se indica en la nota a/.

c/ Continente africano e islas asociadas.

d/ Estados Unidos y Canadá.

e/ Países miembros de la Comunidad Económica Europea.

f/ Países miembros de la Asociación Europea de Libre Intercambio.

g/ Africa excepto Marruecos, Africa del Sur, Argelia, Etiopía, Libia, República Arabe Unida, Somalia, Sudán y Túnez.

h/ Excluye al Medio Oriente e incluye a Japón.

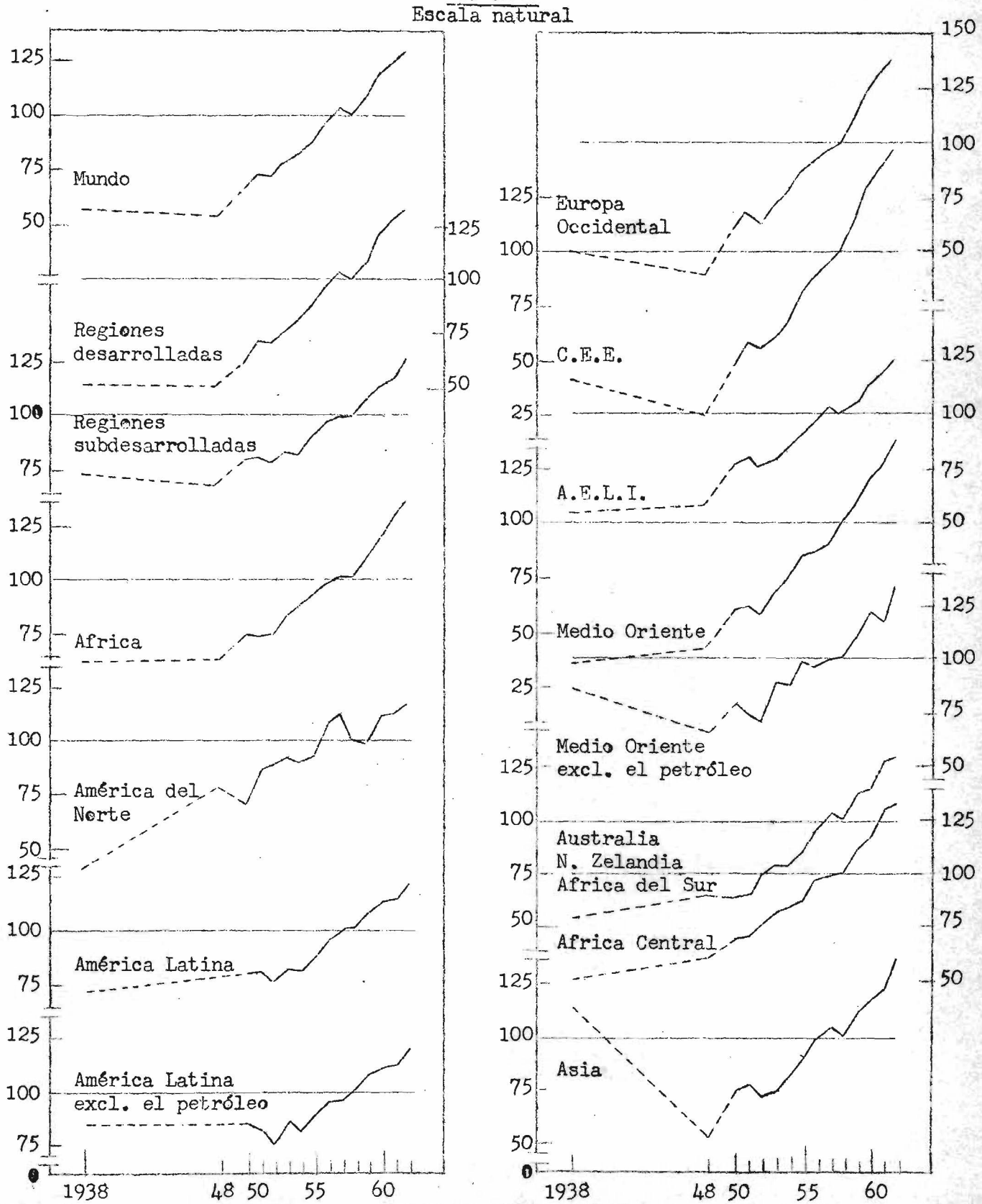
/Gráfico I

Gráfico I

INDICES DEL VOLUMEN FISICO DE LAS EXPORTACIONES MUNDIALES, POR REGIONES

(1958=100)

Escala natural



Fuentes: Naciones Unidas, Statistical yearbook 1962, Nueva York 1963, Yearbook of international trade statistics 1961, Nueva York 1963 y Monthly bulletin of statistics, Julio 1963

Si se toma como base de comparación el período anterior a la crisis mundial, se aprecia el hecho insólito de que, en su conjunto, las exportaciones de América Latina sólo se han incrementado en 30 por ciento y apenas alcanzan las mismas cifras de aquel período si se exceptúa el petróleo.

Aun en los últimos siete u ocho años, cuando las exportaciones latinoamericans se expandieron con mayor rapidez, no se alcanzó el ritmo que lograron otras áreas. Aparece así América Latina como relativamente excluida de una expansión interna y externa de un área de la economía mundial de la que recibió en el pasado fuertes impulsos de crecimiento.

3. Rigidez en la composición de las exportaciones latinoamericanas

Considerada en su conjunto, América Latina ha seguido dependiendo durante toda la posguerra de las exportaciones de productos básicos comprendidos en los rubros de alimentos, materias primas y petróleo, aunque para algunos se haya modificado el grado de transformación. 3/

Esos productos básicos representan más del 90 por ciento de las exportaciones latinoamericanas, quedando sólo un 10 por ciento de productos con mayor grado de elaboración, que - en buena parte - también constituyen productos tradicionales del comercio latinoamericano. (Véase el cuadro 6.) En estos últimos años han aparecido nuevas líneas que podrían implicar un cambio en la estructura o una diversificación de las exportaciones, pero todavía representan una magnitud relativa muy pequeña.

Circunstancialmente, América Latina entró en el mercado internacional con nuevos productos durante el período bélico y en los primeros años de la posguerra, pero no logró después mantener esas líneas de exportación.

Por otra parte, el grueso del valor de las exportaciones se concentra en un reducido número de productos, ya que 5 de ellos - el petróleo y sus derivados, el café, el azúcar, el cobre y el algodón - constituyen el 62 por ciento del valor del total de las exportaciones latinoamericanas. (Véase el cuadro 7.)

Algunos países de la región, como México, el Perú, y determinados países centroamericanos, lograron diversificar sus exportaciones e impulsar satisfactoriamente su crecimiento económico, pero esa diversificación ocurrió generalmente en ramas que eran tradicionales en otros

---

3/ Para la clasificación de los productos, véase infra, anexo metodológico.

/Cuadro 6

Cuadro 6

ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES LATINOAMERICANAS, 1953 y 1960

Producto	1953		1960	
	En millones de dólares fob	En porciento del total	En millones de dólares fob	En porciento del total
Total general	7 630	100.0	8 610	100.0
1. Alimentos y materias primas	6 980	91.5	7 810	90.7
a) Alimentos, bebidas, tabaco, semillas oleaginosas y aceites	4 080	53.5	3 920	45.5
b) Materias primas	1 100	14.4	1 025	11.9
c) Minerales metálicos	290	3.8	515	6.0
d) Combustibles	1 510	19.8	2 350	27.3
2. Productos manufacturados	595	7.8	725	8.4
a) Bienes de capital	4	-	21	0.2
b) Metales básicos	390	5.1	490	5.7
c) Bienes de consumo d) Otras manufacturas	200	2.6	210	2.5
3. Residuo	55	0.7	75	0.9

Fuente: GATT, International Trade 1961, Ginebra, 1962.

*Cuadro 9

Cuadro 7

AMERICA LATINA: EXPORTACIONES DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS

(En porciento del valor total de las exportaciones) a/

Producto b/	1950-51c/	1955-56c/	1959-60c/
Café	21.6	22.0	17.4
Azúcar	9.6	6.8	8.1
Algodón	6.0	5.0	3.7
Lana sucia y semilavada	4.4	2.6	2.2
Trigo	2.9	2.8	1.7
Cueros	2.6	1.2	0.9
Bananos	2.0	2.2	1.8
Cacao	1.7	1.6	1.4
Carnes enfriadas y congeladas	1.6	1.8	2.2
Aceite de linaza	1.2	0.3	0.5
Maíz	0.6	0.5	1.6
Quebracho	0.5	0.4	0.2
Total productos agropecuarios d/	54.7	47.2	41.7
Petróleo y sus derivados	19.6	25.4	27.8
Cobre	3.3	5.3	5.0
Plomo	1.3	1.2	0.8
Estaño	0.9	0.7	0.6
Zinc	0.6	0.6	0.5
Mineral de hierro	0.1	1.4	3.0
Total productos mineros d/	25.8	34.6	37.7
Total productos incluídos en el cuadro	80.5	81.8	79.4
Otros productos	19.5	18.2	20.6
Total general	100.0	100.0	100.0

Fuente: CEPAL, Boletín Económico de América Latina, Suplementos estadísticos número VI y VII.

a/ Cálculos basados en dólares corrientes.

b/ Producto ordenados de mayor o menor participación en el valor de las exportaciones de América Latina correspondientes al promedio 1950-51.

c/ Promedio.

d/ El total corresponde solamente a los productos incluídos en el cuadro.

/Países de

países de América Latina. 4/ En este aspecto, podría decirse que ha habido cierto grado de competencia entre los propios países latinoamericanos para participar en el abastecimiento de la demanda internacional. (Véase el cuadro 8.)

4. Mantenimiento del comercio exterior de América Latina en sus áreas tradicionales

En el período de preguerra se destinaba 30 por ciento de las exportaciones latinoamericanas a los Estados Unidos, 17 por ciento al Reino Unido, 30 por ciento a los demás países de Europa occidental y menos del 2 por ciento al Japón. El comercio intralatinoamericano absorbía el 6 por ciento, con lo cual quedaba un saldo muy reducido que correspondía al comercio con otras regiones en vías de desarrollo, 5/ y los países de economía centralmente planificada.

Durante la guerra, el volumen de las exportaciones disminuyó considerablemente y hubo un cambio en las corrientes de destino. Por motivos obvios, disminuyó la proporción destinada a Europa occidental y al Japón, y aumentó la absorbida por los Estados Unidos. Estas modificaciones fueron de gran magnitud y persistieron hasta los primeros años de la década de 1950, hasta el punto que los Estados Unidos llegaron a adquirir cerca de la mitad de las exportaciones latinoamericanas en 1952.

La reconstrucción de Europa occidental y su consiguiente expansión económica en la década de 1950, estimularon el aumento de las exportaciones con ese destino y, así, el comercio exterior latinoamericano tendió en los últimos años a adquirir la misma estructura de preguerra. Las diferencias más notables radican en la mayor proporción de las exportaciones latinoamericanas destinadas al Japón y los países de economía centralmente planificada. (Véase el cuadro 9.)

4/ No obstante, el Perú y Chile lograron introducir en los últimos años nuevos productos, como harina de pescado, acero y manufacturas derivadas de productos forestales.

5/ Principalmente las Indias Occidentales Neerlandesas.

/Cuadro 8

Cuadro 8

PARTICIPACION DE LOS PAISES LATINOAMERICANOS EN LAS EXPORTACIONES DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS AGROPECUARIOS, 1948-1951 Y 1958-60 a/

(En porciento del volumen físico expresado en miles de toneladas)

Producto y país exportador	Porciento sobre el total	
	1948-51	1958-60
Bananos		
Brasil	13.2	10.3
Colombia	10.1	8.7
Costa Rica	16.4	11.2
Ecuador	13.5	36.2
Guatemala	14.6	6.4
Honduras	20.4	15.6
Panamá	11.8	11.6
Total	100.0	100.0
Azúcar		
Brasil	2.1	9.7
Cuba	86.3	73.1
Perú	4.8	6.4
República Dominicana	6.8	10.8
Total	100.0	100.0
Café		
Brasil	62.6	53.9
Colombia	19.1	20.9
Costa Rica	1.3	2.6
Ecuador	1.2	1.6
El Salvador	4.2	4.8
Guatemala	3.3	4.5
Haití	1.6	1.4
Honduras	0.3	0.8
México	2.8	4.5
Nicaragua	1.1	1.2
Perú	0.1	1.2
República Dominicana	0.8	1.5
Venezuela	1.6	1.7
Total	100.0	100.0
Cacao		
Brasil	59.7	57.6
Costa Rica	2.4	5.8
Ecuador	13.5	16.3
República Dominicana	14.8	13.5
Venezuela	9.6	6.8
Total	100.0	100.0
Carnes		
Argentina	72.5	82.9
Brasil	5.3	6.7
México	5.2	4.1
Uruguay	17.0	6.3
Total	100.0	100.0

Producto y país exportador	Porciento sobre el total	
	1948-51	1958-60
Algodón		
Brasil	45.9	11.4
El Salvador	0.9	5.7
Guatemala	-	1.7
México	33.7	56.6
Nicaragua	0.7	6.9
Paraguay	2.6	0.8
Perú	16.2	16.9
Total	100.0	100.0
Trigo		
Argentina	99.3	95.6
Uruguay	0.7	4.4
Total	100.0	100.0
Cueros		
Argentina	60.9	73.9
Brasil	22.0	11.5
Paraguay	3.7	4.8
Uruguay	13.4	9.8
Total	100.0	100.0
Quebracho		
Argentina	84.3	78.0
Paraguay	15.7	22.0
Total	100.0	100.0
Aceite de lino		
Argentina	87.8	90.9
Uruguay	12.2	9.1
Total	100.0	100.0
Lana		
Argentina	63.7	73.7
Brasil	1.5	1.7
Chile	4.0	3.5
Perú	0.9	1.4
Uruguay	29.9	19.7
Total	100.0	100.0

Fuente: CEPAL, Boletín Económico de América Latina, vols. IV Nº 2, V, VI, VII (suplementos estadísticos).

a/ Promedios.

/Cuadro 9

Cuadro 9

AMERICA LATINA: EXPORTACIONES POR AREA DE DESTINO

(En porciento del valor) a/

Año	Regiones desarrolladas b/								Países de economía centralmente planificada c/			Regiones subdesarrolladas d/			Total general f/
	América del Norte		Europa occidental				Japón	Total							
				A.E.L.I.											
	Estados Unidos	Total	C.E.E.	Reino Unido	Total	Total			Unión Soviética	Europa oriental	Total	América Latina	Otros países e/	Total	
1938	30.1	31.2	25.4	17.3	20.5	47.4	1.4	80.1	0.1	1.5	1.6	6.1	9.4	15.5	100.0
1948	37.2	39.1	14.4	13.1	16.7	35.3	0.9	75.9	0.2	1.2	1.5	9.2	13.1	22.3	100.0
1950	45.9	47.7	13.2	10.0	14.7	29.9	1.3	79.3	-	0.9	1.0	7.9	10.5	18.4	100.0
1951	44.6	45.9	14.7	10.3	13.7	30.1	2.4	78.9	-	0.5	0.5	8.6	10.3	18.9	100.0
1952	49.7	51.5	13.0	5.5	9.8	24.8	2.2	78.9	-	0.3	0.3	8.6	12.1	20.7	100.0
1953	47.3	49.0	13.8	7.9	11.7	27.1	3.2	79.6	0.1	0.3	0.5	9.5	10.0	19.5	100.0
1954	43.7	45.0	16.1	6.8	10.6	28.9	3.4	77.6	0.8	1.0	2.0	9.0	11.3	20.3	100.0
1955	44.0	45.5	15.6	7.0	10.9	28.7	2.9	77.4	0.9	1.3	2.3	9.6	10.7	20.3	100.0
1956	44.6	46.4	17.2	7.7	11.5	30.8	3.5	81.0	0.3	0.9	1.2	7.7	9.9	17.6	100.0
1957	44.5	46.0	16.9	9.2	12.6	31.7	2.7	80.6	0.7	0.7	1.4	8.8	9.1	17.9	100.0
1958	44.6	46.3	16.1	8.2	11.6	29.6	2.6	79.0	0.6	1.2	2.0	9.3	9.7	19.0	100.0
1959	44.1	46.0	17.2	8.5	11.4	30.3	3.0	79.4	0.5	1.3	1.8	8.6	9.9	18.5	100.0
1960	42.0	43.6	18.4	8.7	11.8	31.7	2.8	78.3	1.3	1.5	3.5	8.0	9.9	17.9	100.0
1961	37.8	39.6	18.6	8.0	11.3	32.0	3.9	76.1	4.0	1.6	6.5	6.6	10.7	17.2	100.0
1962	36.7	38.6	19.7	7.8	11.2	33.3	3.6	76.0	4.1	2.1	7.2	6.7	9.8	16.5	100.0

Fuente: Naciones Unidas, Yearbook of International Trade Statistics 1959, Vol. I, Nueva York, 1960, Statistical Yearbook 1962, Nueva York, 1963 y Monthly Bulletin of Statistics, Nueva York, junio de 1963.

a/ Expresado en dólares corrientes fob.

b/ Incluye a América del Norte (Estados Unidos y Canadá), Europa occidental (países miembros de la CEE o sea Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y República Federal de Alemania, de la AELI, es decir, Austria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza y los restantes países que son miembros europeos de la OEDD, más Finlandia y Yugoslavia, Japón y Australia, Nueva Zelandia y República de Africa del Sur.

c/ Comprende la Unión Soviética, países de Europa oriental (excepto Yugoslavia) y de Asia de economía centralmente planificada.

d/ Países no incluídos en b/ o c/.

e/ Las exportaciones consignadas en esta columna están constituídas en una alta proporción por las destinadas a Aruba y Curaçao.

f/ El total general es superior a los parciales regionales por estar incluídas en él las exportaciones sin destino conocido.

5. Causas del lento ritmo de crecimiento de las exportaciones latinoamericanas

Los factores de orden externo que han limitado la expansión potencial de las exportaciones latinoamericanas podrían clasificarse en tres grupos. Por un lado, están los factores intrínsecamente estructurales que se refieren al menor crecimiento de la demanda de productos básicos en relación con la de los productos manufacturados, debido a la diferente magnitud del coeficiente de elasticidad-ingreso y a las sustituciones y economías de insumos que el progreso y los cambios tecnológicos traen consigo. Por el otro, han actuado factores que se originan en la política seguida por los países industriales tradicionalmente compradores de los productos latinoamericanos, que limitan la demanda de algunos rubros o que han fomentado producciones similares. Finalmente, un tercer grupo de factores concierne a la incorporación al mercado internacional de las producciones competitivas de otras regiones en vías de desarrollo, así como de los países industrializados.

Debiera considerarse también la política interna seguida por los países latinoamericanos que no se ha traducido en objetivos firmes de diversificación de las exportaciones y que ha influido asimismo en el curso de las exportaciones de sus productos primarios tradicionales.

Es imprescindible evaluar la importancia relativa de todos esos hechos en el cuadro estructural de la economía mundial para apreciar las posibilidades que tiene América Latina de mejorar su posición actual y determinar los objetivos de su política interna y externa en relación con la evolución de la economía mundial.

a) Factores estructurales de carácter económico y tecnológico

La menor magnitud que tiene el coeficiente de elasticidad-ingreso de la demanda de una parte importante de los productos básicos, en especial de los alimentos, se cita frecuentemente para explicar las marcadas disparidades en el desarrollo del comercio de productos básicos y de productos manufacturados.

En efecto, las investigaciones estadísticas muestran que la importación de alimentos y materias primas realizada por los países industrializados ha crecido en menor proporción que sus ingresos; en cambio, las importaciones de combustibles y manufacturas acusan la tendencia contraria. En el cuadro 10 se dan los coeficientes que corresponden a las importaciones procedentes de los países en vías de desarrollo considerados en conjunto.

/Cuadro 10

Cuadro 10

COEFICIENTES DE ELASTICIDAD-INGRESO DE LA DEMANDA DE IMPORTACIONES EFECTUADAS POR LOS PAISES INDUSTRIALES Y PROVENIENTES DE LAS NACIONES EN DESARROLLO a/

Grupos de productos	Coeficientes de elasticidad-ingreso de la demanda
Alimentos (Secciones 0 y 1 de la CUCI)	0.76
Materias primas agropecuarias y minerales (secciones 2 y 4 de la CUCI)	0.60
Combustibles (sección 3 de la CUCI)	2.87b/ (1.40)c/
Bienes manufacturados (secciones 5 a 8 de la CUCI)	1.24

Fuente: Naciones Unidas, World Economic Survey 1962, vol. I. The Developing Countries in World Trade, Nueva York, 1963.

a/ Las estimaciones resultan de relacionar el crecimiento del producto bruto de los países industrializados con la evolución de los grupos de mercancías importados por esos países durante el período 1953-60, procedentes de las naciones en desarrollo.

b/ Este coeficiente, resultado de la experiencia pasada, revela en cierta medida la influencia de factores de índole no económica.

c/ Coeficiente estimado por la Comisión Económica para Europa.

/En términos

En términos generales y considerando un mercado determinado, no cabe duda que esa ley de la demanda tiende a limitar las exportaciones de importantes productos primarios tradicionales, provocando un déficit estructural en el balance de pagos como lo ha ocurrido a América Latina. Sin embargo, no puede atribuirse totalmente a ese factor la lentitud con que han crecido las exportaciones latinoamericanas; en realidad, un análisis detenido del curso de los acontecimientos de la economía internacional parece indicar que ese factor ha tenido menor gravitación que otros en los últimos tiempos.

En la limitación de las exportaciones latinoamericanas han influido otros dos hechos fundamentales, a saber: el rápido desarrollo de la producción agropecuaria en los Estados Unidos y en Europa occidental, y la incorporación de aquél, de otros países industrializados y de otras regiones en vías de desarrollo al mercado internacional con productos análogos a los tradicionales de América Latina.

Además, hay que tener en cuenta que los precios al consumidor en los países importadores difieren considerablemente de los precios de las exportaciones de América Latina, en virtud de la política interna que se ha aplicado en sus mercados tradicionales, que tiende a estimular la producción interna y a contener, en magnitud significativa, la demanda correspondiente, al menos de algunos productos. Iguales propósitos se persiguen con medidas de otra índole. (Véase Capítulo II, sección B, apartado 2.)

La ampliación de la demanda de importación en otras regiones del mundo y la expansión consiguiente del comercio de productos tradicionales de América Latina podría constituir un medio para evadir por un tiempo esa limitación estructural, sobre todo si se articularan con el comercio internacional otras regiones, como la de los países de economía centralmente planificada, o si se ampliara la demanda internacional por el acrecentamiento del ingreso disponible en los países subdesarrollados.

Otro elemento también de índole estructural y que tiende a limitar la demanda de productos básicos, particularmente de minerales y fibras textiles, es el progreso tecnológico que supone economías en la utilización de materias primas, aprovechamiento de desechos de metales y sustituciones de unas materias primas naturales por otras o por productos

/de origen

de origen industrial. 6/

Esas sustituciones dependen en parte de los precios de los productos básicos, y si se tienen en cuenta las diferencias entre los precios f.o.b. y los precios al consumidor en algunos casos, se comprenderá que las medidas de política adoptadas en los centros consumidores pueden estimular ese proceso.

b) Expansión de las exportaciones de productos básicos procedentes de los países industriales

Los países industriales participan en forma creciente en el mercado internacional de alimentos, materias primas y combustibles. Las cifras del cuadro 11 indican que entre 1953 y 1960, los valores en dólares de las exportaciones de América Latina aumentaron sólo en 12 por ciento, en tanto que las procedentes de las regiones industriales lo hicieron en 50 por ciento. Es decir, que si América Latina lograba, en 1960, exportaciones adicionales por 800 millones de dólares con respecto a 1953, los países industriales en su conjunto obtenían entre esos años un monto diez veces superior.

El cuadro 12 incluye las cifras de los abastecimientos de este mismo grupo de productos a los países industriales, con una especificación según los países de origen. 7/

6/ Una investigación realizada en los Estados Unidos revela que el coeficiente técnico que mide la utilización del plomo en la industria automotriz (que representa aproximadamente una tercera parte del consumo total de ese metal por dicho país) había descendido de 7.34 toneladas por mil vehículos producidos en 1950 a 4.26 en 1960. Con respecto al consumo de zinc en las construcciones nuevas (que absorben una cuarta parte del total empleado en ese país), el coeficiente respectivo mostraba que durante el mismo período la utilización de toneladas de zinc por cada millón de dólares (a precios de 1947-49) de nueva construcción había disminuido de 12.1 a 6.8. Véase World Economic Trends: Study of prospective production of and demand for primary commodities. (Ed. mimeografiada), mayo de 1962. La utilización de metales de desecho constituía en 1959 en los Estados Unidos cerca de un 40 por ciento del consumo total de cobre y plomo, 34 por ciento del estaño, 24 por ciento del zinc y 15 por ciento del aluminio. Véase World Trends, op.cit. Finalmente, la proporción que representan dentro del consumo mundial de fibras textiles las llamadas artificiales (sintéticas y de origen químico) ha pasado de 7.5 por ciento en la preguerra a 21 por ciento en el trienio 1957-59. Véase FAO, Agricultural Commodities-Projections for 1970, Roma, 1962.

7/ De esas cifras se excluyen los metales que han experimentado alguna transformación.

/Cuadro 11

Cuadro 11

VALOR, DISTRIBUCION GEOGRAFICA E INDICES DE CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES MUNDIALES[a/] DE PRODUCTOS BASICOS b/ 1953 Y 1960

Países o regiones de origen	1953		1960		1960 (1953 = 100)
	Millones de dólares fob	Porciento del total c/	Millones de dólares fob	Porciento del total c/	
Regiones industriales	15 555	42.4	23 200	46.6	149
América del Norte	6 478	17.7	10 094	20.3	156
Europa occidental	8 851	24.1	12 667	25.4	143
CEE	4 026	11.0	6 423	12.9	160
AELI	3 196	8.7	4 097	8.2	128
Otros países d/	1 629	4.4	2 147	4.3	132
Japón	225	0.6	439	0.9	195
Regiones no industriales	21 090	57.6	26 615	53.4	126
América Latina	6 980	19.1	7 810	15.7	112
Asia del Sureste	4 670	12.7	5 810	11.7	124
Medio Oriente	2 680	7.3	4 825	9.7	180
Australia, N. Zelandia y Africa del Sur	2 880	7.9	3 230	6.5	112
Otras regiones	3 880	10.6	4 940	9.9	127
Total mundial a/	36 645	100.0	49 815	100.0	136

Fuente: GATT, International Trade 1961, Ginebra, 1962.

a/ Excluído los países de economía centralmente planificada, por carecerse de información referente a 1953.

b/ Comprende alimentos, bebidas, tabaco, semillas oleaginosas y aceites; materias primas de origen vegetal y animal; minerales metálicos y combustibles.

c/ El total no siempre coincide con los parciales, por el redondeo de las cifras o por no estar incluídos los valores correspondientes a exportaciones sin destino conocido.

d/ España, Finlandia, Grecia, Irlanda, Islandia, Turquía y Yugoslavia.

/Compruébase que

Compruébase que entre 1953 y 1960 las importaciones de alimentos, materias primas y combustibles de los países industriales se elevaron de 28 500 millones de dólares a 38 800 millones de dólares; a su vez, la participación de América Latina en esos abastecimientos pasó de 5 500 millones a 6 000 millones de dólares, de lo que se desprende que en tanto las importaciones de los países industriales aumentaban en 10 000 millones de dólares, América Latina sólo lograba un 5 por ciento de ese incremento.

En consecuencia, la participación de América Latina en el abastecimiento externo de alimentos, materias primas y combustibles, para los países industriales descendió en ese corto lapso de 19 a 15 por ciento; en cambio, los países industriales aumentaron su participación en el suministro de esos productos básicos para su misma área del 42 al 46 por ciento.

Como puede verse en el cuadro 12, el valor en dólares de las exportaciones de América Latina con destino a los países industriales no se elevó ni en 10 por ciento entre 1953 y 1960, en tanto que las procedentes de América del Norte y Europa occidental aumentaron en una proporción que se sitúa alrededor del 50 por ciento. Igualmente desfavorable para América Latina es la comparación con otras regiones, destacándose en particular el aumento considerable de las exportaciones provenientes de los países de economía centralmente planificada, aunque a partir de niveles relativamente bajos.

El menor crecimiento de las exportaciones latinoamericanas a los países industriales se haría más evidente si se tomaran como base de comparación períodos anteriores a 1953, ya que en este año las ventas de América Latina al exterior fueron relativamente bajas y con él se inicia un período de rápida expansión en el volumen de las mismas.

El análisis de la participación de las distintas áreas en las exportaciones de productos básicos lleva a la conclusión de que las regiones industriales constituyen un serio competidor para los países de producción primaria, ofreciendo en el mercado internacional una proporción de productos similares casi análoga a la de estos. Así, los países industriales exportaron en 1960 esos renglones por un monto de 23 000 millones de dólares, mientras que las ventas correspondientes a los países no industriales representaban menos de 27 000 millones de dólares. (Véase de nuevo el cuadro 11.)

La preponderancia creciente de los países industriales en las exportaciones de productos básicos no puede explicarse por una pérdida de capacidad competitiva de los países no industriales, sino que debe más bien atribuirse a la política seguida por los primeros en materia de subsidios, medios de financiamiento, tratamientos discriminatorios y regímenes de preferencia, políticas que amenazan importantes aspectos, como se verá en el Capítulo II.

/Cuadro 12

Cuadro 12

VALOR, DISTRIBUCION GEOGRAFICA E INDICES DE CRECIMIENTO DE LAS IMPORTACIONES EFECTUADAS POR LAS REGIONES INDUSTRIALES DE PRODUCTOS BASICOS a/ 1953 Y 1960

Países o regiones de origen	1953		1960		1960
	En millones de dólares fob	En por-cientos del total b/	En millones de dólares fob	En por-cientos del total b/	(1953 = 100)
Regiones industriales	11 890	41.7	17 920	46.2	151
América del Norte	4 890	17.2	7 460	19.2	153
Europa occidental	6 885	24.1	10 160	26.2	148
CEE	3 005	10.5	5 105	13.2	170
AELI	2 515	8.8	3 315	8.5	132
Otros países c/	1 365	4.8	1 740	4.5	127
Japón	115	0.4	300	0.8	261
Regiones no industriales	15 730	55.2	19 015	49.0	121
América Latina	5 535	19.4	6 045	15.6	109
Asia del Sureste	2 800	9.8	3 255	8.4	116
Medio Oriente	1 860	6.5	3 155	8.1	170
Australia, N. Zelandia y Africa del Sur	2 450	8.6	2 465	6.3	101
Otras regiones	3 085	10.8	4 095	10.6	133
Países de economía centralmente planificada	870	3.1	1 880	4.8	216
Total mundial	28 490	100.0	38 815	100.0	136

Fuente: GATT, International Trade 1961, Ginebra, 1962.

a/ Comprende alimentos, bebidas, tabaco, semillas oleaginosas y aceites; materias primas de origen vegetal o animal; minerales metálicos y combustibles.

b/ El total no siempre coincide con los parciales, por el redondeo de las cifras o por no estar incluídos los valores correspondientes a exportaciones sin destino conocido.

c/ España, Finlandia, Grecia, Irlanda, Islandia, Turquía y Yugoslavia.

/Al crecer

Al crecer la producción de artículos básicos en los países industrializados se ha tendido también a aumentar ese tipo de exportaciones a las regiones en vías de desarrollo. El cuadro 13 muestra que el total de las exportaciones de alimentos, materias primas y combustibles, procedentes de las regiones industriales y destinadas a los países no industriales pasó de 16 000 millones de dólares en 1953 a 24 000 millones de dólares en 1960; en cambio, las exportaciones de América Latina con el mismo destino se mantenían en una cifra absoluta de 1 550 millones de dólares.

En consecuencia, frente a un nivel de demanda determinado que aumenta con lentitud debido a factores estructurales de diversa naturaleza, es comprensible que el proceso que se está describiendo haya presionado sobre los precios de los productos básicos.

Si se considera la evolución experimentada por las exportaciones mundiales de productos básicos en relación con las políticas económicas y de comercio exterior que aplicaron o dejaron de aplicar los países latinoamericanos más afectados, cabría preguntarse en qué medida una actitud distinta podría haber modificado el curso de los acontecimientos, teniendo en cuenta los efectos de las medidas adoptadas por los Estados Unidos y los países más adelantados de Europa occidental.

El cuadro 14 muestra las estadísticas relativas a las importaciones totales de productos manufacturados (bienes de capital, metales básicos, bienes de consumo y otras manufacturas), efectuadas por los países industriales. Considerando el conjunto de los productos manufacturados 8/ las exportaciones de América Latina con destino a los países industriales han aumentado de 500 millones de dólares (1953) a 650 millones de dólares (1960). Sin embargo y a pesar de que los niveles iniciales eran de por sí muy bajos, la variación porcentual en el abastecimiento de los países industriales ha sido menor que la que favoreció a las demás áreas.

Sólo en lo que se refiere a los minerales metálicos y combustibles, las exportaciones de América Latina se expandieron con rapidez mayor en los últimos años. Entre 1953 y 1960 las exportaciones de combustibles de América Latina aumentaron en 56 por ciento y superaron ligeramente el ritmo de incremento mundial. Sin embargo, las exportaciones de otras áreas petrolíferas, como las del Medio Oriente, se incrementaron mucho más. (Véase el cuadro 15.)

8/ El rubro de mayor importancia para América Latina en este grupo de productos es el de metales básicos que en 1960 representó aproximadamente un 6 por ciento del valor total de sus exportaciones.

/Cuadro 13

Cuadro 13

VALOR Y DISTRIBUCION GEOGRAFICA E INDICES DE CRECIMIENTO DE LAS IMPORTACIONES DE PRODUCTOS BASICOS a/ EFECTUADAS POR LOS PAISES NO INDUSTRIALES

Países o regiones de origen	1953		1960		1960 (1953 = 100)
	Millones de dólares fob	Porcientos del total b/	Millones de dólares fob	Porcientos del total b/	
Regiones industriales	15 805	70.5	23 870	72.9	151
América del Norte	5 595	25.0	7 860	24.0	140
Europa occidental	9 360	41.7	13 810	42.2	148
CEE	4 445	19.8	7 270	22.2	164
AELI	4 715	21.0	6 155	18.8	131
Otros países c/	200	0.9	385	1.2	193
Japón	850	3.8	2 195	6.7	258
Regiones no industriales	6 185	27.6	7 615	23.2	123
América Latina	1 520	6.8	1 570	4.8	103
Asia del Sureste	2 535	11.3	3 000	9.2	118
Medio Oriente	750	3.3	1 360	4.1	181
Australia, Nueva Zelandia y Africa del Sur	575	2.6	825	2.5	143
Otras regiones	805	3.6	860	2.6	107
Países de economía centralmente planificada	425	1.9	1 270	3.9	299
Total mundial	22 415	100.0	32 750	100.0	146

Fuente: GATT, International Trade 1961, Ginebra, 1962.

a/ Alimentos, bebidas, tabaco, semillas oleaginosas y aceites; materias primas de origen vegetal o animal; minerales metálicos y combustibles.

b/ El total no siempre coincide con los parciales, por el redondeo de las cifras o por no estar incluídos los valores correspondientes a exportaciones sin destino conocido.

c/ España, Finlandia, Grecia, Irlanda, Islandia, Turquía y Yugoslavia.

/Cuadro 14

Cuadro 14

VALOR, DISTRIBUCION GEOGRAFICA E INDICES DE CRECIMIENTO DE LAS IMPORTACIONES DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS a/ EFECTUADAS POR LAS REGIONES INDUSTRIALES, 1963 Y 1960

Países o regiones de origen	1953		1960		1960 (1953= 100)
	En millones de dólares fob	En porcientos del total b/	En millones de dólares fob	En porcientos del total b/	
Regiones industriales	15 815	89.0	33 880	90.5	214
América del Norte	5 085	28.6	8 510	22.7	167
Europa occidental	10 480	59.0	23 970	64.1	229
CEE	6 035	34.0	15 635	41.8	259
AELI	4 185	23.6	7 715	20.6	184
Otros países c/	260	1.4	620	1.7	238
Japón	250	1.4	1 400	3.7	560
Regiones no industriales	1 705	9.6	2 670	7.1	157
América Latina	500	2.8	656	1.7	130
Asia del Sureste	395	2.2	815	2.2	206
Medio Oriente	50	0.3	145	0.4	290
Australia, Nueva Zelandia y Africa del Sur	230	1.3	285	0.8	124
Otras regiones	530	3.0	775	2.1	146
Países de economía centralmente planificada	250	1.4	875	2.3	350
Total mundial	17 770	100.0	37 425	100.0	211

Fuente: GATT, International Trade 1961, Ginebra, 1962.

a/ Comprende bienes de capital, metales básicos, bienes de consumo y otras manufacturas.

b/ El total no siempre coincide con los parciales, por el redondeo de las cifras o por no estar incluídos los valores correspondientes a exportaciones sin destino conocido.

c/ España, Finlandia, Grecia, Irlanda, Islandia, Turquía y Yugoslavia.

/Cuadro 15

Cuadro 15

VALOR, DISTRIBUCION GEOGRAFICA E INDICES DE LAS EXPORTACIONES MUNDIALES a/ DE COMBUSTIBLES, 1953 Y 1960

Países o regiones de origen	1953		1960		1960 (1953=100)
	En millones de dólares fob	En por-ciento del total b/	En millones de dólares fob	En por-ciento del total b/	
Regiones industriales	2 664	36.1	3 284	29.9	123
América del Norte	856	11.6	981	8.9	115
Europa occidental	1 799	24.4	2 286	20.8	127
CEE	1 314	17.8	1 796	16.3	137
AELI	426	5.8	428	3.9	100
Otros países c/	59	0.8	62	0.6	105
Japón	9	0.1	17	0.2	189
Regiones no industriales	4 725	63.9	7 720	70.1	163
América Latina	1 510	20.4	2 350	21.4	156
Asia del Sureste	545	7.4	550	5.0	101
Medio Oriente	1 820	24.6	3 640	33.0	200
Australia, Nueva Zelandia y Africa del Sur	20	0.3	80	0.7	400
Otras regiones	830	11.2	1 100	10.0	133
Total mundial a/	7 389	100.0	11 005	100.0	149

Fuente: GATT, International Trade 1961, Ginebra, 1962.

a/ Excluídos los países de economía centralmente planificada, por falta de información referente a 1953.

b/ El total no siempre coincide con los parciales, por el redondeo de las cifras o por no estar incluídos los valores correspondientes a exportaciones sin destino conocido.

c/ España, Finlandia, Grecia, Irlanda, Islandia, Turquía y Yugoslavia.

/El valor

El valor en dólares de las exportaciones mundiales de los minerales metálicos, (sin tener en cuenta las exportaciones de los países socialistas) aumentó en 87 por ciento en el período 1953-60. Aunque se estima que América Latina expandió sus exportaciones en un 80 por ciento de los valores de 1953, apenas mantuvo su cuota en el mercado mundial, al bajar su participación de 16.3 a 15.5 por ciento en el mismo plazo. (Véase el cuadro 16.)

c) Incorporación de otras regiones en vías de desarrollo al comercio mundial de productos básicos

Otras regiones en vías de desarrollo ingresaron en la postguerra al marcado mundial de productos básicos, sobre todo en los renglones de petróleo, minerales y productos agropecuarios tropicales, hecho que ha limitado también la expansión potencial de las exportaciones latinoamericanas.

Si bien es cierto que esa incorporación se debe a algunas condiciones favorables, no lo es menos que en buena parte responde a la política de preferencias adoptada por los centros industriales o a decisiones internacionales en lo que toca a la distribución de las inversiones en las distintas regiones del mundo.

En el cuadro 17 se observa que en el período 1953-60 América Latina no registró un ritmo de expansión en sus exportaciones de la mayoría de los grandes grupos de productos tan acelerada como las demás regiones no industriales y las de economía centralmente planificada. Sólo en los renglones de combustibles y minerales metálicos pudo aumentar sus ventas al exterior en proporción superior a la de otras regiones.

d) Aumento de la producción agropecuaria en los países industriales

El incremento de la producción agropecuaria en los Estados Unidos y en Europa occidental - además de gravitar en el mercado internacional - ha tendido a aumentar la cuota local en el abastecimiento de sus mercados, agregando otro factor de limitación a la expansión potencial de la demanda de productos originarios de la América Latina.

El cuadro 18 recoge los índices globales y por habitante de la producción alimenticia y agropecuaria de las distintas regiones del mundo. La producción actual de alimentos por habitante en América del Norte y en Europa occidental ha subido en 16 y 21 por ciento, respectivamente, en comparación con la preguerra, en tanto que América Latina muestra ahora niveles inferiores a los de ese período.

Esos incrementos implican saldos exportables de gran consideración (particularmente en los Estados Unidos,) por efecto de los valores absolutos de producción y el nivel relativamente alto de ingreso en esas regiones. Por otra parte, en todos esos países pero especialmente en Europa occidental, la producción seguirá aumentando a consecuencia de una política de autoabastecimiento en ciertos renglones de los que fueron tradicionalmente importadores; existe además el agravante de que no se limitarán a los mercados nacionales, sino que abarcarán todo el mercado común europeo. De ahí que parezcan francamente desfavorable las posibilidades de incrementar las exportaciones latinoamericanas de productos de clima templado y de algunos tropicales, como el azúcar a Europa.

Cuadro 16

VALOR, DISTRIBUCION GEOGRAFICA E INDICES DE LAS EXPORTACIONES MUNDIALES a/ DE MINERALES METALICOS, 1953 Y 1960

Países o regiones de origen	1953		1960		1960 (1953=100)
	En millones de dólares fob	En porcientos del total b/	En millones de dólares fob	En porcientos del total b/	
Regiones industriales	832	46.8	1 847	55.6	222
América del Norte	346	19.5	1 165	35.1	337
Europa occidental	486	27.3	682	20.5	140
CEE	140	7.9	324	9.7	231
AELI	236	13.3	268	8.1	114
Otros países c/	110	6.2	90	2.7	82
Japón	-	-	-	-	-
Regiones no industriales	945	53.2	1 475	44.4	156
América Latina	290	16.3	515	15.5	178
Asia del Sureste	265	14.9	300	9.0	113
Medio Oriente	18	1.0	24	0.7	133
Australia, Nueva Zelandia y Africa del Sur	60	3.4	285	8.6	475
Otras regiones	310	17.4	350	10.6	113
Total mundial a/	1 777	100.0	3 322	100.0	187

Fuente: GATT, International Trade 1961, Ginebra, 1962.

a/ Excluídos los países de economía centralmente planificada, por falta de información referente a 1953.

b/ El total no siempre coincide con los parciales, por el redondeo de las cifras o por no estar incluídos los valores correspondientes a exportaciones sin destino conocido.

c/ España, Finlandia, Grecia, Irlanda, Islandia, Turquía y Yugoslavia.

/Cuadro 17

Cuadro 17

INDICES DE CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES MUNDIALES, CLASIFICADAS POR GRUPOS DE PRODUCTOS Y POR REGIONES, 1960

(1953=100)

Grupos de productos	Mundo	Regiones industriales	Regiones no industriales	América Latina	Países de economía centralmente planificada
Exportaciones totales	162	176	128	113	190
1. Alimentos y materias primas	...	149	126	112	...
a) Alimentos, bebidas, tabaco, etc.	...	144	110	96	...
b) Materias primas	...	161	119	93	...
c) Minerales metálicos	...	222	156	178	...
d) Combustibles	...	123	163	156	...
2. Productos manufacturados	...	193	141	122	...
a) Bienes de capital	...	196	164	...	...
b) Metales básicos	...	206	129	126	...
c) Bienes de consumo y otras manufacturas	...	187	147	105	...
3. Residuo	...	108	119	136	...

Fuente: GATT, International Trade 1961, Ginebra, 1962.

/Cuadro 18

Cuadro 18

INDICES MUNDIAL [a] Y REGIONALES DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA Y DE ALIMENTOS, TOTAL Y POR HABITANTE

(Promedio de la preguerra = 100) [b]

Regiones	Producción agropecuaria total		Producción total de alimentos [c]		Producción agropecuaria por habitante		Producción de alimentos por habitante	
	A	B	A	B	A	B	A	B
Africa	128	164	125	156	103	107	101	101
América del norte	137	160	139	168	115	112	116	116
América Latina	121	168	106	170	89	93	93	95
Cercano Oriente	116	168	116	166	98	111	98	109
Europa occidental	105	144	105	145	96	120	96	121
Europa oriental y Unión Soviética	105	165	104	164	110	146	108	146
Lejano Oriente [a]	104	142	106	147	86	96	89	99
Oceanía	115	159	114	152	96	104	94	98
Total mundial	114	155	116	158	100	111	101	113

Fuente: FAO, El estado mundial de la agricultura y la alimentación 1963, Roma, 1963.

A = 1948/49-1952/53.
B = 1959/60-1962/63.

a/ Excluida la China continental.
b/ Base original promedio de 1952/53-1956/57 = 100.
c/ Se excluyen el café, té, tabaco, semillas oleaginosas no comestibles, fibras animales y vegetales y caucho.

/6. Síntesis

6. Síntesis de la evolución de las exportaciones de productos básicos en América Latina y otras regiones

Como se ha visto en las cifras expuestas en el cuadro 17, América Latina ha ido reduciendo su participación en el comercio mundial de la mayor parte de sus rubros tradicionales de exportación. Particularizando esta evolución para los productos considerados individualmente se observa que en definitiva, la región sólo ha logrado mantener o incrementar su cuota en las exportaciones mundiales de un grupo limitado de algunos de sus productos de mayor gravitación en sus ventas al exterior. El gráfico II y el cuadro 19 recogen los coeficientes de participación de las exportaciones latinoamericanas en el comercio mundial (medidos en volumen físico) para los principales productos. La comparación de estos índices a partir del período 1934-38, que era ya de relativa depresión para América Latina, indica que sólo en azúcar, bananas, tabaco, algodón, agaves (henequén, sisal, etc.) y mineral de zinc, se ha mantenido o logrado incrementar la participación latinoamericana en el comercio mundial, aunque en los últimos años esa participación también ha tendido a descender para algunos de esos productos.

Por lo que atañe al valor de las exportaciones de productos agropecuarios en su conjunto, es sumamente ilustrativo el cuadro 20 que recoge los índices de variación con respecto al período de preguerra y en los últimos diez años. Los incrementos más notorios, si se toma como base de referencia al período prebélico corresponden a América del Norte y a Africa. Con relación a la primera de estas dos regiones, el mayor aumento relativo de las exportaciones se debe conjuntamente a la política interna de precios y a las condiciones especiales de financiamiento de los Estados Unidos. A su vez la apreciable expansión de las ventas de Africa es imputable en buena medida a las medidas de fomento y de protección a los territorios de Ultramar practicada por los países con los cuales se encontraban vinculados.

7. Dificultades del comercio de productos básicos en regiones no tradicionales

La expansión del comercio latinoamericano con otras regiones ha tropezado con dificultades. Los países de economía centralmente planificada propenden hasta ahora a aplicar una política autárquica, sobre todo en la producción agropecuaria, o han establecido rigurosas limitaciones a la importación de otros productos básicos.

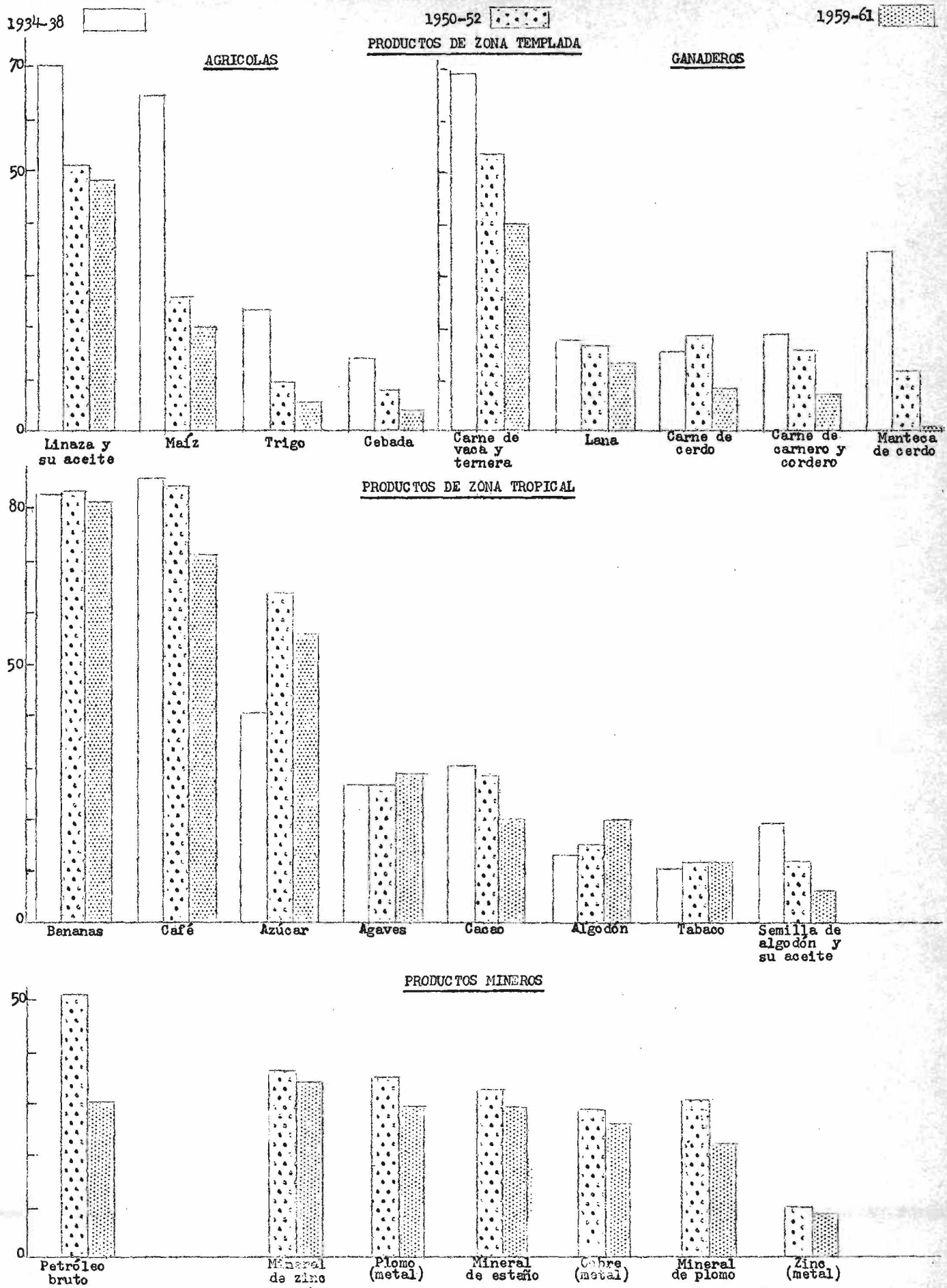
Por otra parte, las diferencias en los sistemas económicos exigen arreglos institucionales especiales para que funcionen los convenios bilaterales, que es la práctica seguida por los países socialistas, y se presentan también las dificultades inherentes a toda iniciación de vínculos comerciales, sobre todo en renglones como los bienes de capital que requieren cierta organización permanente para la reposición de partes y la conservación. La intransferibilidad de los saldos de los convenios aún dentro de la misma zona socialista es otro factor que limita las posibilidades de comercio con esa área. De modificarse esas condiciones, cabría considerar

/Gráfico II

Gráfico II

PARTICIPACION DE AMERICA LATINA EN LAS EXPORTACIONES MUNDIALES DE PRODUCTOS BASICOS

(En porcientos del volumen mundial)



/Cuadro 10

Cuadro 19

PARTICIPACION DE AMERICA LATINA EN LAS EXPORTACIONES MUNDIALES DE PRODUCTOS BASICOS 1934-38, 1950-52 y 1959-61

(En porcientos del volumen mundial)a/

Producto	1934-38	1950-52	1959-61
Trigo	24	10	6
Cebada	14	8	4
Maíz	65	26	20
Azúcar	41	64	56
Carne de vaca y ternera b/	69	53	40
Carne de carnero y cordero b/	19	16	8
Carne de cerdo b/	16	19	9
Bananas	83	84	82 c/
Café	86	84	72 c/
Cacao	31	29	21
Tabaco	11	12	12
Manteca de cerdo	35	12	1
Semilla de algodón y su aceite d/	19	12	6
Linaza y su aceite d/	71	52	49
Algodón	13	15	20
Lana	18	17	14
Agaves e/	27	27	29
Petróleo bruto	...	51	30
Cobre (metal)	...	29	26
Mineral de plomo f/	...	31	22
Plomo (metal)	...	35	29
Mineral de estaño f/	...	33	29
Mineral de zinc f/	...	36	34
Zinc (metal)	...	10	9

Fuente: Naciones Unidas, Estudio sobre los productos básicos 1962, Nueva York, 1963.

a/ Expresado en toneladas métricas.

b/ En el total no se incluyen las exportaciones procedentes de los países de economía centralmente planificada.

c/ 1959-60.

d/ Expresado en su equivalente en aceite.

e/ Henequén, sisal, etc.

f/ Expresado en peso bruto.

/Cuadro 20

Cuadro 20

INDICES DEL VALOR EN DOLARES DE LAS EXPORTACIONES AGROPECUARIAS MUNDIALES POR REGIONES

(Promedio[a] 1934-38 y 1948-52=100)

Regiones	1959 - 1961	
	1934-38=100	1948-52=100
Africa	500	134
América del Norte	501	118
América del Norte b/	354	83
América Latina	370	105
Cercano Oriente c/	350	108
Lejano Oriente c/	231	107
Europa Occidental	346	171
Oceanía	373	114
Total mundial d/	365	120

Fuente: FAO, El estado mundial de la agricultura y la alimentación 1962, Roma 1962.

a/ Base original 1952-53 = 100.

b/ Excluyendo las exportaciones efectuadas en condiciones especiales desde 1955 en adelante.

c/ Exceptuada la China continental.

d/ Excluyendo China Continental, Europa oriental y la Unión Soviética.

/la influencia

la influencia que podría tener en la situación internacional de los productos básicos la demanda adicional de los países de economía centralmente planificad

En cuanto a otras regiones en vías de desarrollo, la expansión del comercio de productos básicos se ve limitada en muchos casos porque son productores competitivos y, en otros, por la protección nacional que es tradicional en esta materia. En general, influye también la debilidad de la demanda, por efecto del bajo nivel del ingreso.

8. Carencia de una política de diversificación de las exportaciones en los países latinoamericanos

No es fácil evaluar qué resultados se habrían obtenido si los países latinoamericanos hubieran adoptado en el período de la postguerra una vigorosa política de diversificación de sus exportaciones, con la cual el lento ritmo de crecimiento del comercio de productos básicos se habría compensado con la iniciación de nuevas exportaciones, sobre todo de manufacturas. En todo caso, se tiene conciencia de no haber hecho lo necesario en esta materia y de que América Latina tendrá inevitablemente que participar en el comercio de productos manufacturados.

9. Lento desarrollo del comercio intralatinoamericano

El comercio que realizan entre sí los países de América Latina es de escasa significación, no sólo medido en términos absolutos, sino también si se le compara con el valor de las ventas o compras totales de la región. En efecto, la importancia del comercio regional es muy superior en otras áreas y particularmente en los países de la Comunidad Económica Europea. Sólo el continente africano presenta niveles relativos similares a los de América Latina en cuanto a la proporción en que se provee de su propia región. En el cuadro 21 puede observarse este hecho, presentado desde el ángulo de las exportaciones, es decir el porcentaje de las ventas totales de cada región considerada que se destina a ellas mismas. De las cifras consignadas en ese cuadro se desprende que el grado en que América Latina se provee a sí misma ha experimentado variaciones de cierta consideración dentro del bajo nivel relativo de su comercio intrarregional. Así, en la preguerra alrededor del 8 por ciento de sus ventas totales se dirigía al propio mercado, proporción que aumentó en 1953 y 1955 a un nivel cercano al 10 por ciento para descender posteriormente en forma paulatina hasta alcanzar un 6.5 por ciento en 1961-62.

Visto desde otro ángulo, el de las importaciones, se observa en el cuadro 22 que en América Latina, al igual que en otros grupos de países subdesarrollados, ha venido disminuyendo la proporción de las compras totales procedentes de la región, además de la característica ya señalada relativa al bajo grado de autoabastecimiento que existe en América Latina, tomada en su conjunto.

/Cuadro 21

Cuadro 21

EXPORTACIONES INTRARREGIONALES

(En porcientos del valor de las exportaciones totales de cada región)

Año	Regiones desarrolladas Europa occidental			Total a/	Regiones subdesarrolladas					Países de economía centralmente planificada d/
	C.E.E.	A.E.L.I.	Total		Africa b/	América Latina	Medio Oriente	Asia c/	Total	
1938	27.5	18.4	55.4	68.5	5.9	6.1	14.0	25.8	21.7	11.0
1948	26.2	17.4	47.8	64.3	9.2	9.2	17.9	34.4	29.1	43.8
1952	26.7	18.3	52.3	63.5	8.8	8.6	12.8	26.2	26.1	74.4
1953	28.5	19.0	52.0	63.0	9.2	9.5	12.5	23.7	24.3	77.7
1954	29.5	19.1	53.2	64.2	9.6	9.0	13.2	23.7	24.3	77.8
1955	30.8	18.6	54.6	67.3	9.9	9.6	13.2	23.1	24.3	73.7
1956	32.0	17.9	54.4	66.8	10.0	7.7	13.5	21.1	23.2	70.6
1957	31.9	18.1	54.1	66.0	9.7	8.8	12.8	23.2	24.2	71.3
1958	30.1	17.7	53.0	65.3	9.2	9.3	10.4	22.3	22.9	70.8
1959	32.4	18.0	54.1	68.2	10.2	8.6	11.2	22.3	22.3	73.9
1960	34.5	19.0	56.9	69.2	10.0	8.0	10.7	23.0	21.2	72.1
1961	36.8	19.8	59.9	70.1	8.1	6.6	10.7	20.5	22.0	68.5
1962	39.6	21.9	62.2	71.0	8.0	6.7	10.2	20.3	21.6	67.7

Fuente: Naciones Unidas, Statistical Yearbook 1962. Nueva York, 1963 y Monthly Bulletin of Statistics, Nueva York, junio de 1963.

Nota: Los datos originales están expresados en valores fob a dólares corrientes.

a/ Comprende, además de Europa occidental, los Estados Unidos y Canadá, Australia, Nueva Zelandia, Africa del Sur y el Japón.

b/ Continente africano.

c/ Sólo área de la libra esterlina.

d/ Excluye Yugoslavia y el comercio que realizan entre sí China continental, Corea del Norte, Mongolia y el Viet-Nam del Norte.

/Cuadro 22

Cuadro 22

IMPORTACIONES INTRARREGIONALES

(En porcientos del valor de las importaciones a/ totales de cada región)

Año	Regiones desarrolladas	Regiones subdesarrolladas		Países de economía centralmente planificada b/
		América latina	Otras	
1938	63.5	7.6	26.0	15.5
1948	64.2	10.8	29.5	45.2
1952	67.4	9.4	25.1	80.5
1953	66.8	12.1	23.6	82.8
1954	66.9	10.4	23.4	80.4
1955	68.1	11.1	23.5	78.5
1956	69.1	9.0	22.0	76.0
1957	70.6	8.7	21.6	74.2
1958	69.6	9.3	20.3	73.3
1959	70.6	9.5	20.9	75.7
1960	72.2	8.7	20.1	72.2
1961	73.4	7.1	19.8	69.7
1962	73.7	7.7	20.2	69.8

Fuentes: Naciones Unidas, Statistical Yearbook 1962, Nueva York, 1963 y Monthly Bulletin of Statistics, Nueva York, junio de 1963.

a/ Se trata en realidad de la proporción que representan dentro de las exportaciones totales destinadas a cada región las ventas procedentes de ellas mismas (expresados ambos datos en valores fob a dólares corrientes).

b/ Con excepción del que realizan entre sí China continental, Corea del Norte, Mongolia y Viet-Nam del Norte.

/Con todo

Con todo, los resultados que se están obteniendo en la región centroamericana 9/ y la zona de la ALAIC reflejan las posibilidades muy favorables que se presentan para desarrollar el comercio dentro de América Latina.

10. Estimación ilustrativa de la magnitud del desplazamiento latinoamericano en el comercio mundial

A título meramente ilustrativo podrían hacerse algunas comparaciones para mostrar la magnitud del desplazamiento que ha sufrido América Latina en el comercio mundial. Así, por ejemplo, el abastecimiento latinoamericano de productos básicos (excluidos los combustibles) a los países industriales bajó de 20.2 por ciento en 1953 a 15.1 por ciento en 1960. Si en este año América Latina hubiera mantenido su participación de 1953, habría percibido por sus exportaciones un monto superior en más de 1 500 millones de dólares al que efectivamente obtuvo, no obstante que en ese cálculo no se computan pérdidas por la disminución de precios y que, si se tomaran períodos de referencia anteriores a 1953, el valor del desplazamiento sería aún mayor, pues en dicho año las exportaciones latinoamericanas eran ya relativamente bajas.

Otro cálculo ilustrativo de esta misma índole se ha basado en el análisis específico de la evolución de la participación de América Latina en el comercio mundial de algunos de sus productos de exportación más importantes: café, cacao, maíz, trigo, carne vacuna, cebada y aceite de lino.

En todos estos productos América Latina ha tenido evidentemente una posición competitiva muy favorable. Sin embargo, el efecto combinado de los distintos factores a que se viene aludiendo ha significado una disminución de su cuota en el comercio mundial. Y esta disminución ha sido de tal magnitud que se estima que en el período 1953/61 para los productos de zona templada y en el de 1953-62 para los tropicales América Latina hubiera obtenido un ingreso adicional de 8 800 millones de dólares, a los precios de esos años, si sus exportaciones en cada uno de los productos señalados hubieran mantenido la participación relativa que tuvieron en el comercio mundial en el período 1934-38, según se examina en el capítulo II, sección F.

9/ Mientras las exportaciones totales de América Latina entre 1957 y 1962 crecieron en 6 por ciento, las realizadas dentro del ámbito del mercado común centroamericano más que se triplicaron para el mismo período. Con relación a los países que forman parte de la ALALC sus ventas destinadas a la zona experimentaron de 1961 a 1962 un aumento que fue tres veces superior al que tuvo lugar en las exportaciones totales de América Latina en su conjunto.

B. ESTRUCTURA DE CRECIMIENTO, POLITICA Y LIMITACIONES DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO FRENTE A LA EVOLUCION DEL SECTOR EXTERNO

1. Tipos de crecimiento económico en América Latina

Según un análisis esquemático los países latinoamericanos experimentaron tres tipos de crecimiento económico en los últimos 30 años. El primero, consistente en un proceso relativamente abierto al exterior, se observó en los países centroamericanos, el Perú y el Ecuador; el segundo se basó en un intenso proceso de sustitución de las importaciones como fue el caso de la Argentina, el Brasil, Chile y México y, finalmente, un tipo de desarrollo económico que representa una etapa intermedia entre los dos primeros y que se observa en Colombia. (Más recientemente se está insinuando esta misma tendencia en la economía venezolana.)

Como es natural, no pueden establecerse límites precisos para clasificar los países en el tercer grupo. Así, aunque Chile ha aumentado en los últimos años su coeficiente de importación, debido a significativos aspectos de su estructura productiva, es correcta su clasificación dentro de los países que avanzaron en el proceso de sustitución. Por otra parte Venezuela, a pesar de haber comprimido fuertemente su coeficiente de importación, lo mantiene todavía relativamente elevado, y sus exportaciones crecen a uno de los ritmos más rápidos de América Latina. Es indudable pues, que los países latinoamericanos presentan marcadas diferencias en la forma en que se ha operado su desenvolvimiento económico, influyendo en ello factores que en algunos casos definen etapas de crecimiento.

Para los efectos del análisis que preocupa en este documento - aunque se corre el riesgo de incurrir en una simplificación un tanto exagerada - se pueden clasificar las economías latinoamericanas según cuatro índices característicos: nivel de ingreso por habitante, magnitud y evolución del coeficiente de importación en relación con el ritmo de crecimiento del producto y tamaño del mercado o ingreso total. En consecuencia, en las variables anteriores está implícito otro índice, que se refiere al ritmo de crecimiento de la capacidad externa de compra, derivada de las exportaciones y de las entradas de capital. (Véase el cuadro 23.)

La mayoría de los países que muestran los coeficientes de importación más altos vinieron experimentando, hasta hace pocos años, tasas relativamente elevadas de crecimiento del producto interno, con importaciones que se aproximaban y que, por momentos, excedían a ese ritmo de crecimiento. Estos países se hallan principalmente en la zona tropical y se ubican en las escalas intermedias y bajas por lo que respecta a su nivel de ingreso por habitante. Completa el cuadro de las características particulares de este primer grupo de países, un curso relativamente acelerado de expansión de las exportaciones, a la vez que un cierto grado de diversificación de las mismas, aunque en relación con productos primarios ya tradicionales en las exportaciones latinoamericanas.

/Cuadro 23

Cuadro 23

RITMO DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO BRUTO, IMPORTACIONES, PODER DE COMPRA DE LAS EXPORTACIONES Y COEFICIENTES DE IMPORTACION

País	Tasas anuales acumulativas en el período 1949-51/1959-61			Importaciones cif en porciento del producto bruto	
	Producto bruto	Importaciones de bienes	Poder de compra de las exportaciones	1949-51	1959-61
Colombia	4.6	2.7	1.6	9.2	7.6
Argentina	1.6	1.0	-0.1	9.0	8.3
Brasil	5.8	1.4	0.2	13.2	8.4
Haití	1.6	-2.1	-1.4	12.7	9.7
México	5.5	3.1	4.0	14.8	11.1
Uruguay	2.1	0.4	-2.0	13.9	11.7
Paraguay	0.8	2.7	0.4	13.0	12.9
Chile	3.3	3.9	2.5	13.5	14.1
Ecuador	5.2	7.0	7.8	12.1	14.1
Bolivia	0.3	0.7	-3.0	13.7	14.2
República Dominicana	4.3	4.4	1.5	10.1	14.5
Perú	4.8	5.2	5.8	17.1	17.4
Venezuela	7.3	2.8	5.1	26.4	17.5
Guatemala	4.7	6.3	4.6	14.8	17.6
Honduras	3.7	4.6	-0.1	16.7	18.2
Nicaragua	5.8	10.2	7.5	17.0	23.0
Panamá	5.2	5.9	8.0	22.5	23.6
Cuba	...	2.8 a/	...	25.9	...
El Salvador	4.3	7.6	4.8	19.3	28.8
Costa Rica	4.8	7.6	3.9	21.1	28.9
América Latina	4.4	...	...	13.7	...
América Latina excluída Cuba	4.4	2.6	2.4	13.3	11.2
América Latina excluídas Cuba y Venezuela	4.1	2.5	1.7	12.3	10.4

a/ Cifra calculada entre 1949-51 y 1959-60.

/Los países

Los países que actualmente tienen un coeficiente bajo de importación tienden a ubicarse en escalas más altas del nivel de ingreso medio por habitante o del ingreso total, por países. Estos países experimentaron un proceso de industrialización más intenso durante el período de la posguerra. Unos, como el Brasil y México, lograron una tasa relativamente elevada de crecimiento y, en cambio, otros, especialmente la Argentina y Chile, crecieron a un ritmo mucho más lento.

A excepción de México, las exportaciones de este segundo grupo de países aumentaron muy lentamente y estuvieron estancadas por largos períodos, experimentando en cambio fuertes fluctuaciones en su poder de compra, debido a las variaciones en las relaciones externas de precios.

En los últimos años, se ha venido operando en Colombia y Venezuela un proceso análogo al que iniciaron tiempo atrás los países del segundo grupo, aunque en condiciones distintas. En efecto, Colombia, con un ingreso por habitante relativamente bajo, alcanzó coeficientes de importación de 12 y 15 por ciento en los primeros años de la década de 1950 y los ha estado comprimiendo merced a un intenso proceso de sustitución y a las enérgicas medidas de contención impuestas por la situación de su balance de pagos. Más pronunciado aún es el descenso del coeficiente de importación de Venezuela en los últimos años.

Condiciones particulares influyen en la situación de Bolivia y Paraguay, aunque en ambos es evidente el estancamiento o lento incremento de su capacidad global de compra externa, que es responsable en gran medida de la muy baja tasa de crecimiento de su producto interno.

En líneas generales, y simplificando el análisis para destacar los hechos que más interesan al tema de este documento, podría decirse que las exportaciones, medidas en términos de su capacidad de compra, constituyeron el factor dinámico del crecimiento económico en el primer grupo de países. En cambio, en el segundo grupo ese papel tendió a desplazarse al proceso interno de industrialización y sustitución. Sin embargo, el insuficiente poder de compra externo limita evidentemente el ritmo de crecimiento económico y obstaculiza la prosecución del mismo proceso de sustitución en algunos países de este grupo.

2. Estructura de las importaciones, nivel de ingreso y proceso de sustitución

El proceso de crecimiento económico, la industrialización y la consiguiente sustitución de importaciones influyeron para que éstas cambiaran su composición. En América Latina, el proceso de sustitución se inicia en los bienes de consumo y algunos productos intermedios relativamente sencillos, para avanzar luego a los productos intermedios que requieren altas inversiones y a algunos tipos de bienes de consumo duradero y de capital. Paralelamente aumenta la demanda de importaciones de combustibles, de otros productos intermedios y de otros bienes de capital. Como consecuencia de

/este proceso

este proceso se modifica la composición relativa de las importaciones, disminuyendo la proporción que corresponde a los bienes de consumo y aumentando la de combustibles, productos intermedios y bienes de capital. (Véase el gráfico III.) Estos cambios estructurales se aprecian en el análisis histórico de los países que más han progresado en el proceso de sustitución, como la Argentina, el Brasil, Chile y México, y se desprenden claramente al comparar la composición actual de las importaciones en cada uno de los países latinoamericanos. (Véanse los cuadros 24 y 25.)

El gráfico III revela que, en general, los países que tienen un alto coeficiente de importación destinan el 40 por ciento o más del total de sus compras en el exterior a bienes de consumo, menos del 10 por ciento a combustibles, alrededor del 30 por ciento a productos intermedios y el 20 por ciento restante a los bienes de capital. En cambio, los países con bajos coeficientes de importación destinan a los bienes de consumo una proporción bastante menor, y tanto la de bienes de capital como la de productos intermedios es muy superior, alcanzando para los primeros un 35 por ciento y para los últimos un 40 por ciento. (Véase de nuevo el cuadro 25.)

Así pues, las importaciones de los países más adelantados en el proceso de sustitución han adquirido una estructura muy rígida, pues están constituidos principalmente por productos esenciales que influyen en forma directa en el nivel actual de la actividad económica, en la ocupación y en la formación de la capacidad de producción requerida para incrementar el ingreso en el futuro inmediato.

Por ello, cuando el poder de compra externo se estanca o crece lentamente y tiende a comprimirse todavía más por efecto de los servicios financieros de la inversión y el endeudamiento con el exterior, los países ven menoscabada o casi impedida su capacidad de actuar sobre las importaciones sin perjudicar el nivel de actividad o su capacidad de producción futura.

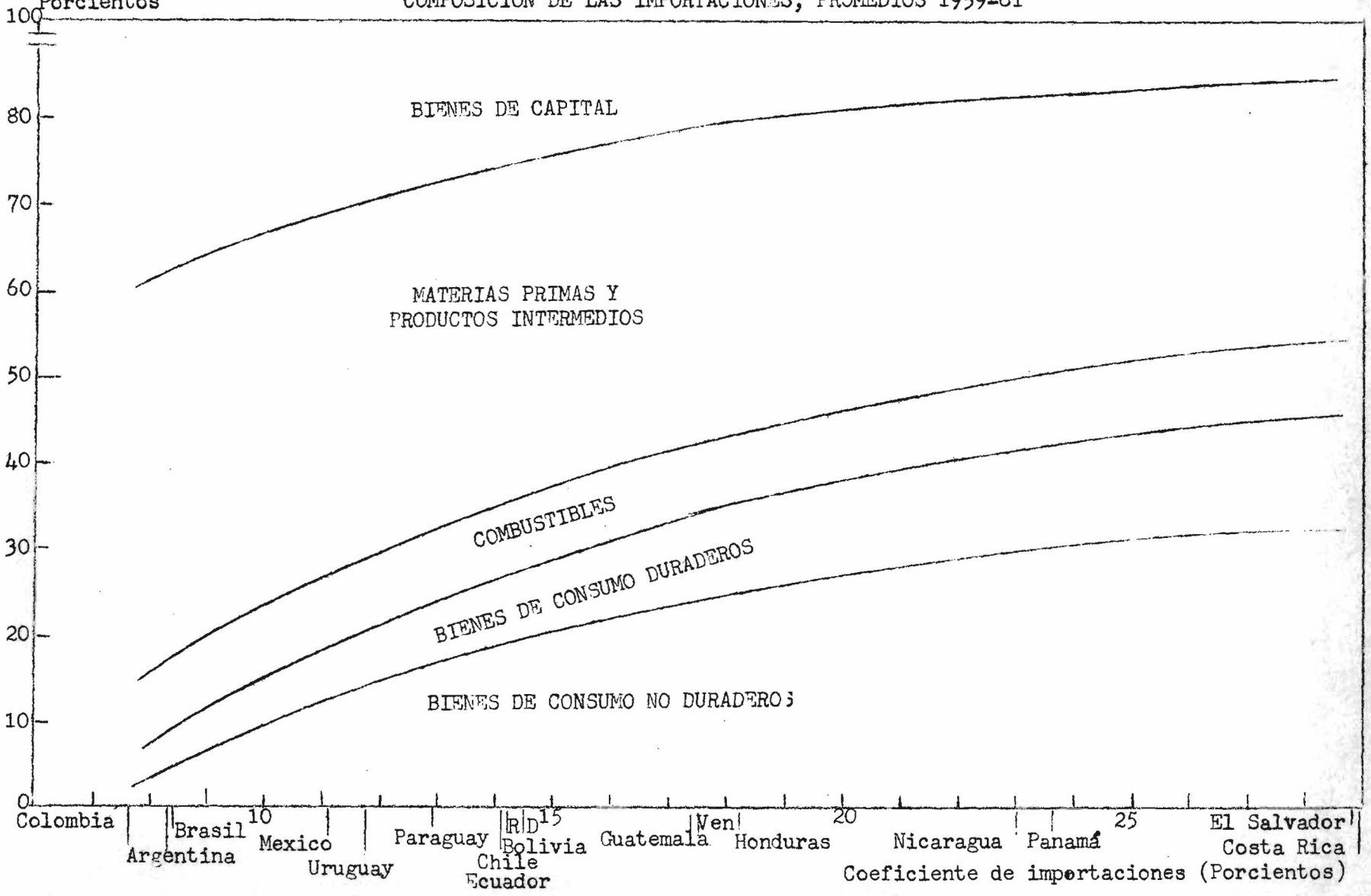
Los países que no han llegado a ese grado de sustitución de importaciones podrían, en principio, avanzar en ese mismo proceso, y, en realidad, ante las dificultades de los últimos años, han estado conteniendo las importaciones y estimulando deliberadamente su sustitución; pero este proceso tiene sus límites y en el futuro se enfrentarán con el mismo punto de estrangulamiento si no logran una adecuada capacidad externa de compra.

No se pretende enjuiciar al proceso de industrialización, sino señalar que en el estado actual de las economías latinoamericanas una política de desarrollo que trate de lograr el aprovechamiento racional de los recursos, para acelerar el incremento de la productividad, exige inevitablemente un determinado nivel de importaciones para facilitar el mismo proceso de industrialización. Nuestro problema consiste, precisamente, en ver de qué manera podrán lograrse condiciones adecuadas - en el ámbito mundial y en el cuadro interno latinoamericano - que permitan expandir nuestro comercio exterior, de modo que al aprovechar ventajas internas y externas, se haga posible esa aceleración en el crecimiento de la productividad.

/Gráfico III

Gráfico III

COMPOSICION DE LAS IMPORTACIONES, PROMEDIOS 1959-61



Nota : Este gráfico sólo se propone ilustrar los cambios fundamentales de la estructura de las importaciones de los países latinoamericanos. En consecuencia, las líneas son meramente representativas de tendencias o promedios generales; las cifras concretas relativas a la composición de las importaciones en cada uno de los países aparecen en los cuadros 24 y 25.

Cuadro 24

COMPOSICION DE LAS IMPORTACIONES POR PAISES, PROMEDIOS POR PERIODOS, 1949-1951

(En porcientos del total de importaciones de cada país)

País	Bienes de consumo			Combustibles	Materias primas y productos intermedios	Bienes de capital
	Total	No duradero	Duradero			
Colombia	19.2	12.2	7.0	3.3	37.4	40.1
Argentina	7.2	3.7	3.5	14.3	53.8	24.7
Brasil	13.1	5.2	7.9	11.6	31.0	44.3
México	15.3	7.9	7.4	4.0	44.7	36.0
Uruguay	19.3	13.0	6.3	9.0	44.1	27.6
Paraguay	33.4	27.5	5.9	4.1	39.8	22.7
Chile	11.1	7.7	3.4	10.9	38.0	40.0
Ecuador	40.2	26.5	13.7	2.6	27.7	29.5
Bolivia	26.2	18.8	7.4	5.7	37.5	30.6
República Dominicana	36.8	28.4	8.4	8.7	37.9	19.6
Perú	24.4	19.2	5.2	1.8	30.3	43.5
Venezuela	29.9	23.8	6.1	1.2	23.7	45.2
Guatemala	40.7	31.0	9.7	8.3	33.4	17.6
Honduras	40.9	30.1	10.8	10.6	29.2	19.3
Nicaragua	39.8	25.6	14.2	8.7	30.4	21.1
Panamá	55.8	45.5	10.3	7.1	24.7	12.4
El Salvador	43.7	31.0	12.7	5.7	26.1	24.5
Costa Rica	39.8	33.1	6.7	5.3	38.8	16.1
Haití	63.8	55.2	8.6	3.8	20.1	12.3

/Cuadro 25

Cuadro 25

COMPOSICION DE LAS IMPORTACIONES POR PAISES, PROMEDIOS POR PERIODOS, 1959-1961
(En porcientos del total de importaciones de cada país)

País	Bienes de consumo a/			Combustibles	Materias primas y productos intermedios	Bienes de capital
	Total	No duradero	Duradero			
Colombia	11.1	6.8	4.3	1.8	47.0	40.1
Argentina	8.9	3.5	5.4	14.7	46.2	30.2
Brasil	5.5	4.1	1.4	18.0	37.1	39.4
México	12.9	7.0	5.9	4.3	45.4	37.4
Uruguay	13.1	9.1	4.1	23.0	42.8	21.1
Paraguay	41.9	27.4	14.5	3.8	33.2	21.1
Chile	15.3	11.3	4.0	10.2	37.0	37.5
Ecuador	39.5	28.2	11.3	3.9	29.8	26.8
Bolivia	32.5	22.1	10.4	3.6	33.4	30.5
República Dominicana	35.7	20.2	15.5	8.3	28.2	27.8
Perú	24.5	17.9	6.6	3.8	35.8	35.9
Venezuela	35.4	25.7	9.7	0.7	31.2	32.7
Guatemala	33.7	24.0	9.7	9.3	34.8	22.0
Honduras	40.1	29.7	10.4	8.2	30.8	20.9
Nicaragua	37.3	27.3	10.0	9.0	32.3	21.4
Panamá	52.3	37.4	14.9	9.7	23.1	14.9
El Salvador	40.5	29.0	11.5	6.3	37.7	15.5
Costa Rica	35.3	25.8	9.5	4.7	38.5	21.5
Haití	62.8	56.0	6.8	4.7	24.6	7.9

a/ Para Bolivia, Colombia, los países Centroamericanos, Haití y República Dominicana el promedio se refiere a 1959-60.

/3. Efectos

3. Efectos de la evolución desfavorable del sector externo (década de 1950)

En los primeros años de la posguerra, América Latina en su conjunto acusaba índices relativamente altos de exportaciones, pues alcanzaban a representar el 20 por ciento del producto bruto. El volumen físico crecía con lentitud, pero mejoraba la capacidad de compra gracias a la relación de precios del intercambio con el exterior. Se lograban así altos niveles de importación que venían a satisfacer en buena medida la acumulación de necesidades contenidas durante la guerra. En esos años el producto y el ingreso alcanzaron los ritmos más altos de crecimiento de toda la posguerra.

En la primera mitad de la década de 1950, la relación externa de precios y el volumen de las exportaciones se desmejoraron para los países de las zonas templadas. Con todo, América Latina en su conjunto, aunque no elevaba el quántum de sus exportaciones, mejoraba su capacidad de compra en un 18 por ciento con relación al quinquenio de postguerra.

De esa manera, con un financiamiento externo relativamente pequeño, pues no representaba más de 5 por ciento del valor de sus exportaciones, América Latina podía incrementar sus exportaciones en un 25 por ciento con respecto a los niveles anteriores. El producto crecía a un promedio de 5 por ciento anual, el coeficiente de importaciones se mantenía prácticamente estable para el conjunto de los países latinoamericanos, ascendiendo sin embargo para aquellos que presentaban una estructura de crecimiento relativamente abierta al exterior y tendiendo a contraerse para los del grupo que proseguía su proceso de sustitución.

A partir de 1955, la situación económica de América Latina evoluciona con características marcadamente desfavorables, pese a que el volumen de exportaciones se expandió a las tasas más altas registradas desde los años treinta. El promedio anual del volumen de exportaciones en el período 1955/61, fue 30 por ciento mayor que el promedio del quinquenio anterior, pero la relación externa de precios se deterioró simultáneamente con tal intensidad que anuló el 60 por ciento de ese incremento en términos de su capacidad de compra.

Ello no obstante, América Latina pudo incrementar sus importaciones, aunque con un ritmo decididamente inferior, gracias a un intenso uso del financiamiento externo que se facilitó en parte por los movimientos de capital a largo plazo, pero que supuso, a la vez, préstamos de balances de pagos y utilización de reservas monetarias, a consecuencia de la difícil situación en que cayeron las cuentas con el exterior.

El ritmo del producto y del ingreso se debilitó y el coeficiente de importación descendió, indicando la prosecución del proceso de sustitución y los efectos de las medidas de contención establecidas entonces en algunos países. (Véanse los cuadros 26 y 27.)

/Cuadro 26

Cuadro 26

AMERICA LATINA: PRODUCTO, INGRESO REAL, CONSUMO, INVERSION Y SECTOR EXTERNO

(Promedios anuales en millones de dólares de 1950)

Grupo de países y períodos	Producto bruto	Ingreso real	Inversión total	Consumo total	Volumen de exportaciones a/	Efecto de la relación de intercambio exterior	Pagos a factores productivos del exterior	Financiamiento neto externo	Importaciones de bienes y servicios
América Latina									
1945-49	35 470	34 310	6 370	27 220	7 020	-1 160	710 b/	240 b/	5 140
1950-54	44 440	44 180	7 830	35 950	7 150	-260	780	380	6 490
1955-61	58 420	56 720	10 050	46 600	9 620	-1 700	990	940	7 870
1958	58 320	56 540	10 090	46 740	9 490	-1 780	940	1 230	8 000
1959	59 950	57 730	10 270	47 290	10 120	-2 220	920	750	7 730
1960	62 960	60 690	10 530	50 070	10 410	-2 270	950	920	8 110
1961	66 330	63 670	11 060	52 620	10 920	-2 660	980	1 170	8 450
Argentina, Bolivia, Chile Paraguay y Uruguay									
1945-49	12 170	12 160	2 670	9 260	2 000	-10	160 b/	-30 b/	1 720
1950-54	13 750	13 710	2 710	11 010	1 600	-40	40	50	1 570
1955-61	15 750	15 460	3 120	12 630	1 810	-290	100	390	1 810
1958	16 110	15 670	3 150	12 810	1 850	-440	80	370	1 700
1959	15 440	15 130	2 750	12 390	1 880	-310	90	100	1 580
1960	16 050	15 780	3 440	12 670	1 960	-270	120	450	2 020
1961	16 890	16 680	3 620	13 750	1 930	-210	170	860	2 410
Colombia, Ecuador y Perú									
1945-49	3 850	3 670	600	3 130	670	-180	30 b/	90 b/	550
1950-54	4 870	4 840	830	4 000	790	-30	50	40	750
1955-61	6 360	6 150	1 050	5 110	1 100	-210	80	90	900
1958	6 160	5 920	930	4 950	1 060	-240	100	60	780
1959	6 530	6 220	890	5 220	1 180	-310	90	-20	760
1960	6 940	6 620	1 070	5 510	1 260	-320	100	60	900
1961	7 310	6 940	1 200	5 770	1 340	-370	110	140	1 000
Centroamérica, Cuba, Haití y República Dominicana									
1945-49	3 710	3 590	370	3 000	1 110	-120	110 b/	-60 b/	770
1950-54	4 460	4 430	570	3 790	1 210	-30	100	30	1 110
1955-61 c/	5 550	5 440	840	4 640	1 500	-110	80	140	1 450
1958	5 500	5 400	880	4 700	1 560	-100	90	270	1 640
1959	5 560	5 320	860	4 570	1 530	-240	80	190	1 400
1960 c/	5 880	5 710	870	4 800	1 520	-170	40	60	1 370
1961 c/	6 190	5 910	850	4 990	1 620	-280	40	150	1 450
Brasil, México y Venezuela									
1945-49	15 740	14 890	2 770	11 830	3 240	-850	410 b/	240 b/	2 100
1950-54	21 360	21 200	3 720	17 150	3 550	-160	590	260	3 060
1955-61	30 760	29 670	5 040	24 220	5 210	-1 090	730	320	3 710
1958	30 550	29 550	5 130	24 280	5 020	-1 000	670	530	3 880
1959	32 420	31 060	5 770	25 110	5 530	-1 360	660	480	3 990
1960	34 090	32 580	5 150	27 090	5 670	-1 510	690	350	3 820
1961	35 940	34 140	5 390	28 110	6 030	-1 800	660	20	3 590

Fuente: Estadísticas nacionales elaboradas por la CEPAL.

a/ Incluye turismo.

b/ Basado en el período 1946-49.

c/ Incluye una estimación muy burda para los países del Caribe.

/Cuadro 27

Cuadro 27

AMERICA LATINA: INGRESO REAL, INVERSION Y SECTOR EXTERNO

(En porciento del producto interno bruto)

Grupos de países y períodos		Ingreso bruto	Inversión total	Consumo total	Volumen de exportaciones a/	Efecto de la relación de intercambio exterior	Pagos a factores productivos del exterior	Financiamiento neto externo	Importaciones de bienes y servicios
América Latina	1945-49	96.7	18.0	76.7	19.8	-3.3	2.0b/	0.7b/	14.5
	1950-54	99.4	17.6	80.9	16.1	-0.6	1.8	0.9	14.6
	1955-61	97.1	17.2	79.8	16.5	-2.9	1.7	1.6	13.5
	1958	96.9	17.3	80.1	16.3	-3.1	1.6	2.1	13.7
	1959	96.3	17.1	78.9	16.9	-3.7	1.5	1.3	12.9
	1960	96.4	16.7	79.6	16.5	-3.6	1.5	1.5	12.9
	1961	96.0	16.7	79.4	16.5	-4.0	1.5	1.8	12.7
Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay	1945-49	99.9	21.6	76.1	16.4	-0.1	1.3b/	-0.3b/	14.1
	1950-54	99.7	19.7	80.0	11.6	-0.3	0.3	0.4	11.4
	1955-61	98.1	19.8	80.2	11.5	-1.8	0.6	2.5	11.5
	1958	97.3	19.5	79.5	11.5	-2.7	0.5	2.3	10.5
	1959	98.0	17.8	80.2	12.2	-2.0	0.6	0.6	10.2
	1960	98.3	21.4	78.9	12.2	-1.7	0.7	2.8	12.6
	1961	98.8	21.4	81.4	11.4	-1.2	1.0	5.1	14.3
Colombia, Ecuador y Perú	1945-50	95.3	15.6	81.3	17.4	-4.7	0.8b/	2.3b/	14.3
	1950-54	99.4	17.0	82.1	16.2	-0.6	1.0	0.8	15.4
	1955-61	96.7	16.5	80.3	17.3	-3.3	1.3	1.4	14.2
	1958	96.1	15.1	80.4	17.2	-3.9	1.6	1.0	12.7
	1959	95.3	13.6	79.9	18.1	-4.7	1.4	-0.3	11.6
	1960	95.4	15.4	79.4	18.2	-4.6	1.4	0.9	13.0
	1961	94.9	16.4	78.9	18.3	-5.1	1.5	1.9	13.7
Centroamérica, Cuba, Haití y Rep. Dominicana	1945-49	96.8	10.0	80.9	29.9	-3.2	3.0b/	-1.6b/	20.9
	1950-54	99.3	12.8	85.0	27.1	-0.7	2.3	0.7	24.9
	1955-61c/	98.0	15.1	83.6	27.0	-2.0	1.4	2.5	26.1
	1958	98.1	16.0	85.4	28.4	-1.8	1.6	4.9	29.8
	1959	95.7	15.5	82.1	27.5	-4.3	1.4	3.4	25.2
	1960c/	97.1	14.8	81.6	25.9	-2.9	0.7	1.0	23.3
	1961c/	95.5	13.7	80.6	26.2	-4.5	0.6	2.4	23.4
Brasil, México y Venezuela	1945-49	94.6	17.6	75.2	20.6	-5.4	2.6b/	1.5b/	13.3
	1950-54	99.3	17.4	80.3	16.6	-0.7	2.8	1.2	14.3
	1955-61	96.5	16.4	78.7	16.9	-3.5	2.4	1.0	12.1
	1958	96.7	16.8	79.5	16.4	-3.3	2.2	1.7	12.7
	1959	95.8	17.8	77.5	17.0	-4.2	2.0	1.5	12.3
	1960	95.6	15.1	79.5	16.6	-4.4	2.0	1.0	11.2
	1961	95.0	15.0	78.2	16.8	-5.0	1.8	0.1	10.0

Fuente: Estadísticas nacionales elaboradas por la CEPAL.

a/ Incluye turismo.

b/ Basado en el promedio del período 1946-49.

c/ Incluye una estimación muy burda para los países del Caribe.

/4. Magnitud

4. Magnitud del efecto del deterioro de la relación externa de precios

El efecto del deterioro en la relación externa de precios llegó a representar entre un 3 y un 4 por ciento del producto bruto interno para el conjunto de América Latina, si se toma como base de comparación el año 1950. Si en la relación de precios con el exterior se adopta como punto de referencia el período 1950-54, continúa registrándose un efecto negativo del mismo orden de magnitud.

Dos apreciaciones ilustran de una manera muy expresiva el efecto de ese deterioro de la relación externa de precios en la economía latinoamericana. Una, de carácter general, muestra que puede atribuirse a ese hecho una disminución del 20 al 30 por ciento en el ritmo de crecimiento del producto interno. La otra indica que si se comparan las entradas netas de capital por todo concepto, a saber, préstamos a largo plazo, inversiones directas y préstamos de balance de pagos, el monto acumulado de éstas en el período 1955-61 resulta inferior a las pérdidas del intercambio. En efecto, se estima que esas entradas de capital fueron de unos 8 000 millones de dólares, en tanto que el efecto del deterioro se calcula en más de 10 000 millones de dólares, a precios de 1950. (Véase el gráfico IV.)

El decaimiento en el ritmo de crecimiento y el deterioro de la relación externa de precios ha afectado a todos los países de la región, si bien esos fenómenos se han manifestado con distinta intensidad y no se han revelado en los mismos períodos. (Véanse nuevamente los cuadros 26 y 27.)

En los países de la zona templada, el deterioro se anticipó y tenía lugar ya al comienzo de la década de 1950. En los países productores de café se manifestó especialmente en la segunda mitad de la década de 1950 y a partir de 1957 ejerció marcada influencia en el ritmo del ingreso de los países centroamericanos.

Entre los rubros importantes de las exportaciones latinoamericanas, sólo el petróleo y algunos minerales metalíferos mantuvieron una relación más estable de precios y un ritmo más sostenido de ventas al exterior. (Véase el gráfico V.)

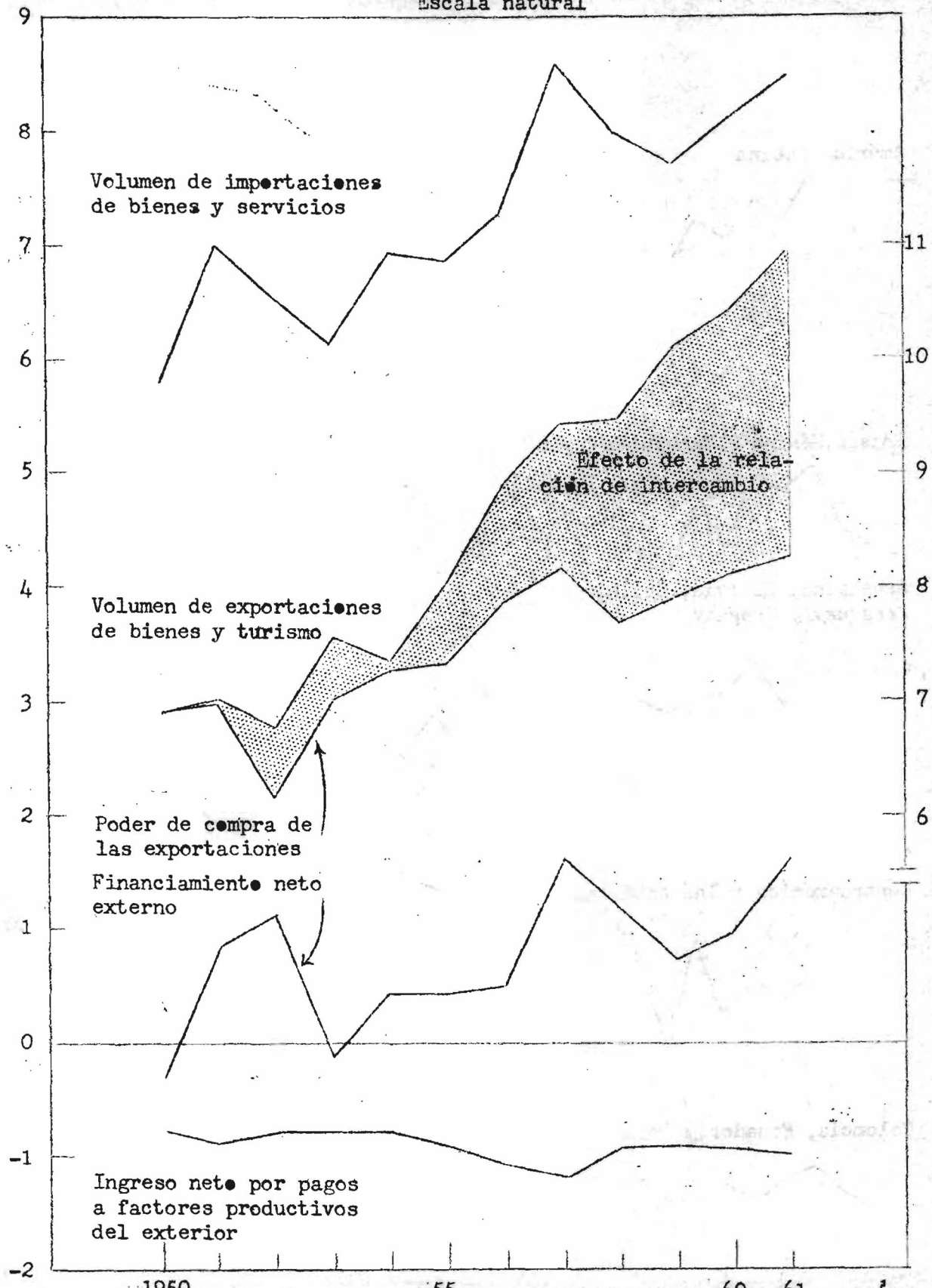
/Gráfico IV

Gráfico IV

AMERICA LATINA : EVOLUCION DEL SECTOR EXTERNO EN EL PERIODO 1950-61

(Miles de millones de dólares de 1950)

Escala natural



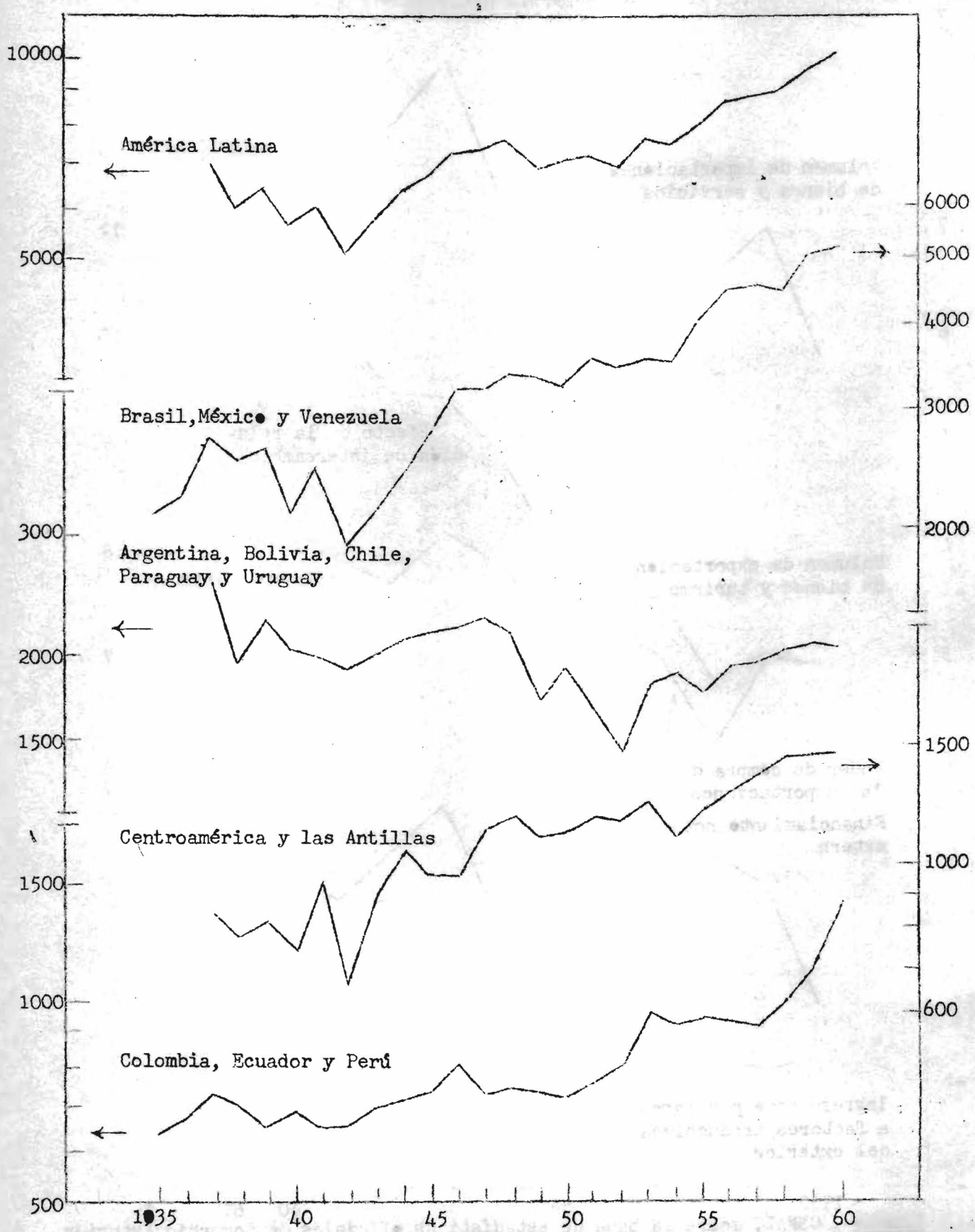
Fuente ; CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales de Comercio Exterior y datos del Fondo Monetario Internacional

Gráfico V

AMERICA LATINA : VOLUMEN DE LAS EXPORTACIONES

(Millones de dólares de 1955)

Escala semilogarítmica



C. EVOLUCION DE LOS BALANCES DE PAGOS: MOVIMIENTOS DE CAPITAL Y CRITICA SITUACION FINANCIERA EXTERNA DE AMERICA LATINA

1. Aumento de los déficit de las cuentas corrientes con el exterior

Condiciones intrínsecas de la estructura del sector externo de las economías latinoamericanas tienden a provocar un desequilibrio en las cuentas de las transacciones con el exterior. Esas tendencias pudieron frenarse en cierta medida en los primeros años de la posguerra en virtud del nivel relativamente alto de las exportaciones y de sus relaciones de precios con el exterior. Pero la lentitud en el desarrollo de las exportaciones, primero, y el deterioro de su capacidad de compra después, cuando aquéllas se acrecentaron, influyeron para que los déficit aumentaran con intensidad en la década de 1950. (Véase el cuadro 28.)

En efecto, mientras en el período 1946-50 las transacciones corrientes de divisas registraban un déficit de sólo 130 millones de dólares para el conjunto de los países latinoamericanos, esa cifra se quintuplicaba en la primera mitad de la década de 1950, y excedía en promedio a los 1 100 millones de dólares en la segunda mitad de ese lapso.

En el año 1961, si se excluye a Cuba, por falta de información, y a Venezuela, que tuvo un saldo favorable, las cuentas de los 18 países restantes de América Latina reflejan un exceso de egresos corrientes de alrededor de 1 500 millones de dólares.

Las estadísticas que se recogen en el cuadro 29 muestran que, con la única excepción de la República Dominicana, todos los países agravaron su posición deficitaria con el exterior en la década de 1950.

Es útil analizar las variaciones de los activos y pasivos del balance de pagos para conocer la influencia de cada uno de ellos en el acrecentamiento de los déficit en cuenta corriente.

En la primera mitad de la década de 1950 los ingresos de América Latina, excluyendo Cuba, por concepto de exportaciones de bienes y servicios aumentaron en un promedio anual de más de 430 millones de dólares, pero en el segundo quinquenio el incremento se redujo a menos de 300 millones de dólares anuales. (Véase el cuadro 30.)

/Cuadro 28

Cuadro 28

AMERICA LATINA: BALANCE DE PAGOS EN CUENTA CORRIENTE

(Promedios anuales en millones de dólares)

Año o período	Exportaciones			Importaciones			Pagos netos a factores productivos			Saldo en cuenta corriente
	Bienes fob b/	Servicios	Total	Bienes fob	Servicios c/	Total	Inversiones	Intereses de préstamos y otros	Total	
A. Total América Latina										
1946-50	5 951.5	564.0	6 515.5	-4 836.4	-1 087.4	-5 923.8	-672.2	-48.8	-721.0	-129.3
1951-55	7 756.9	917.2	8 674.1	-6 680.9	-1 699.4	-8 380.3	-875.9	-83.3	-959.2	-665.4
1956-60a/	8 750.0	1 497.9	10 247.9	-7 774.4	-2 347.2	-10 121.6	-1 097.5	-177.2	-1 274.7	-1 148.4
B. América Latina, excluída Cuba										
1946-50	5 293.4	517.7	5 811.1	-4 364.2	-990.7	-5 354.9	-626.3	-42.3	-668.6	-212.4
1951-55	7 091.4	870.2	7 961.6	-6 067.9	-1 596.5	-7 664.4	-830.2	-84.5	-914.7	-617.5
1956-60	8 085.6	1 412.3	9 417.9	-7 038.7	-2 223.3	-9 262.0	-1 040.3	-177.0	-1 217.3	-1 061.4
1961	8 228.9	1 650.5	9 879.4	-7 352.6	-2 288.9	-9 641.5	-1 000.6	-306.6	-1 307.2	-1 069.3
C. América Latina, excluída Cuba y Venezuela										
1946-50	4 406.5	491.5	4 898.0	-3 787.6	-858.6	-4 646.2	-320.5	-42.4	-362.9	-111.1
1951-55	5 514.8	821.3	6 336.1	-5 212.6	-1 309.9	-6 522.5	-354.6	-84.1	-433.7	-625.1
1956-60	5 539.0	1 308.3	6 847.3	-5 607.6	-1 650.7	-7 258.3	-369.1	-175.4	-544.5	-955.5
1961	5 791.1	1 536.2	7 327.3	-6 259.0	-1 845.2	-8 104.2	-454.4	-285.3	-739.7	-1 516.6

Fuente: Fondo Monetario Internacional, Balance of Payments Yearbook, Vols. 8, 12, 13 y 14.

a/ No incluye Cuba para el año 1960.
b/ Incluye movimiento neto de oro no monetario.
c/ Incluye donaciones privadas netas.

/Cuadro 29

Cuadro 29

AMERICA LATINA: SALDO DEL BALANCE DE PAGOS EN CUENTA CORRIENTE POR PAISES

(Promedio anual en millones de dólares)

Grupos de países	1946-50	1951-55	1956-60	1961
Grupo A				
Argentina	+84.9	-140.4	-177.5	-584.4
Bolivia	-9.2	-13.9	-27.4	-32.1
Chile	-36.9	-14.0	-84.3	-279.6
Paraguay	-1.8	-2.2	-10.2	-10.7
Uruguay	+3.1	-27.3	-53.3	-16.5
Total Grupo A	+40.1	-197.8	-352.7	-923.3
Grupo B				
Colombia	-45.3	-24.5	-21.0	-141.8
Ecuador	-5.1	-4.3	-12.3	-23.4
Perú	-10.4	-41.8	-72.4	+18.2
Total Grupo B	-60.8	-70.6	-63.7	-147.0
Grupo C_1 (Caribe)				
Cuba	+83.0	-47.8	-86.9a/	...
Haiti	+0.8	-5.2	+0.9	-3.1
República Dominicana	+7.8	+2.8	+8.4	+40.8
Total Grupo C_1	+91.6	-50.2	-77.6	+37.7
Grupo C_2 (Centroamérica)				
Costa Rica	-7.5	-2.9	-18.1	-17.7
El Salvador	+7.2	+6.7	-4.3	-1.8
Guatemala	-0.1	+2.7	-35.9	-28.5
Honduras	-5.0	-5.3	-6.4	0.0
Nicaragua	-3.1	-1.6	-7.6	-7.0
Panamá	-17.0	-18.7	-36.2	-45.6
Total Grupo C_2	-25.5	-19.1	-108.5	-100.6
Grupo D				
Brasil	+9.4	-288.8	-297.6	-292.0
México	-82.9	-46.5	-142.3	-91.4
Venezuela	-101.2	+7.5	-105.9	+447.3
Total Grupo D	-174.7	-327.8	-545.8	+63.9
Total América Latina excluída Cuba y Venezuela	-111.1	-625.2	-955.5	-1 516.6
Total América Latina excluída Cuba	-212.3	-617.7	-1 061.4	-1 069.3
Total América Latina	-129.3	-665.5	-1 148.3b/	...

Fuente: Fondo Monetario Internacional, Balance of Payments Yearbook, Vols. 8, 12, 13 y 14.

a/ Período 1956-59.

b/ No incluye Cuba para 1960.

/Cuadro 30

Cuadro 30

AMERICA LATINA: VARIACIONES DE LOS ACTIVOS Y PASIVOS DEL BALANCE DE PAGOS EN CUENTA CORRIENTE EXCLUIDA CUBA

	Incremento en millones de dólares entre:	
	1946-50 y 1951-55	1951-55 y 1956-60
Exportaciones	2 151	1 456
a) Bienes f.o.b.	1 798	914
b) Servicios	353	542
Compromisos por concepto de utilidades e intereses de la inversión y préstamos extranjeros	-246	-304
Importaciones	-2 310	-1 598
a) Bienes f.o.b.	-1 704	-971
b) Servicios	-606	-627
Exceso de egresos corrientes	-405	-444

/Al mismo

Al mismo tiempo, los compromisos por concepto de utilidades e intereses de la inversión y préstamos extranjeros se incrementaron a un ritmo creciente, de tal modo que mientras en la primera mitad de la década de 1950 absorbían el 11 por ciento de los ingresos corrientes de divisas, en la segunda, el aumento de estos servicios representó más del 20 por ciento de los ingresos corrientes adicionales.

Se examina más adelante cómo durante este período afluyeron a América Latina capitales en magnitud creciente; sin embargo, el ritmo de las importaciones debió disminuir, siguiendo el curso de la capacidad de compra disponible. De un aumento medio de 340 millones de dólares f.o.b. por año, pasaron a un incremento inferior a 200 millones. En términos reales, hubo también una reducción, porque estos dólares corrientes sufrieron una merma en su capacidad de compra. En cambio, los déficit en cuenta corriente del conjunto de América Latina pasaron de un incremento anual de 80 millones de dólares a uno de 90 millones, siendo preponderante la influencia de Venezuela en esas cifras. Si el análisis se refiere al conjunto de 18 países latinoamericanos, que excluye a Cuba y Venezuela, las variaciones de los movimientos activos y pasivos del balance de pagos son las que muestra el cuadro 31.

Este grupo de países incrementaba sus ingresos de divisas de exportación de bienes - en los primeros años de la década de 1950 - en un promedio de 200 millones de dólares por año, pero en la segunda mitad de ese período tendió a mantenerlos prácticamente estancados. Sólo los ingresos de servicios, entre los cuales predomina el turismo, siguieron creciendo, pero ellos han beneficiado a un número reducido de países de este grupo y, particularmente, a México.

Si se compara la cifra de 24 millones de dólares que representa el aumento del promedio anual de ingresos de exportación - entre los dos quinquenios de la década de 1950 - con el guarismo correspondiente a la variación del valor real de las exportaciones, que en dólares de 1950 se estima en 1 100 millones de dólares, aparece de una manera muy expresiva la magnitud del deterioro de los precios de exportación de este grupo de países.

Por otra parte, el cuadro 31 pone de manifiesto cómo aumentó la carga por concepto de utilidades e intereses de inversiones y préstamos extranjeros en este grupo de países, pues si en la primera mitad de la década de 1950 el incremento de esos compromisos representaba el 5 por ciento del incremento de los ingresos corrientes de divisas por concepto de bienes y turismo, esa relación se elevó después al 20 por ciento, sin tener en cuenta las amortizaciones de deudas.

En fin de cuentas, y no obstante los incrementos de las entradas de capital que se examinan a continuación, este grupo de países tuvo que comprimir fuertemente sus importaciones en relación con la demanda potencial que se originaba en los grupos de mayores niveles de ingreso. Sus importaciones pasaron de un aumento medio anual de 300 millones de dólares (f.o.b.) a uno de 80 millones. Tan sorprendente es el estancamiento en los ingresos

/Cuadro 31

Cuadro 31

AMERICA LATINA: VARIACIONES DE LOS CONCEPTOS
DE ACTIVOS Y PASIVOS DEL BALANCE
DE PAGOS EN CUENTA CORRIENTE
EXCLUIDOS CUBA Y VENEZUELA

	Incremento en millones de dólares entre:	
	1946-50 y 1951-55	1951-55 y 1956-60
Exportaciones	1 438	511
a) Bienes fob	1 108	24
b) Servicios	330	487
Compromisos por concepto de utilidades e intereses de la inversión y préstamos extranjeros	-76	-105
Importaciones	-1 876	-736
a) Bienes fob	-1 425	-395
b) Servicios	-451	-341
Exceso de egresos corrientes	-514	-330

/de divisas

/de divisas

de divisas por concepto de exportaciones de bienes para el conjunto de estos 18 países que es útil conocer cuál fue la evolución en cada uno de ellos.

El promedio anual de los dos quinquenios sólo aumentó - como ya se señalara - en 24 millones de dólares para el conjunto. El análisis muestra que los ingresos disminuyeron en 4 países: Bolivia (-20 millones), el Brasil (-205 millones), Haití (-6 millones) y el Uruguay (-100 millones). En tres - la Argentina, Colombia y Paraguay - los ingresos se mantuvieron prácticamente sin variación. Aumentaron, aunque en pequeña proporción, en Costa Rica y Chile; y tuvieron una evolución más favorable en el Ecuador (+ 36 millones), El Salvador (+ 20 millones), Guatemala (+ 20 millones), México (+ 105 millones), Nicaragua (+ 107 millones), el Perú (+ 90 millones) y la República Dominicana (+ 27 millones).

Debe tenerse presente que esas cifras se refieren a un promedio quinquenal de aumento, por lo cual pierden importancia relativa, en algunos casos, cuando se las refiere a variaciones anuales.

2. Movimientos de capital y su participación en el financiamiento externo

Los movimientos de capital se incrementaron considerablemente durante la década de 1950, y junto con los financiamientos comerciales, los préstamos de balance de pagos y la utilización de reservas monetarias, compensaron los déficit de cuenta corriente que se acaban de examinar.

Para el conjunto de América Latina, excluyendo a Cuba por falta de información, se observa que en el primer quinquenio de la década de 1950 las entradas netas de capital autónomo representaron un promedio anual de 500 millones de dólares, acrecentaron a 1 300 millones con posterioridad y redujeron su nivel a 1 000 millones de dólares en 1961.

El financiamiento de deudas comerciales y préstamos de balances de pagos tendió también a elevarse por efecto del deterioro de las cuentas con el exterior, pasando de una cifra neta de 16 millones de dólares antes de la década de 1950, a un promedio de 130 y de 160 millones de dólares. Por su parte, las reservas de las autoridades monetarias han seguido descendiendo hasta el presente. (Véase el cuadro 32.)

Las cuentas de los balances de pagos de América Latina registran cifras relativamente altas por concepto de errores y omisiones. Se considera que estas cifras incluyen, en una magnitud no conocida con precisión, salidas de capital privado. Si a los efectos de determinar la contribución al financiamiento externo de cada uno de los movimientos de capital, se descuentan estas cifras de errores y omisiones de las entradas de capital autónomo, se comprueba que, a partir de 1950, el déficit de los balances de pagos para el conjunto de América Latina, siempre excluyendo a Cuba, se ha financiado de la siguiente manera: 74 por ciento con entradas netas de capital autónomo, 15 por ciento con movimientos de compensación y 11 por ciento con reservas de las autoridades monetarias.

/Cuadro 32

Cuadro 32

AMERICA LATINA: FINANCIAMIENTO DEL SALDO EN CUENTA CORRIENTE

(Promedios anuales en millones de dólares)

Año o período	Movimientos netos autónomos de capital	Deudas comerciales y prestamos de balance de pagos	Reservas netas de las autoridades monetarias (aumentos-)	Errores y omisiones	Total
		A. Total América Latina			
1946-50	+84.4	+15.8	+76.4	-47.3	+129.3
1951-55	+578.4	+131.2	+45.4	-89.6	+655.4
1956-60	+1 352.8	+158.8	+129.9	-493.1	+1 148.4
		B. América Latina, excluída Cuba			
1946-50	+119.7	+15.8	+116.4	-39.5	+212.4
1951-55	+511.7	+131.2	+63.0	-88.4	+617.5
1956-60	+1 288.9	+158.8	+52.2	-438.5	+1 061.4
1961	954.3	+227.5	+345.3	-457.8	+1 069.3
		C. América Latina, excluídas Cuba y Venezuela			
1946-50	-73.5	+15.8	+144.0	+24.8	+111.1
1951-55	+432.2	+131.2	+96.2	-34.5	+625.1
1956-60	+979.3	+118.8	+66.2	-208.7	+955.5
1961	+1 337.7	+260.8	+318.6	-400.5	+1 516.6

Fuente: Fondo Monetario Internacional, Balance of Payments Yearbook, Vols. 8, 12, 13 y 14.

/En algunos

En algunos países, la utilización de las reservas monetarias fue más intensa en los primeros años de la posguerra debido a la política de nacionalización y a la repatriación de las inversiones extranjeras y se comprende que su participación en el financiamiento tienda a debilitarse a causa de la limitación forzosa en su descenso.

Si se excluye a Venezuela para conocer con mayor precisión la evolución de los movimientos de capital en el grupo de los 18 países latinoamericanos restantes, se aprecia que las entradas netas de capital autónomo alcanzaron a 1 000 millones de dólares anuales en el segundo quinquenio de la década de 1950, y se elevaron a 1 300 millones de dólares en 1961. Se pone así de manifiesto la gran importancia que han tenido en el financiamiento externo de América Latina estos movimientos de capital, aunque debe destacarse que en esas cifras se incluyeron reinversiones de utilidades de empresas extranjeras.

Estos datos ofrecen una base de comparación para apreciar cuáles pueden ser las necesidades ulteriores de financiamiento de América Latina en determinadas condiciones de evolución de la capacidad de compra de sus exportaciones, si se vincula la experiencia reciente con los objetivos de crecimiento económico previstos en los planes de desarrollo.

3. Movimiento neto autónomo de capital

Un fenómeno que interesa destacar en relación con la política de cooperación financiera internacional atañe a la mayor importancia relativa que han adquirido los préstamos a largo plazo en comparación con la inversión directa. (Véase el cuadro 33.) En efecto, las cifras del grupo de los 18 países latinoamericanos que se vienen considerando muestran que los préstamos netos a largo plazo pasaron de un promedio anual de 95 millones de dólares a 320 millones de dólares durante la década de 1950, y se incrementaron aún más en 1961, año para el cual se estima un ingreso neto de 950 millones de dólares aproximadamente. Por otro lado, las inversiones directas, incluidas las reinversiones, se elevaron de 250 a 540 millones durante la década de 1950, pero en 1961 fueron solamente de 350 millones. De esta manera, los préstamos netos a largo plazo alcanzaron a representar cifras absolutas superiores con respecto a la inversión directa, no obstante las reinversiones de utilidades.

A título ilustrativo, puede añadirse que los balances de pagos de este grupo de 18 países indican que los compromisos por concepto de remuneraciones y utilidades de la inversión extranjera ascendieron a una cifra anual de 350 millones de dólares durante la década de 1950 y las inversiones directas fueron de 400 millones de dólares en promedio.

/Cuadro 33

Cuadro 33

MOVIMIENTOS NETOS AUTONOMOS DE CAPITAL

(Promedios anuales en millones de dólares)

Año o período	Inversiones directas netas a/	Préstamos netos a largo plazo			Donaciones oficiales netas	Otros movimientos	Total
		Al sector privado	Al sector público	Total			
1946-50	+331.1	-5.6	-224.0	-229.6	+20.0	-37.1	84.4
1951-55	+343.1	+55.9	+63.5	+119.4	+29.3	+86.6	578.4
1956-60 b/	+919.0	+192.9	+139.2	+332.1	+99.3	-2.4	1 352.8
América Latina, excluída Cuba							
1946-50	+329.2	-5.6	-218.1	-223.7	+21.0	-6.8	119.7
1951-55	+325.3	+48.2	+45.1	+93.3	+29.2	+63.9	511.7
1956-60	+853.3	+183.4	+148.3	+331.7	+98.8	+5.1	1 288.9
1961	+273.9	+323.2	+579.6	+902.8	+130.7	+353.1	954.3
América Latina, excluídas Cuba y Venezuela							
1946-50	+123.9	-5.6	-218.0	-223.6	+20.9	+5.3	-73.5
1951-55	+252.0	+49.0	+45.5	+94.5	+29.0	+56.7	+432.2
1956-60	+543.1	+181.7	+139.3	+321.0	+98.7	+16.5	+979.3
1961	+354.4	+320.1	+625.8	+945.9	+130.5	-93.1	+1 337.7

Fuentes: Fondo Monetario Internacional, Balance of Payments Yearbook, Vols. 8, 12, 13 y 14.

a/ Incluye las reiversiones.

b/ Excluída Cuba para el año 1960.

/Los aumentos

Los aumentos en las inversiones directas hacia fines de la década de 1950 obedecen principalmente a inversiones efectuadas en la Argentina, el Brasil, Chile, Guatemala, el Perú y Venezuela, y el descenso de esas inversiones en 1961 - de un promedio de 850 a 300 millones de dólares - fue provocado por una merma de las inversiones en ese mismo grupo de países, que no alcanzó, según parece, a Chile ni México.

Se estima que el 78 por ciento de la inversión directa provino de los Estados Unidos o corresponde a reinversiones originadas por capitales de esa procedencia, mientras que el 22 por ciento restante proviene, en su mayor parte, de Europa occidental y el Japón.

Los préstamos netos a largo plazo que recibió América Latina (incluyendo Cuba hasta 1959) durante el período 1951-60, totalizaron 2 300 millones de dólares. De ellos, más de 1 600 millones fueron suministrados por instituciones financieras internacionales y por el gobierno de los Estados Unidos, y unos 600 millones se originaron en inversiones de cartera y en créditos comerciales a mediano plazo que provinieron, en gran medida, de Europa.

En suma, el 25 por ciento de los préstamos a largo plazo lo proporcionaron las instituciones financieras internacionales, el 44 por ciento los diversos organismos del gobierno de los Estados Unidos, y el 31 por ciento restante procedió de otras fuentes, en particular de bancos privados de Europa y el Japón, que operaron mediante créditos comerciales a mediano plazo.

La suma relativamente alta de 900 millones de dólares que representaron los préstamos netos a largo plazo en 1961 se integró con los préstamos de desarrollo concedidos por el gobierno de los Estados Unidos, que de 200 millones de dólares en 1960 se elevaron a 500 millones en 1961 y con operaciones a mediano plazo de los bancos europeos, que en 1961 se elevaron a 400 millones de dólares mientras en el año anterior sólo fueron de 70 millones de dólares.

Las donaciones oficiales constituyen el otro concepto de importancia en el movimiento de capital autónomo. Estas operaciones también han venido aumentando, y en estos últimos años llegaron a representar una entrada neta de más de 100 millones de dólares para América Latina, sin contar a Cuba.

El análisis de las fuentes de la corriente total de capital autónomo hacia América Latina durante la década de 1950 muestra que los Estados Unidos contribuyeron con un 72 por ciento, las instituciones financieras internacionales con el 6 por ciento, y de otras fuentes, formadas principalmente por Europa occidental y el Japón, provino el 22 por ciento restante.

/5. Movimientos

4. Movimientos netos de compensación

Pese al incremento considerable que se acaba de señalar en el movimiento de capital autónomo, y a la contención y substitución de las importaciones, la insuficiencia de los ingresos corrientes de divisas ejerció tal influencia en los balances de pago de la región que los países de América Latina debieron utilizar, con intensidad por momentos, los financiamientos de compensación.

El cuadro 32 incluye las cifras de estos movimientos especificados en dos conceptos, a saber: deudas comerciales y préstamos de balance de pagos, por un lado, y reservas de las autoridades monetarias, por el otro. Los atrasos comerciales fueron de relativa importancia para algunos países y condujeron a acuerdos de consolidación o refinanciamiento mediante préstamos de balance de pagos. Esos préstamos y deudas comerciales se estiman en una cifra neta de unos 1 600 millones de dólares en el período 1951-60, aunque este es un dato aproximado, que probablemente representa una subestimación de esas deudas. La utilización de las reservas monetarias puede medirse por los saldos netos de oro y divisas de las entidades monetarias. Para América Latina excluida Cuba, esos saldos se contrajeron en unos 600 millones de dólares en la década de 1950. Si no se tiene en cuenta a Venezuela, que logró aumentar sus reservas, las disminuciones para el grupo de 18 países latinoamericanos exceden los 800 millones de dólares durante el mismo lapso.

En 1961 este proceso continuó y las estadísticas denotan una disminución de 350 millones de dólares en las reservas netas. Esta abultada cifra refleja la utilización de divisas originadas en préstamos y créditos obtenidos con anterioridad.

5. Evolución de la capacidad total de compra

En páginas anteriores se examinó la evolución de la capacidad de compra de América Latina por lo que concierne a la evolución de las exportaciones y la relación de precios del intercambio. Se hizo entonces un análisis en valores reales a fin de determinar los efectos del sector externo en el poder de compra de las exportaciones y en el curso del producto y del ingreso.

Conviene ahora completar aquella interpretación examinando la influencia que ha tenido el movimiento de capitales y los compromisos contraídos por concepto de servicios financieros en las cuentas con el exterior. Este análisis contribuye a integrar el cuadro de la posición financiera actual de América Latina y esclarece algunos aspectos muy significativos para evaluar la política financiera del futuro.

El cuadro 34 recoge las estadísticas sobre la evolución de los ingresos de divisas originados en las exportaciones de bienes y servicios y la capacidad de compra adicional derivada de los movimientos autónomos netos de capital. Con las divisas provenientes de esas dos fuentes deben atenderse las remuneraciones y utilidades de factores productivos del exterior, así como las amortizaciones de préstamos de balances de pago y de deudas comerciales.

/Deducidos estos

Deducidos estos compromisos, la diferencia representa el ingreso disponible para efectuar importaciones de bienes y pagar servicios que provienen del exterior.

En la medida en que el valor de las importaciones de bienes y servicios superó los niveles de aquella capacidad de compra disponible, los países tuvieron que recurrir al financiamiento de compensación mediante créditos comerciales, préstamos de balances de pagos, utilización de reservas o atrasos comerciales.

Como se ha señalado en páginas anteriores, este análisis debiera tener en cuenta los egresos de capitales privados que habrían alcanzado magnitudes significativas y que figuran incorporados en las cifras de errores y omisiones, pero su monto no se conoce con precisión.

El cuadro 34 resume la influencia de los distintos factores que se han venido considerando en la evolución de las cuentas con el exterior. En primer lugar, se destaca la insuficiencia de la capacidad de compra disponible para atender las importaciones de bienes y servicios, no obstante el proceso de sustitución y las medidas de contención. Aparece, así, un saldo de magnitud creciente que ha debido atenderse con el financiamiento de compensación. En segundo lugar, se aprecia que entre los componentes activos de la capacidad de compra, los ingresos originados en las exportaciones de bienes y servicios se han acrecentado muy lentamente, y mucho menos aún si se considera el grupo de los 18 países latinoamericanos, que no incluye a Cuba ni a Venezuela; en tercer lugar, se comprueba el fuerte aumento de los compromisos por concepto de servicios financieros, especialmente cuando se tienen en cuenta las amortizaciones de préstamos de compensación y de atrasos comerciales.

Esta investigación muestra que en tanto que las divisas disponibles para importaciones de América Latina, excluida Cuba, se elevaban en la primera etapa de la década de 1950 a un promedio de 430 millones de dólares por año y en la segunda de 300 millones, las exportaciones, junto con las entradas netas de capital autónomo, sin deducir los ajustes por errores y omisiones, lo hacían a razón de un promedio de 500 y 440 millones de dólares, respectivamente. Estas diferencias se explican porque el incremento de los servicios financieros y las salidas de capital privado absorbieron parte de la capacidad de compra adicional que lograban los países con sus exportaciones y las entradas de capital autónomo. Las variaciones de los distintos componentes activos y pasivos de la capacidad de compra disponible para efectuar importaciones en el período de posguerra fueron las que muestra el cuadro 35.

En el primer quinquenio de la década de 1950, el aumento de los ingresos disponibles para importaciones de bienes y para pagos de otros servicios fue prácticamente igual al incremento de los ingresos originados en las exportaciones de bienes y servicios. Las entradas de capital autónomo se compensan con los compromisos por servicios financieros, habida cuenta de los errores y omisiones.

/Cuadro 34

Cuadro 34

AMERICA LATINA: CAPACIDAD TOTAL DE COMPRA E IMPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS

(Promedios anuales en millones de dólares)

Año o período	Capacidad total de compra									Importaciones de bienes y servicios	Saldo a/
	Exportaciones			Movimientos autónomos netos de capital	Pagos netos a factores productivos del exterior	Amortizaciones de atrasos comerciales y de préstamos de balance de pagos	Subtotal	Errores y omisiones	Total		
	Bienes fob	Servicios	Total								
A. Total América Latina											
1946-50	5 951.5	564.0	6 515.5	+84.4	-721.0	-44.2	5 834.7	-47.3	5 787.4	5 923.8	-136.4
1951-55	7 756.9	917.2	8 674.1	+578.4	-959.2	-127.1	8 166.2	-89.5	8 076.7	8 380.3	-303.6
1956-60b/	8 750.0	1 497.9	10 247.9	+1 352.8	-1 274.7	-172.3	10 153.7	-493.1	9 660.6	10 121.6	-461.0
B. América Latina, excluída Cuba											
1946-50	5 293.4	517.7	5 811.1	+119.7	-668.6	-44.2	5 218.0	-39.5	5 178.5	5 354.9	-176.4
1951-55	7 091.4	870.2	7 961.6	+511.7	-914.7	-127.1	7 431.5	-88.4	7 343.1	7 664.4	-321.3
1956-60	8 005.6	1 412.3	9 417.9	+1 288.9	-1 217.3	-172.3	9 317.2	-438.5	8 878.7	9 262.0	-383.3
1961	8 228.9	1 650.5	9 879.4	954.3	-1 307.2	-193.7	9 332.8	-457.8	8 875.0	9 641.5	-766.5
C. América Latina, excluídas Cuba y Venezuela											
1946-50	4 406.5	491.5	4 898.0	-73.5	-362.9	-44.2	4 417.4	+24.8	4 442.2	4 646.2	-204.0
1951-55	5 514.8	821.3	6 336.1	+432.2	-438.7	-127.1	6 202.5	-34.5	6 168.0	6 522.5	-354.5
1956-60	5 539.0	1 308.3	6 847.3	+979.3	-544.5	-172.3	7 109.8	-208.7	6 901.1	7 258.3	-357.2
1961	5 791.1	1 536.2	7 327.3	+1 337.7	-739.7	-160.4	7 764.9	-400.5	7 364.4	8 104.2	-739.8

Fuentes y Notas: Fondo Monetario Internacional, Balance of Payments Yearbook, Vols. 8, 12, 13 y 14.

a/ Este saldo es igual y de signo opuesto a los créditos brutos de atrasos comerciales y de préstamos de balance de pagos más las variaciones de las reservas netas de las autoridades monetarias (aumento).

b/ No incluye Cuba para 1960.

/Cuadro 35

Cuadro 35

AMERICA LATINA: VARIACIONES DE LOS COMPONENTES ACTIVOS Y PASIVOS DE LA CAPACIDAD DE COMPRA EXCLUIDA CUBA

	Incremento en millones de dólares entre:	
	1946-50 y 1951-55	1956-60 y 1951-55
Exportaciones	2 150	1 456
a) Bienes	1 798	914
b) Servicios	352	542
Capital autónomo neto	392	777
Errores y omisiones	-49	-350
Utilidades e intereses de las inversiones y préstamos extranjeros	-246	-303
Amortización de préstamos de compensación y deudas comerciales	-83	-45
Ingresos disponibles para importaciones de bienes y servicios	2 164	1 535

/Esta posición

Esta posición relativa de las cifras no se modifica en gran medida al evolucionar las cuentas en la segunda mitad de la década de 1950. Nuevamente el mayor incremento en las entradas de capital autónomo aparece compensado, en buena parte, por el crecimiento de los servicios financieros y los errores y omisiones.

Dada la importancia de los movimientos financieros externos de Venezuela, conviene analizar por separado el cuadro correspondiente a los 18 países latinoamericanos restantes. (Véase el cuadro 36.) En el conjunto de estos 18 países, la capacidad de compra para importaciones y pagos de servicios aumentó también en la década de 1950, aunque el incremento por exportaciones de bienes fue prácticamente nulo. El promedio anual de las entradas netas de capital acumuladas en la primera mitad de esa década fue superior en 500 millones de dólares al promedio correspondiente del período 1946-50. En el segundo quinquenio de la década de 1950 las entradas netas de capital continuaron aumentando y su promedio anual fue 540 millones de dólares más elevado que el del período anterior. A raíz de esos movimientos, este grupo de 18 países dispuso de ingresos para importaciones en una cantidad mayor que la que le proporcionaban sus exportaciones, pero ese poder de compra adicional representó menos de la mitad de los incrementos de capital autónomo debido a los servicios financieros (teniendo en cuenta los errores y omisiones).

6. Estado crítico de la situación financiera externa de América Latina

Este examen de la evolución de las cuentas externas de América Latina, podría sintetizarse en las siguientes conclusiones:

a) A partir de 1955 el quántum de las exportaciones aumentó a uno de los ritmos más altos desde la crisis mundial pues éstas tomaron un ritmo anual de crecimiento de 4.5 por ciento aproximadamente; sin embargo, la magnitud de la caída de la relación externa de precios anuló dos tercios de la capacidad de compra de esas exportaciones, y para América Latina excluidos Cuba y Venezuela los ingresos corrientes de divisas de exportaciones prácticamente se estancaron.

b) Los países contaron con entradas netas de capital relativamente importantes, originadas en préstamos a largo plazo y en la inversión directa, pero su influencia en la capacidad de compra se redujo en virtud del acrecentamiento de los servicios financieros.

c) Las importaciones debieron comprimir su ritmo de crecimiento y no obstante la continuación del proceso de sustitución, se debilitó la tasa de aumento del ingreso, aumentando con simultaneidad el endeudamiento externo.

d) De esta manera, la carga de los servicios financieros se elevó con intensidad, y los balances de pagos revelan, en definitiva, una posición financiera externa sumamente rígida y crítica que obstaculiza gravemente el logro de los modestos objetivos fijados en los planes de desarrollo.

/Cuadro 36

Cuadro 36

AMERICA LATINA: VARIACIONES DE LOS COMPONENTES ACTIVOS Y PASIVOS DE LA CAPACIDAD DE COMPRA EXCLUIDAS CUBA Y VENEZUELA

	Incremento en millones de dólares entre:	
	1946-50 y 1951-55	1951-55 y 1956-60
Exportaciones	1 438	511
a) Bienes fob	1 108	24
b) Servicios	330	487
Capital autónomo neto	505	547
Errores y omisiones	-59	-174
Utilidades e intereses de las inversiones y préstamos extranjeros	-76	-106
Amortización de préstamos de compensación y deudas comerciales	-83	-46
Ingresos disponibles para importaciones de bienes y servicios	1 725	733

/Algunos índices

Algunos índices adicionales que completan o resumen este análisis, son los siguientes:

i) Se estima que hacia 1960 las reservas monetarias representaban sólo un 25 por ciento del monto de las importaciones de bienes y servicios, coeficiente que baja radicalmente si se deducen los compromisos a corto plazo y se consideran las reservas y activos netos. Así, por ejemplo, la relación entre las reservas netas y las importaciones anuales descendió en el Uruguay de 88 por ciento (1951) a 42 por ciento, (1960); en la Argentina de 31 por ciento (1951) a 10 por ciento (1961) y en el Brasil del 30 por ciento (1953) a 2 por ciento (1961).

ii) Si se comparan los compromisos por concepto de intereses y amortizaciones (en todos los renglones) con los ingresos corrientes de divisas, se comprueba que durante la década de 1950 de una relación de 5 por ciento se ha pasado a otra de 11 por ciento elevándose todavía al 15 por ciento en estos últimos años.(Véase el cuadro 37.)

iii) En el grupo de 18 países, que no comprende a Cuba ni Venezuela, aquellos compromisos representaron en 1961 un coeficiente de 17 por ciento, del cual 4 por ciento corresponde a intereses y 13 por ciento a amortización.

iv) El otro compromiso que pesa sobre los ingresos corrientes de divisas son las utilidades de las inversiones directas. Estas han tendido a mantener su proporción en relación con los ingresos corrientes de divisas, pero en virtud de su lento crecimiento, esos compromisos representan una cifra significativa que fluctúa entre el 10 y el 11 por ciento.

Estos coeficientes miden la situación media de los grupos de países que se han considerado, pero hay algunos que muestran situaciones todavía más tensas.

En consecuencia, se ve cuán graves son las dificultades que en las condiciones actuales tienen los países latinoamericanos no sólo para hacer frente a esos compromisos de los servicios financieros, sino también para incrementar su endeudamiento de acuerdo con los cánones tradicionales de intereses y amortizaciones.

/Cuadro 37

Cuadro 37

SERVICIOS FINANCIEROS

(En porcientos de los ingresos corrientes de divisas)

Año o período	Utilidades de las inversiones directas a/	Servicio de la deuda externa			Total
		Intereses	Amortización	Total	
A. Total América Latina					
1946-50	10.3	0.7	...	...	...
1951-55	10.1	1.0	3.7	4.7	14.8
1956-60	10.7	1.7	8.6	10.3	21.0
1961	...	...	...	...	...
B. América Latina, excluída Cuba					
1946-50	10.8	0.7	...	...	...
1951-55	10.4	1.1	3.9	5.0	15.4
1956-60	11.0	1.9	8.8	10.7	21.7
1961	9.8	2.9	11.7	14.6	24.4
C. América Latina, excluídas Cuba y Venezuela					
1946-50	6.5	0.9	...	...	...
1951-55	5.6	1.3	5.0	6.3	11.9
1956-60	5.4	2.7	9.3	11.9	17.3
1961	5.8	3.7	13.0	16.7	22.5

Fuente: Fondo Monetario Internacional, Balance of Payments Yearbook, Vols. 8, 12, 13 y 14.

a/ Incluye las reinversiones.

/D. Perspectivas

D. PERSPECTIVAS DE CRECIMIENTO ECONOMICO Y NECESIDADES DE COMERCIO EXTERIOR DE AMERICA LATINA

1. Perspectivas de crecimiento económico en las condiciones internas y externas actuales

La experiencia del desarrollo económico latinoamericano durante la posguerra ofrece una base objetiva de referencia para evaluar las perspectivas de su evolución. Véase pues, en pocos índices, la síntesis de las tres secciones anteriores. El crecimiento del ingreso global del conjunto de América Latina se estima en promedio en una tasa inferior al 5 por ciento anual. La capacidad de compra de sus exportaciones tendió a crecer a un ritmo del 2.7 por ciento anual, pero América Latina logró incrementar sus importaciones casi al 4 por ciento anual usando intensivamente el financiamiento externo y sus reservas monetarias. En los últimos años se debilitó su ritmo de crecimiento, aumentó el endeudamiento externo y hoy tiene serias dificultades para hacer frente a la carga de servicios financieros.

Cabe preguntarse ahora cuáles serían sus perspectivas de crecimiento en las actuales condiciones internas y externas de su economía. Si bien es cierto que para contestar esa pregunta en forma más precisa sería necesario efectuar un análisis detallado de la situación de las perspectivas por países, como se hace más adelante, para los fines que aquí se persiguen, es suficientemente ilustrativa una evaluación global, sobre todo porque la mayoría de los países latinoamericanos están sujetos a los mismos factores depresivos en el sector externo, tema que interesa en este documento. Para esa evaluación podría considerarse un proceso de crecimiento muy modesto - no superior al 2 por ciento anual por habitante - en el supuesto de que las exportaciones de América Latina sigan aumentando a una tasa de 2.7 por ciento anual, en términos de capacidad de compra, y que la región en su conjunto mantenga el mismo proceso de sustitución y contención de importaciones de todo el período de la posguerra.

En esas condiciones, América Latina (excluida Cuba) tendría hacia 1966 una necesidad de importaciones de bienes y servicios de 10 000 millones de dólares a precios de 1960. Por otra parte, sus compromisos por concepto de beneficios e intereses de las inversiones y deudas actuales podrían estimarse, aproximadamente, en unos 1 400 millones de dólares. Así pues, frente a ingresos hipotéticos de 9 700 millones de dólares, aparecería un déficit de más de 1 700 millones de dólares.

Las entradas de capital - inversión directa y préstamos a largo y mediano plazo - tendrían que cancelar ese déficit, las amortizaciones de las deudas pendientes, y los servicios del nuevo endeudamiento. La amortización de deudas pendientes puede representar una cifra del orden de los 800 millones de dólares. Por lo tanto, las entradas brutas de capital tendrían que alcanzar una cifra del orden de los 2 500 millones de dólares, sin tomar en cuenta las entradas adicionales que requerirían los servicios financieros de las nuevas inversiones y endeudamientos.

/Hacia 1970,

Hacia 1970, continuaría aumentando la brecha entre los compromisos por importaciones y servicios financieros, por un lado, y los ingresos proyectados de exportaciones, por el otro, de tal modo que el déficit en cuenta corriente se elevaría a los 2 300 millones de dólares aproximadamente. Para entonces, las amortizaciones de deudas actuales habrían descendido acaso a una cifra mínima de 400 millones de dólares, y, en consecuencia, las entradas de capital tendrían que elevarse a más de 2 700 millones de dólares, siempre sin tomar en cuenta los servicios financieros de las nuevas inversiones y préstamos.

En estas proyecciones se supone implícitamente un proceso de sustitución relativamente intenso en Venezuela, por lo cual el déficit que arrojan las cuentas debe atribuirse, en buena parte, a los 18 países restantes. En la medida en que se modifique la proyección de Venezuela podrán aumentar los déficit calculados.(Véanse los cuadros 38 y 39.)

En la hipótesis de que la capacidad de compra de las exportaciones aumentara al ritmo histórico medio de América Latina del 2.7 por ciento por año, se tendría que duplicar el finaciamiento anual neto externo de América Latina hacia el final de un breve lapso de cuatro o cinco años y hacia 1970 ese financiamiento debiera ser dos veces y media mayor que el actual.

Esta situación se da a pesar de que el proceso de sustitución y contención de importaciones reduciría el coeficiente actual de importación de 11.2 a 10.3 por ciento hacia 1970. Con todo, la hipótesis prevé un crecimiento del producto del 2 por ciento por habitante, de tal manera que habría que esperar 35 años para duplicar el nivel medio de ingreso actual.

En resumen, si no se modifican las condiciones económicas y financieras de carácter interno y externo que actúan sobre las economías latinoamericanas es indudable que la región tendrá graves dificultades, aun para alcanzar tasas modestas de crecimiento.

Esta conclusión se confirma al tener en cuenta las condiciones y perspectivas del comercio mundial, pues del análisis por productos (véase el capítulo III) no se desprende un aumento anual de más del 2.5 por ciento para el total de las exportaciones.

2. Poder de compra adicional, si mejorase la relación externa de precios

En el análisis anterior se proyectan las exportaciones a un ritmo de 2.7 por ciento. En la medida en que continuara descendiendo la relación externa de precios tal como ocurrió en la década de 1950, habría que aumentar los volúmenes para que se mantuviera el poder de compra previsto.

A fin de poner de manifiesto la influencia que ha tenido en el decaimiento del ritmo de crecimiento de América Latina el deterioro de la relación de precios, y también con el propósito de ilustrar acerca de lo que podría significar un mejoramiento de esa relación, se presentan a continuación

/Cuadro 38

Cuadro 38

AMERICA LATINA: a/ PROYECCIONES DEL PRODUCTO Y DE LOS RECURSOS DISPONIBLES PARA CONSUMO E INVERSION

Hipótesis del 2% de crecimiento del producto por habitante

(Proyecciones en millones de dólares de 1960)

Año o período	Producto interno bruto	Importaciones cif b/	Total de recursos	Exportaciones de bienes y turismo neto	Utilización interna en consumo e inversión
1959	68 460	7 600	76 060	7 980	68 080
1960	71 670	8 130	79 800	8 310	71 490
1961	75 030	8 300	83 330	8 530	74 800
Primedio 1959-61	71 720	8 010	79 730	8 280	71 450
Proyecciones					
1966	94 480	10 070	104 550	9 710	94 840
1970	113 540	11 710	125 250	10 800	114 450

a/ Excluída Cuba.

b/ Incluye servicios netos.

/Cuadro 39

Cuadro 39

AMERICA LATINA a/: PROYECCIONES DEL BALANCE DE PAGOS EN CUENTA CORRIENTE

Hipótesis del 2% de crecimiento del producto por habitante

(Proyecciones en millones de dólares de 1960)

Año o período	Ingresos, exportaciones de bienes y turismo neto	Egresos			Saldo en cuenta corriente	Amortizaciones de deudas actuales c/	Saldo en cuenta corriente y amortización deudas actuales
		Importaciones cif b/	Beneficios e intereses de las inversiones y préstamos extranjeros	Total egresos			
1959	7 980	7 600	1 070	8 670	-690	-1 070	-1 760
1960	8 310	8 130	1 170	9 300	-990	-1 150	-2 140
1961	8 530	8 300	1 260	9 560	-1 030	-1 140	-2 170
Promedio 1959-61	8 280	8 010	1 170	9 180	-900	-1 120	-2 020
Proyecciones							
1966	9 710	10 070	1 390	11 460	-1 750	-790	-2 540
1970	10 800	11 710	1 430	13 140	-2 340	-390	-2 730

a/ Excluída Cuba.
b/ Incluye servicios netos.
c/ Estimación provisional.

/las cifras

las cifras del poder de compra adicional de que se dispondría si las exportaciones tradicionales de América Latina lograran, hacia 1966 y 1970, el poder de compra, en términos de importaciones, que tenían en el período 1950-54. (Véase el cuadro 40.)

El cálculo correspondiente permite comprobar que si, por uno u otro medio, se elevara la capacidad de compra de las exportaciones hasta alcanzar un poder adquisitivo unitario similar al del período 1950-54, los ingresos adicionales se aproximarían a los montos de los déficit en cuenta corriente que arrojan las proyecciones de la hipótesis basada en un crecimiento anual del 2 por ciento por habitante.

Cabría interpretar este resultado diciendo que América Latina podría cancelar las importaciones proyectadas y pagar los servicios financieros de las inversiones y deudas actuales, de tal modo que, en condiciones dadas, el incremento de la inversión directa y la corriente neta de capitales del exterior vinieran a proporcionar recursos adicionales para aumentar efectivamente el ritmo histórico de crecimiento.

No está demás insistir en que estos cálculos se basan en cifras de carácter general para América Latina considerada en su conjunto, y sólo pretenden dar ideas con el fin de cuantificar los problemas, pero un análisis más preciso, siguiendo estas líneas, requeriría un examen particular de cada país, y de cada renglón de exportación, pues, como se ha señalado ya, hay diferencias a corto plazo en el movimiento de los índices de la relación del intercambio y con mayor persistencia en el volumen de exportaciones.

3. Diferencia entre las necesidades de importación y la capacidad de compra de América Latina

En las proyecciones anteriores se ha supuesto determinado ritmo de sustitución de importaciones y una meta de crecimiento económico del 2 por ciento por habitante.

A los efectos de determinar las necesidades de comercio exterior de América Latina y ofrecer algunas bases para analizar los objetivos fundamentales de una política exterior en relación con los requerimientos del desarrollo de la región, se ha considerado conveniente estudiar, con mayores detalles para cada uno de los países, la demanda de importaciones, el curso que podría seguir la tasa de sustitución de importaciones y la magnitud del déficit potencial que aparecería en relación con la capacidad de compra externa, habida cuenta de los servicios financieros de la inversión y deuda actuales.

Para este análisis se ha fijado una hipótesis de crecimiento que presupone, hasta 1965 o 1966, un ritmo de crecimiento que supera ligeramente al histórico, pero que se mantiene en alrededor del 2 por ciento por habitante, acelerándose en el segundo quinquenio de esta década a 3 por ciento.

/Cuadro 40

Cuadro 40

CAPACIDAD DE COMPRA ADICIONAL DE LAS EXPORTACIONES DE AMERICA LATINA a/ CON REFERENCIA A LA RELACION EXTERNA DE PRECIOS DE 1950-54

(En millones de dólares de 1960)

Año o período	Exportaciones proyectadas a razón de 2.7% anual	
	Valor de las exportaciones de bienes	Poder de compra adicional
Promedio 1959-61	8 026	
1966	9 417	1 990
1970	10 477	2 130

a/ Excluída Cuba.

/No es

No es fácil lograr una tasa de 3 por ciento en las condiciones internas y externas actuales de las economías latinoamericanas; sin embargo, un ritmo de esa magnitud es un objetivo de planificación razonable para después de 1965, y no puede considerarse exagerado si se han de satisfacer metas mínimas de consumo y empleo, frente a los niveles actuales de vida y a una población que se multiplica al 3 por ciento anual.

Por otra parte, lo que ahora se trata de determinar son, precisamente, los requerimientos mínimos de recursos para lograr ciertos objetivos de desarrollo, o, desde otro punto de vista, la magnitud del déficit potencial entre las necesidades de recursos externos y la capacidad de compra de que se dispondría, a fin de establecer sobre esas bases los fines que debiera proponerse una política nacional e internacional que propendiera al progreso de los países en vías de desarrollo.

4. Necesidades de importación

Las distintas estructuras de crecimiento y las diferencias de grado en la etapa de desarrollo de los países latinoamericanos hacen necesario un análisis técnico por países y por clases de bienes para determinar sus necesidades de importaciones. Con ese propósito, las importaciones se han clasificado en cinco grupos de bienes, a saber: a) bienes de consumo no duradero; b) bienes de consumo duradero; c) productos intermedios; d) combustibles, y e) bienes de capital.

Para cada uno de los países se ha determinado la relación funcional que ha existido en los últimos 13 años entre las importaciones de bienes de consumo y el consumo total o el ingreso interno; entre las importaciones de combustibles y productos intermedios y el producto interno, y entre los bienes de capital y la inversión interna. Esas relaciones se expresaron mediante un coeficiente de elasticidad que mide las variaciones de cada uno de esos grupos de importaciones en función del movimiento del consumo total, el producto, el ingreso y la inversión interna.

En el cuadro 41 se recogen las cifras de los coeficientes de elasticidad por habitante así obtenidos. En algunos casos, las correlaciones son poco significativas a causa de diversos factores que han influido sobre las variables, como medidas de contención, cambios de composición y deficiencias en las estadísticas nacionales.

Con todo, el estudio permite deducir conclusiones de gran interés, a saber:

a) Combustibles

En la mayoría de los países, las importaciones de combustibles han crecido a un ritmo superior al del producto bruto. En efecto, los coeficientes de elasticidad-producto por habitante son superiores a la unidad en Brasil, Ecuador, Perú, Uruguay y en todos los países centroamericanos.

/Cuadro 41

Cuadro 41

AMERICA LATINA: COEFICIENTE DE ELASTICIDAD DE LAS IMPORTACIONES POR GRUPOS DE PRODUCTOS, 1948-61

País	Bienes de consumo no duradero		Combustibles		Materias primas y productos intermedios		Bienes de capital	
	r	E_1	r	E_2	r	E_3	r	E_4
Bolivia	0.39	-0.621 a/	0.78	3.548	0.54	0.900	0.42	0.536
Brasil	0.49	-1.039 a/	0.64	1.148	0.20	0.266	0.14	0.413
Colombia	0.70	-3.752	0.37	-2.731	0.78	2.141	0.87	1.294
Chile	0.68	2.647	0.05	-0.178	0.19	0.669	0.60	1.039
Ecuador	0.84	2.139	0.87	3.467	0.83	2.273	0.89	0.720
Paraguay	0.42	0.757	0.01	0.042	0.13	0.251	0.40	0.610
Perú	0.75	1.586 a/	0.88	4.392	0.97	2.166	0.91	0.923
Uruguay	0.57	-2.170	0.28	2.033	0.48	1.059	0.91	2.901
Venezuela	0.38	-0.153	0.35	-0.949	0.83	0.997	0.86	1.790
Costa Rica	0.80	0.509 a/	0.58	1.819	0.67	2.528	0.93	1.087
El Salvador	0.87	2.267 a/	0.54	2.208	0.66	3.025	0.85	0.546
Guatemala	0.40	0.834 a/	0.72	1.806	0.65	1.628	0.83	1.283
Haití	0.74	6.571	0.34	1.719	0.62	4.094	0.44	0.977
Honduras	0.85	2.063	0.53	2.754	0.37	2.852	0.69	0.908
México	0.45	-0.539 a/	0.21	0.711	0.77	0.832	0.16	0.198
Nicaragua	0.95	2.114	0.86	1.514	0.97	2.724	0.87	1.935
Panamá	0.41	0.407	0.89	2.696	0.75	1.912	0.78	0.611
República Dominicana	0.18	1.091 a/	0.15	0.872	0.07	0.355	0.81	1.354

Nota: r = Coeficiente de correlación.

E_1 = Coeficiente de elasticidad per cápita de la importación de bienes de consumo no duradero en relación con el consumo privado.

E_2 = Coeficiente de elasticidad per cápita de la importación de combustible con relación al producto interno bruto.

E_3 = Coeficiente de elasticidad per cápita de la importación de materias primas y productos intermedios con relación al producto interno bruto.

E_4 = Coeficiente de elasticidad per cápita de la importación de bienes de capital, en relación a la inversión bruta fija.

a/ Coeficiente de elasticidad per cápita de la importación de bienes de consumo no duradero con relación al ingreso interno bruto.

/Inferiores a

Inferiores a la unidad e influidos por diversos factores, - producción local, ritmo de las sustituciones y cambios de composición - aparecen los de Colombia, Chile y México, si bien en algunos de estos casos, por su monto reducido, las importaciones no tienen gran influencia.

En general, cabe concluir que la demanda de importaciones de combustibles en los países que no los producen, tenderá a crecer más que el producto bruto, presionando sobre el coeficiente global de importación.

b) Productos intermedios

Las importaciones de productos intermedios muestran un comportamiento análogo al de los combustibles, a pesar del proceso de sustitución que afecta a este grupo en muchos países latinoamericanos. Los coeficientes de elasticidad por habitante - técnicamente significativos - son menores que la unidad sólo en México, y aunque el Brasil presenta el mismo fenómeno, su coeficiente no tiene igual grado de validez. Pero en la mayoría de los países el crecimiento de las importaciones del conjunto de los productos intermedios ha igualado al del producto bruto o lo ha superado. Para Argentina resultó un coeficiente excesivamente elevado en que pueden influir deficiencias en las estadísticas de producción industrial, o limitaciones impuestas por otros factores; en cualquier caso, y pese al proceso de sustitución de importaciones, la demanda de productos intermedios ha crecido aceleradamente en este país.

c) Bienes de capital

La mitad de los países latinoamericanos registró en los últimos 13 años importaciones de bienes de capital que tendieron a crecer con intensidad igual o superior a la de la inversión interna. Circunstancias particulares, como cambios en la composición de las inversiones, controles de importación e incluso deficiencias de orden estadístico, restan valor a estos cálculos en algunos países. Con todo, en México y Brasil aparece gravitando ya, en cierta medida, el proceso de sustitución en las importaciones de bienes de capital.

El alto coeficiente de contenido de importación que presenta la inversión interna determina un acelerado ritmo de crecimiento de las importaciones de bienes de capital cuando se trata de elevar la tasa de incremento del producto.

5. Necesidades totales de importación y monto del déficit potencial

a) En la hipótesis de que se mantenga la función histórica de la demanda de importaciones

Sobre la base de estos coeficientes de elasticidad y, en algunos casos, de los coeficientes del contenido de importaciones, se han estimado las necesidades de importación de América Latina y el monto del déficit potencial en la hipótesis de que el ritmo de crecimiento económico por habitante

/se acelere

se acelere al 3 por ciento (o al 6 por ciento global) en lo que queda del presente decenio, y de que siga el mismo curso que en los últimos años la estructura de la demanda de importaciones. (Véase el cuadro 42.)

En esas condiciones, las necesidades de importación aumentarían de 8 000 a 11 500 millones de dólares entre 1960 y 1966, elevándose hacia 1970 a 14 000 millones. El coeficiente medio de importación tendería a subir de 11.2 a 12.0 por ciento. En este aumento influye especialmente la mayor demanda de bienes de capital, productos intermedios y combustibles, aunque con mayor intensidad la de los primeros.

El incremento de las importaciones de bienes de capital aparece determinado por las reposiciones y por la ampliación de la capacidad de producción que se requeriría para que el producto interno eleve su ritmo de crecimiento a una tasa media global del 6 por ciento a partir de 1965. Por otro lado, las altas elasticidades que caracterizan a la demanda de combustibles y de productos intermedios explican el aumento de sus importaciones para satisfacer ese ritmo de crecimiento.

Debe señalarse además que el grupo de países que anteriormente presentaba una estructura de crecimiento relativamente abierta, tendería en estas proyecciones a continuar comportándose como lo hizo en los últimos trece años. A pesar de que el monto total de sus importaciones es relativamente menor que el de los otros grupos de países, su influencia en las necesidades totales calculadas no es despreciable.

Si esta hipótesis se considera una proyección de exportaciones que aumenta a un ritmo de 2.7 por ciento anual, aparece un déficit potencial en cuenta corriente que excede a los 2 800 millones de dólares hacia 1966 y a los 4 000 millones de dólares hacia 1970. Esta sería la diferencia entre la demanda potencial de importaciones y los compromisos por concepto de utilidades e intereses de las inversiones y préstamos pendientes, por un lado, y las exportaciones por el otro, sin contar los recursos adicionales para el pago de amortizaciones de la deuda pendiente y los servicios financieros de nuevas inversiones, ni los correspondientes a los nuevos endeudamientos en que se incurriera.

b) <u>En la hipótesis de que se acentúe el proceso de sustitución</u>

Para disponer de un punto de referencia que pueda considerarse como un límite mínimo en las necesidades de importación, se efectuó otra estimación basada en una acentuación un tanto extrema del proceso de sustitución que se ha estado realizando en los últimos años.

Se prepararon dos cálculos: uno - que se denomina cálculo A - consistió en suponer que en los países que se encuentran en la etapa más avanzada en el proceso de sustitución continuará disminuyendo el coeficiente de importación en esta década en la misma proporción que en el pasado, y que los países que aumentaron dicho coeficiente lo mantendrán en el nivel actual durante esta década (esto último concierne particularmente a los países

/Cuadro 42

Cuadro 42

AMERICA LATINA: a/ PROYECCIONES DE LAS IMPORTACIONES Y DEL DEFICIT POTENCIAL

Hipótesis de aceleración al 3% de la tasa de crecimiento del producto por habitante y de prosecución de la función histórica de la demanda de importaciones

(Proyecciones en millones de dólares de 1960)

Año o período		Ingresos, exportaciones de bienes y turismo neto	Egresos			Diferencia en cuenta corriente	Amortizaciones de deudas actuales c/	Diferencia en cuenta corriente menos amortización
			Importaciones cif b/	Beneficios e intereses de las inversiones y préstamos extranjeros	Total egresos			
	1959	7 980	7 600	1 070	8 670	-690	-1 070	-1 760
	1960	8 310	8 130	1 170	9 300	-990	-1 150	-2 140
	1961	8 530	8 300	1 260	9 560	-1 030	-1 140	-2 170
Promedio	1959-61	8 280	8 010	1 170	9 180	-900	-1 120	-2 020
Proyecciones								
	1966	9 960	11 450	1 390	12 840	-2 880	-790	-3 670
	1970	11 280	14 170	1 430	15 600	-4 320	-390	-4 710

a/ Excluída Cuba.
b/ Incluye servicios netos.
c/ Estimación provisional.

/centroamericanos, Chile,

centroamericanos, Chile, Perú y Ecuador); y en el otro - identificado como B - se operó sobre la base de suponer cierta "relación normal" entre la magnitud de las importaciones y la magnitud del producto interno, de acuerdo con los niveles que se registran actualmente en América Latina. En este caso, los países que tienen coeficientes relativamente altos de importación tenderían a disminuirlos, en la hipótesis de que procederían a una fuerte sustitución o contención hasta adquirir la estructura de los países que han llegado a una etapa más avanzada en el proceso de sustitución. (Véase el gráfico VI.) Los dos cálculos deben considerarse como representativos de un proceso hipotético de acentuada sustitución o contención de importaciones.

El cálculo A muestra que si las exportaciones se expanden al ritmo de 2.7 por ciento por año, el déficit en las operaciones en cuenta corriente alcanzaría un monto de 1 300 millones de dólares hacia 1966 y de 1 500 millones de dólares hacia 1970. (Véase el cuadro 43.)

A su vez, el cálculo B muestra una diferencia de 1 600 millones de dólares hacia 1966 y de 2 500 millones de dólares hacia 1970. En ambos casos, los déficit potenciales tienden a crecer por sobre los niveles actuales. Hay que tener presente además que, como en las hipótesis anteriores, no se incluyen en esas cifras amortizaciones de deudas pendientes ni servicios financieros por las nuevas inversiones y por el endeudamiento adicional en que se pudiera incurrir.

En el cálculo A, el coeficiente de importaciones cae de 11.2 en la actualidad a 10.5 en 1966 y a 9.7 en 1970. Ese descenso es determinado por los coeficientes de los siguientes países: Argentina (8.3 a 8.0 y 7.7); Brasil (8.4 a 6.9 y a 5.6); Colombia (7.6 a 6.3); Venezuela (17.5 a 12.1) y México (11.1 a 8.5). En la mayoría de estos casos, evidentemente, los descensos serían difíciles de lograr, sobre todo porque las necesidades de bienes de capital para acelerar el ritmo de crecimiento del producto serían mayores.

En el cálculo B, el coeficiente de importación promedio para América Latina tendería a descender con más lentitud, pues en el decenio pasa de 11.2 a 10.5. Sin embargo, el coeficiente de Venezuela bajaría radicalmente (de 17.5 en la actualidad a 10.4 en 1966).

Es decir, estos dos cálculos estarían indicando que, en líneas generales y en condiciones dadas del proceso económico, sobre todo si se toman en cuenta las necesidades de importación de bienes de capital, el coeficiente total de importación en la década de 1960 tiene un límite, quizá de difícil consecución, a un nivel próximo al 10 por ciento.

En síntesis, las diferencias entre las necesidades de importación y las obligaciones por concepto de utilidades e intereses sobre las inversiones actuales y deudas pendientes, por un lado, y las exportaciones proyectadas, por el otro, variarían, hacia 1966, de 1 500 millones a 2 900 millones de dólares, y, hacia 1970, de unos 2 000 millones a más

/Cuadro 43

Cuadro 43

AMERICA LATINA a/: PROYECCION DE LAS IMPORTACIONES Y DEL DEFICIT POTENCIAL

Hipótesis de aceleración al 3% de la tasa de crecimiento del producto por habitante y de acentuación del proceso de sustitución

(Proyecciones en millones de dólares de 1960)

Año o período	Ingresos, exportaciones de bienes y turismo neto	Egresos			Diferencia en cuenta corriente	Amortización de deudas actuales c/	Diferencia en cuenta corriente y amortización de deudas actuales
		Importaciones cif b/	Beneficios e intereses de las inversiones y préstamos extranjeros	Total			
1959	7 980	7 600	1 070	8 670	-690	-1 070	-1 760
1960	8 310	8 130	1 170	9 300	-990	-1 150	-2 140
1961	8 530	8 300	1 260	9 560	-1 030	-1 140	-2 170
Promedio 1950-61	8 280	8 010	1 170	9 180	-900	-1 120	-2 020
			Hipótesis A				
1966	9 960	9 880	1 390	11 270	-1 310	-790	-2 100
1970	11 280	11 370	1 430	12 800	-1 520	-390	-1 910
			Hipótesis B				
1966	9 960	10 220	1 390	11 610	-1 650	-790	-2 440
1970	11 280	12 420	1 430	13 850	-2 570	-390	-2 960

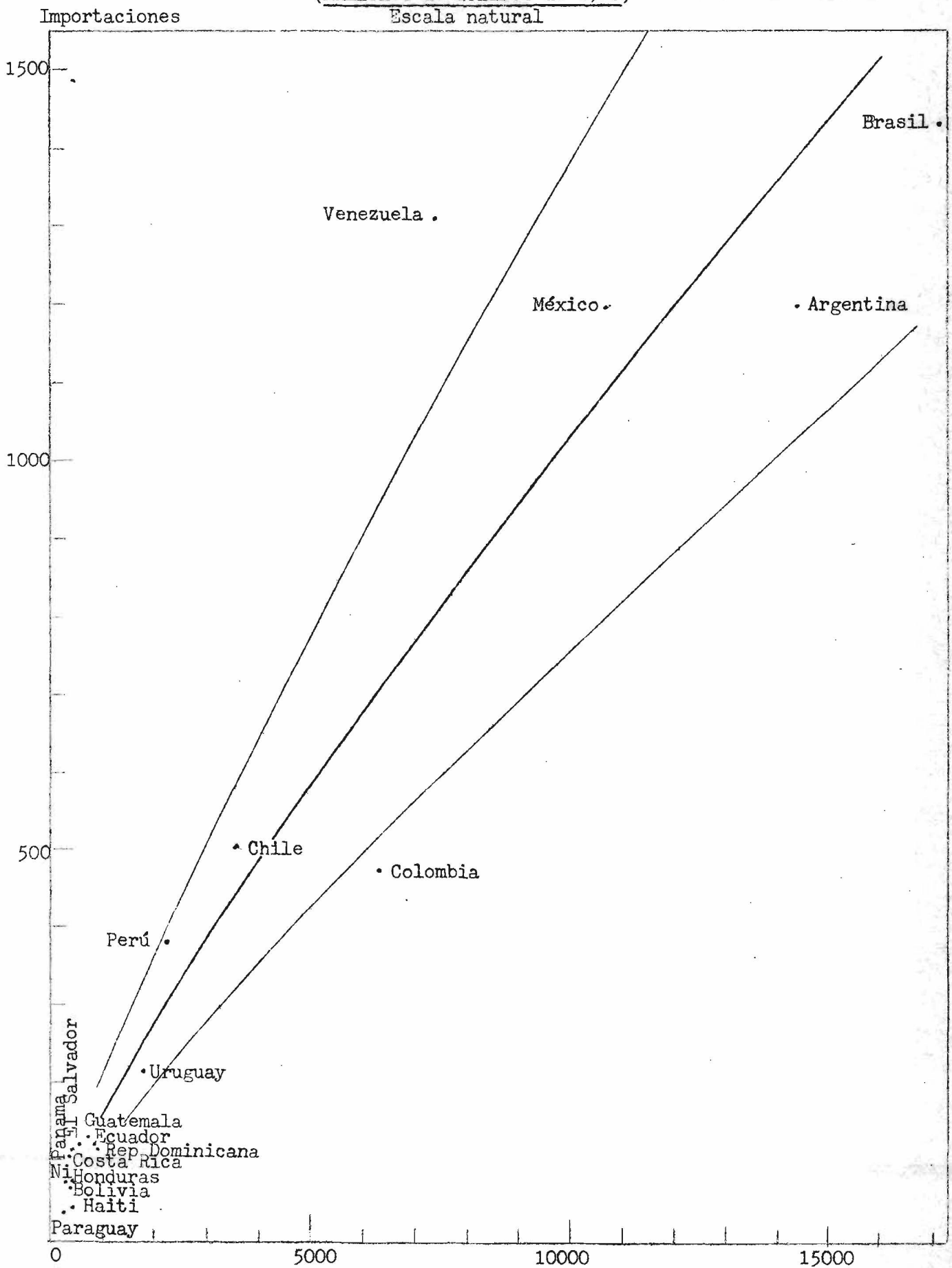
a/ Excluída Cuba.
b/ Incluye servicios netos.
c/ Estimación provisional.

/Gráfico VI

Gráfico VI

RELACION ENTRE LA MAGNITUD DE LAS IMPORTACIONES Y EL NIVEL DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO

(Millones de dólares de 1960)



de 4 000 millones de dólares, según se acentúe extremadamente un proceso de sustitución y contención o se siga el curso estructural de la demanda de importaciones del pasado.

No se entran a considerar aquí las condiciones, la viabilidad o la eficiencia con que los países podrían llevar adelante el proceso de sustitución implícitos en los límites mínimos que se han estudiado. En todo caso, y cualquiera que fuera el reparo que merezcan estas proyecciones, si no mejora su capacidad de compra externa, América Latina, como se previó en páginas anteriores, no podrá elevar el ritmo actual de su crecimiento.

El déficit potencial que aparece con la hipótesis de aceleración del ritmo de crecimiento al 3 por ciento tendría que superarse en forma optativa o complementaria con las medidas siguientes:

a) incrementando la capacidad de compra de los productos tradicionales de exportación;
b) aumentando los volúmenes de exportación de productos tradicionales;
c) diversificando las exportaciones para entrar en el comercio de productos manufacturados;
d) acentuando el proceso de sustitución dentro de límites razonables y
e) obteniendo una cooperación financiera internacional adecuada.

E. POLITICA DE DESARROLLO, COMERCIO EXTERIOR Y COOPERACION FINANCIERA INTERNACIONAL

1. Necesidad de una política integral en el orden interno y externo para asegurar el desarrollo latinoamericano

El examen del estado económico y financiero de los países de América Latina y la evaluación de las perspectivas de su evolución en el cuadro internacional actual, muestran con claridad que una política de desarrollo económico tiene que considerar, paralela e integralmente, los problemas de orden interno y externo.

La insuficiencia de medios que revelaron las proyecciones de la sección anterior, aun para alcanzar metas modestas de crecimiento, como es el 2 por ciento por habitante, exige medidas vigorosas, que hagan posible la utilización plena de la capacidad de producción disponible, el aumento de la productividad de los recursos y el crecimiento del ahorro nacional que se requiere para acelerar el ritmo actual de elevación del ingreso.

Aunque se lograra considerable cooperación o ayuda financiera del exterior, no bastaría para asegurar un proceso de desarrollo económico y social, a menos que se introdujeran las reformas fundamentales que viene preconizando la CEPAL.

Ahora bien, la aceleración de la tasa de crecimiento, ya sea que se proponga un incremento del 5 o del 6 por ciento anual, depende fundamentalmente de la formación de capital cuyo componente importado es de 24 por ciento, en promedio, para la región en su conjunto y mucho mayor en numerosos países.

A su vez, la elevación de los niveles de ingreso y de la actividad económica interna demandan cantidades crecientes de combustibles, productos intermedios y ciertos bienes de consumo, no obstante la intensificación del proceso de sustitución y de contención de importaciones examinado en páginas anteriores.

En consecuencia, en los próximos 5 o 6 años las importaciones tendrán que elevarse a cifras considerables, cuyos órdenes de magnitud, de acuerdo con las proyecciones analizadas en el capítulo anterior, son por demás elocuentes, cualesquiera que sean las limitaciones de análisis de esta naturaleza.

Por lo tanto, es amplia la brecha que aparece entre las necesidades de importación y los compromisos financieros por concepto de inversiones y deudas actuales, y la capacidad de pago de que podría disponer América Latina, en las circunstancias y perspectivas que hoy es razonable prever, si no se modifican en un sentido favorable los factores externos que limitan el crecimiento económico de la región. Para solucionar esa situación, tendrá que producirse un mejoramiento considerable de la capacidad de compra externa en términos de exportaciones y una cooperación financiera internacional en condiciones menos gravosas que las que representa el actual financiamiento externo.

/No puede

No puede escapar al análisis técnico que habrá un período de transición hasta que las reformas internas y una nueva estructura de comercio exterior, - cuya realización depende de decisiones que deben tomar los países industriales y los centros financieros internacionales -, aseguren las nuevas condiciones estructurales de desarrollo. Durante ese período tendrán que incrementarse las inversiones internas y las importaciones de fuera del área. Para lograr esto último, América Latina sólo cuenta con sus productos tradicionales y la nueva concepción que debiera desarrollarse acerca de los medios y fines de la cooperación financiera internacional.

2. El aumento de la capacidad de compra externa como uno de los objetivos claves de la política de desarrollo de América Latina

En consecuencia, explorar los medios para mejorar esa capacidad de compra, y formular proposiciones prácticas para lograrlo es uno de los temas sustanciales de este documento para la Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo. En las proyecciones que se han analizado se consideró que las exportaciones crecerían al 2.7 por ciento anual durante esta década. Tres observaciones parecen muy pertinentes con respecto a esta hipótesis: a) si la relación de precios desmejora con respecto a la actual, habría que aumentar en la misma proporción los volúmenes de exportación para lograr la capacidad de compra propuesta; b) una capacidad de compra externa que aumente a esa tasa es insuficiente, sobre todo en el período inmediato, para satisfacer las necesidades de comercio exterior de América Latina, si nuestros países han de aspirar a mejorar su ritmo de crecimiento; y c) esa hipótesis puede considerarse de difícil realización si se toman en cuenta los factores limitantes que han actuado hasta el presente y que amenazan agravarse en el futuro.

a) Necesidad de mejorar la capacidad de compra en función de los productos tradicionales del comercio latinoamericano

Se ha dicho anteriormente que los factores que limitan la demanda potencial de productos básicos de América Latina son estructurales los unos, y consecuencia de la política practicada por los países industriales los otros. Estos últimos han sido los más influyentes, pues desplazaron los productos latinoamericanos de los mercados internos de esos países y del mercado internacional, aparte de que tienden a acentuarse sobre todo en los países de Europa occidental. Así pues, las posibilidades de incrementar la capacidad de compra de los países latinoamericanos por vía de los productos primarios depende fundamentalmente de las decisiones que tomen los países industriales. Por ello, estos países tienen principalísima responsabilidad en el desarrollo económico actual de América Latina y, en general, del mundo en vías de desarrollo. De su actitud y de sus decisiones dependerá el rumbo que pueda tomar el desarrollo latinoamericano y la estructura de su comercio exterior.

Por otro lado, ha tenido repercusiones la incorporación al comercio internacional de regiones en vías de desarrollo con producciones competitivas, problema que tendrá que abordarse mediante los arreglos que, en una u otra forma, puedan concertarse con esos países.

/El problema

El problema de los productos básicos se examina más adelante en este documento en relación con las regiones tradicionalmente importadoras y con la expansión del comercio a nuevas áreas. Con respecto a las primeras, es natural que frente a una situación que empeora, el objetivo inmediato sea el evitar que siga deteriorándose. Sin embargo, ésto no basta, porque las condiciones actuales son ya muy precarias.

Las medidas que se proponen en este documento tratan de conformar una política integral para los países productores e importadores. Esas medidas deben fomentar el aumento de las exportaciones y de los precios, es decir, la ampliación de la capacidad de compra global de los productos tradicionales de América Latina.

b) La expansión del comercio de productos básicos con otras áreas

Deberán explorarse las posibilidades que tienen en otras áreas los productos tradicionales de exportación de América Latina con el propósito de diversificar los mercados. En este plano, podrían considerarse los demás países en vías de desarrollo y la zona de los países socialistas, pues ha sido muy escasa, en términos relativos, la expansión del comercio con esas áreas.

El incremento del intercambio con los países de economía centralmente planificada presenta dos aspectos esenciales: uno se refiere a la posibilidad de que esos países se abran al comercio de productos tradicionales de América Latina, limitando sus objetivos de autarquía o reduzcan las restricciones al consumo de los productos tradicionales más importantes en las exportaciones latinoamericanas; el otro concierne a la posibilidad de encontrar fórmulas que permitan establecer arreglos institucionales para que el comercio pueda efectuarse a pesar de las diferencias existentes entre los sistemas económicos de una y otra región. Una medida que facilitaría en alto grado las negociaciones y estimularía el comercio sería que los países socialistas establezcan la transferibilidad de los saldos dentro de su propia zona y, eventualmente, con otras regiones.

El comercio de productos básicos con las regiones en vías de desarrollo encuentra naturalmente dificultades insalvables en lo que toca a algunas producciones competitivas, o que son objeto de protección local; sin embargo, existirían posibilidades de ampliar ese comercio en productos básicos importantes, si aumentara el poder adquisitivo de esas regiones.

3. Necesidad de diversificación de las exportaciones latinoamericanas mediante la incorporación de nuevos productos

El único medio de que dispone América Latina para mejorar su posición en el corto plazo es lograr incrementos, en forma directa o indirecta en el comercio de sus productos tradicionales, que signifiquen aumentos relativamente grandes de su poder de compra. Sin embargo, con el tiempo, los

/factores estructurales

factores estructurales volverán a operar, limitando la capacidad de compra externa a un ritmo de formación inferior al que requiere el proceso de desarrollo. En consecuencia, América Latina tendrá que diversificar sus exportaciones con nuevos productos.

Obtener la sanción de medidas y las condiciones necesarias para lograr esa diversificación debe ser pues otro de los objetivos fundamentales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

Esa diversificación debe comprender varios aspectos complementarios, a saber: a) mayor grado de industrialización de las exportaciones de productos primarios; b) incorporación de nuevos renglones a los productos primarios en que América Latina cuenta con ventajas competitivas, y c) participación en el mercado internacional de productos manufacturados.

Estas nuevas líneas de exportación deberán considerarse en relación con los países industriales con que se mantiene un comercio tradicional como con la zona de los países de economía centralmente planificada y otras regiones en vías de desarrollo. Habrá que desarrollar una nueva conciencia de exportación, así como elaborar y ejecutar una política interna coherente en los países latinoamericanos; al mismo tiempo será necesario obtener de los países industriales y de las demás regiones un tratamiento preferencial o establecer arreglos adecuados para que se logren los objetivos de esa política de diversificación.

A examinar este punto de la diversificación de las exportaciones se dedica la sección B del capítulo III de este documento.

Mención particular debe hacerse de las exportaciones de productos manufacturados. El estudio que se hace en la sección C del mismo capítulo III muestra que América Latina puede desarrollar condiciones competitivas favorables para ampliar su comercio de esos renglones. Es muy poco lo que se requiere de los países industriales en materia de concesiones o de tratamientos preferenciales, si se toman en cuenta sus niveles de producción y de ingreso, pero sería relativamente importante lo que podría ganar América Latina, en un lapso breve, para fortalecer su capacidad de compra externa y hacer frente a sus necesidades de importación en el plano de una estructura de comercio exterior menos precaria y vulnerable.

En la sección D del capítulo III se analizan proposiciones concretas que podrían constituir los objetivos de política en esta materia a debatir en la Conferencia.

/4. Objetivos

4. Objetivos inmediatos y mediatos de una política de desarrollo y comercio exterior

En suma, lo que se plantea en este documento es que los países industriales de más alto nivel de ingreso participen en la elaboración de una política internacional que impulse el desarrollo económico y social de los países latinoamericanos y, en general, del mundo en vías de desarrollo, mediante una expansión del comercio exterior en los cauces de una estructura más eficiente para todos.

Lo que se persigue es que esos países, con miras y objetivos más amplios, adopten las decisiones necesarias para que el comercio exterior deje de constituir un punto de estrangulamiento para nuestro crecimiento económico y vuelva a ser un instrumento de desarrollo de los países de bajo nivel de ingreso, de acuerdo con una concepción adecuada a las circunstancias y a las perspectivas actuales del mundo.

Está bien claro que la política que han seguido los centros financieros e industriales no se ha traducido en la utilización óptima de los recursos, lo que ha ido en perjuicio inmediato y considerable de los países de bajo nivel de vida que han especializado hasta ahora su comercio en la producción primaria. Por otro lado, el mejoramiento que, por uno u otro medio, se obtuviera acrecentando la capacidad de compra de los países en vías de desarrollo, se volcaría con un ritmo creciente en la adquisición de bienes de capital y productos intermedios de los países industriales.

Para el período inmediato, los países de América Latina, así como el mundo en vías de desarrollo, dependen de sus productos tradicionales y es sobre la base de ellos que tienen que lograr el aumento de su capacidad de compra. La instrumentación práctica de una política internacional, en ese sentido, constituye un objetivo de apremiante realización.

Parte del mayor poder de compra que se pudiera lograr se destinaría de inmediato en los países en vías de desarrollo a las inversiones que se requieren para los reajustes en determinadas ramas de productos básicos, mientras se logra la diversificación gradual de su comercio exterior.

5. Cooperación y ayuda financiera a los países en vías de desarrollo

En la medida en que la estructuración de una economía internacional no permite el desenvolvimiento de un comercio exterior que satisfaga las necesidades de los países en vías de desarrollo para alcanzar un ritmo satisfactorio de crecimiento, será necesario instrumentar un sistema práctico de cooperación y ayuda financiera que contribuya a llenar el vacío entre las necesidades de importación y la capacidad de compra de los países en vías de desarrollo. En todo caso, esa ayuda será imprescindible en un período de transición.

/El examen

El examen del estado financiero que se ha hecho en este documento revela la posición crítica en que están los balances de pagos de los países latinoamericanos, posición que se agravará aún más a consecuencia de la magnitud que tienen para muchos países de la región los próximos compromisos por concepto de intereses y amortización de deudas pendientes. Diversas consideraciones y circunstancias llevan al convencimiento de que no puede llenarse ese vacío contando sólo con la inversión directa, ni tampoco podría pensarse en que los países latinoamericanos estuvieran en condiciones de hacer frente a nuevas obligaciones por amortizaciones e intereses derivados de nuevos endeudamientos. En consecuencia, el mayor financiamiento externo que se proporcione ha de ser sobre la base de diferir y disminuir el pago de intereses y amortizaciones para después de un período de transición.

Deberá lograrse en este campo un sistema coherente entre las instituciones financieras internacionales y los gobiernos extranjeros de tal manera que el eje de la acción internacional sea establecer condiciones económicas y financieras estables que permitan a los países de bajo nivel de ingreso alcanzar metas mínimas de desarrollo.

Ese es el sentido esencial en que este documento plantea a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo la decisión de una política de comercio exterior y financiamiento que se constituya en el instrumento del desarrollo económico de los dos tercios de la población del mundo que no disponen de más de un cuarto del ingreso total.

No es el caso, pues, de coincidir sólo en acuerdos o medidas sobre uno u otro grupo de productos; tampoco resolverían el problema de los países en vías de desarrollo ayudas transitorias por más liberales que fueran, porque a lo sumo, ellas sólo suavizarían tensiones circunstanciales. Es la oportunidad en cambio, de convenir en medidas fundamentales, que ofrezcan a los países en vías de desarrollo ese nuevo cuadro mundial a que se viene aludiendo, y en ésto se depende fundamentalmente de las decisiones que estén dispuestos a adoptar los países de más alto nivel de ingreso.

/Capítulo II

Capítulo II

PRINCIPALES OBSTACULOS A LA EXPANSION DEL COMERCIO EXTERIOR LATINOAMERICANO

A. CONSIDERACIONES GENERALES

En el capítulo anterior se ha precisado en sus rasgos fundamentales la naturaleza de los problemas de comercio exterior que afronta América Latina y sus repercusiones sobre el ritmo de crecimiento. Procede examinar ahora con mayor detenimiento los obstáculos que han influido más en aquellas tendencias adversas del sector externo. Así se analizará la política de comercio exterior de las principales regiones y sus efectos sobre el comercio tradicional latinoamericano, la situación de los principales productos de exportación tradicional, las dificultades y limitaciones a la exportación de manufacturas y el desequilibrio en el comercio exterior de invisibles. Para terminar se procurará destacar en una evaluación de conjunto algunos de los cambios principales ocurridos en el comercio exterior latinoamericano como consecuencia de esa serie de factores.

En este análisis de los problemas relativos al comercio exterior de América Latina se presta preferente atención a los factores que actúan desde el lado de la demanda. Los relativos a la oferta, en cambio, sólo se examinan con referencia a determinados temas, sin que ello implique subestimar su importancia. Se procede así porque la superación de los factores relativos a la oferta depende más de decisiones internas de cada país, o de la región en su conjunto, y menos de decisiones que se tomen en el ámbito internacional, aunque estas últimas puedan contribuir poderosamente a facilitarlas y a asegurar su eficacia.

B. LA POLITICA COMERCIAL DE LAS PRINCIPALES REGIONES DEL MUNDO Y SUS EFECTOS SOBRE EL COMERCIO TRADICIONAL LATINOAMERICANO

El examen general de la política de comercio exterior seguida por los principales centros industrializados lleva a destacar, como algunos de sus elementos más significativos, el propósito de dar un alto grado de fluidez a su comercio recíproco de productos manufacturados y al de combustibles y materias primas básicas para la industria, un tratamiento discriminatorio e impuestos internos de alta incidencia a los productos agrícolas de clima tropical en algunos países de Europa y uno liberal en los Estados Unidos, y una política general restrictiva - tanto en los Estados Unidos como en Europa, aunque con métodos diferentes - a los productos agrícolas de zona templada. Por lo que toca a los países de economía centralmente planificada, sus planes de desarrollo han significado hasta ahora una política restrictiva a la importación de muchos productos de consumo que interesan a América Latina, aunque síntomas recientes parecen indicar que tal política tiende a modificarse.

/La complejidad

La complejidad de los mecanismos y modalidades de la política comercial de esos grupos de países quizás no permita generalizar más. Su examen más detenido obliga por eso a referencias particulares a propósito de cada una de las regiones de mayor peso en las corrientes del comercio mundial. A ello se destinan los apartados siguientes, reservando para otros capítulos de este estudio el examen del comercio con los países socialistas.

1. La política comercial de los Estados Unidos

Al examinar los efectos de la política de los Estados Unidos sobre el comercio exterior latinoamericano, aparecen como factor predominante las medidas que allí han venido adoptándose en materia de producción agrícola. En efecto, esas medidas han llegado a determinar profundas alteraciones en la posición relativa de los países que tradicionalmente participaban en el comercio de determinados productos, principalmente los agrícolas de zona templada.

El régimen de precios garantizados - que comenzó inmediatamente después de la crisis de los años 30 - ha traído como consecuencia un considerable aumento de los volúmenes de producción, hasta muy altos niveles, en los que tiende a mantenerse a pesar de la acumulación de existencias. Los subsidios han permitido una progresiva corriente de exportaciones que, mediante ese arbitrio, han venido a competir con ventaja frente a las que proceden de áreas poco desarrolladas. Así, el valor promedio anual de las exportaciones estadounidenses de un grupo de productos agropecuarios - granos y derivados, aceites y grasas vegetales, oleaginosas, grasas y aceites animales comestibles, productos de granja y algodón sin manufacturar - han aumentado desde 425 millones de dólares en 1936-40, a más de 2 800 millones de dólares en 1956-60; en 1960 llegaron a unos 3 350 millones de dólares, cuantía equivalente al 16.5 por ciento de las exportaciones totales de los Estados Unidos. (Véase el cuadro 44.)

Es indudable que en esa expansión tan acentuada de las exportaciones agrícolas norteamericanas han jugado un papel preponderante los estímulos que significaron los subsidios directos a la agricultura y a las exportaciones mismas. Esos subsidios llegaron a representar casi 4 700 millones de dólares en 1960 y un poco menos en 1961. (Véase el cuadro 45.) También han tenido considerable importancia las exportaciones de productos agrícolas de ese país que se efectúan a través de canales no comerciales, principalmente al amparo de la Ley 480 de 1954.1/

1/ La Ley 480 (1954) declara la finalidad de "expandir el intercambio entre los Estados Unidos y naciones amigas, facilitar la convertibilidad de las divisas, promover la estabilidad de la agricultura norteamericana y el bienestar nacional, hacer el máximo uso eficiente de los excedentes de productos agrícolas en apoyo de la política exterior de los Estados Unidos y estimular y facilitar la expansión del comercio exterior de productos agrícolas producidos en los Estados Unidos, proveyendo medios en cuya virtud los excedentes de productos agrícolas en los mercados usuales de dichos bienes puedan ser vendidos a través de canales comerciales privados y aceptando su pago en divisas extranjeras. Es también parte de esta política utilizar las divisas que los Estados Unidos obtengan conforme a esta Ley para expandir el intercambio, promover el desarrollo económico, comprar materiales estratégicos, pagar obligaciones de los Estados Unidos en el exterior, promover el fortalecimiento colectivo y fomentar por otros medios la política exterior de los Estados Unidos" (Ley 480, 83°Congreso, Sección 2).

/Cuadro 44

Cuadro 44

ESTADOS UNIDOS: EXPORTACIONES DE ALGUNOS PRODUCTOS AGROPECUARIOS, 1936 A 1960

(Millones de dólares)

Producto	Promedio					1957	1958	1959	1960
	1936/ 1940	1941/ 1945	1946/ 1950	1951/ 1955	1956/ 1960				
Granos y derivados	105	174	1 205	1 143	1 416	1 370	1 297	1 420	1 650
Aceites y grasas vegetales	8	45	77	119	211	218	185	212	200
Semillas oleaginosas	4	6	39	132	272	245	217	318	361
Grasas y aceites animales, comestibles	17	107	84	91	68	77	54	63	63
Productos de granja	8	182	201	94	112	121	101	96	87
Algodón sin manufacturar	283	152	674	761	778	1 059	661	452	988
Subtotal	425	666	2 280	2 340	2 857	3 090	2 515	2 561	3 349
Exportaciones totales de Estados Unidos	3 167	9 922	11 673	15 196	19 019	20 671	17 745	17 438	20 300
Porciento subtotal precedente/total	13.4	6.7	19.5	15.4	15.0	14.9	14.2	14.7	16.5

Fuente: Statistical Abstract of the United States, 1961.

/Cuadro 45

Cuadro 45

ESTADOS UNIDOS: SUBSIDIOS A LA AGRICULTURA Y A LA EXPORTACION DE PRODUCTOS AGRICOLAS, 1954 A 1961

(Millones de dólares)

	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961
Agricultura	540	1 075	1 846	3 564	3 242	3 484	3 568	3 433
C.C.C., cambio en valor existencias agrícolas	1 700	1 686	1 577	231	510	740	1 120	895
Total	2 240	2 761	3 423	3 795	3 752	4 224	4 688	4 328

Fuente: Statistical Abstract of the United States, 1961, p. 371.

/El volumen

El volumen de las exportaciones efectuadas bajo tales condiciones representaba en el año fiscal 1961/1962 cerca de 1 600 millones de dólares, es decir, el 31 por ciento de las exportaciones corrientes de productos agrícolas de los Estados Unidos. (Véase el cuadro 46.) Esa relación fluctúa mucho en el mismo año fiscal según los productos: desde 23 por ciento en maíz y 24 por ciento en algodón a 29 por ciento en aceites vegetales comestibles, 44 por ciento en arroz y 70 por ciento en trigo.

Los convenios totales formulados hasta el 30 de junio de 1962 bajo las disposiciones de la Ley 480 representan alrededor de 10 850 millones de dólares, el 7.7 por ciento de los cuales corresponde a exportaciones efectuadas hacia la propia América Latina. Para un solo producto - el trigo - tales acuerdos alcanzan a más de 67 millones de toneladas, es decir, 2.5 veces el volumen total de exportación latinoamericana en el conjunto del período 1954-62, que corresponde al período aproximado de esos acuerdos. Si se tiene en cuenta que los pagos correspondientes a tales operaciones se efectúan en la moneda del país destinatario, con plazos que pueden alcanzar hasta 30 años y con subsidios que vienen a representar hasta un 60 por ciento del valor de las exportaciones,2/ se comprenderá que tales operaciones hayan afectado seriamente las posibilidades de América Latina para participar en la expansión del mercado mundial de este tipo de productos. Esto no significa desconocer la importancia de la ayuda que estas operaciones revisten para algunos países en desarrollo, inclusive latinoamericanos.

En favor de los productos locales de azúcar, artículo del que los Estados Unidos son los primeros importadores mundiales, existe además un régimen proteccionista especial en virtud del cual tienen asegurado contra toda competencia externa y a precios compensatorios el 50 por ciento del mercado nacional. Las importaciones están sujetas a restricciones cuantitativas, mediante cuotas de dos tipos: a) por países, asignadas preferentemente a las Filipinas y a países latinoamericanos, y b) global, destinada a cubrir cualquier déficit del consumo con compras en el mercado mundial. La cuota global es objeto de derechos de importación variables (similares a las variable levies de la CEE) que absorben cualquier diferencia entre el precio interno de los Estados Unidos y el precio del mercado mundial. Las cuotas por países, en cambio, están sujetas a impuestos menores (la quinta parte de los que paga el cupo global), lo que en la práctica les permite obtener un precio neto mayor que las importaciones amparadas por la cuota global. Con estos estímulos, las cosechas de remolacha azucarera local crecieron un 50 por ciento en los últimos quince años. Aunque los exportadores latinoamericanos disfrutan de un tratamiento preferencial, debe advertirse que las restricciones cuantitativas y las discriminaciones limitan las posibilidades comerciales de los exportadores de azúcar en el mercado estadounidense.

Los Estados Unidos son también el principal importador mundial de carnes rojas. Restricciones basadas en consideraciones sanitarias limitan mucho la participación latinoamericana en ese mercado; en cambio, han aumentado considerablemente las importaciones norteamericanas de carnes procedentes de Australia y Nueva Zelandia, países para los cuales no se plantean las mismas objeciones y cuya corriente de exportaciones se está desviando desde el Reino Unido al mercado estadounidense.

2/ Mensaje del Presidente de los Estados Unidos, 30 de junio de 1962.

Cuadro 46

ESTADOS UNIDOS: EXPORTACIONES DE PRODUCTOS AGRICOLAS CONFORME A LA LEY 480, AÑOS FISCALES 1955/62

(En millones de dólares)

Tipo de exportación	1954/55 a 1958/59 (cinco años)	1959/60	1960/61	1961/62	1954/55 a 1961/62 (ocho años)
Total Ley 480	5 059	1 143	1 371	1 572	9 145
Exportaciones de Seguridad Mutua	1 636	167	186	74	2 063
Exportaciones corrientes de productos agrícolas	12 395	3 207	3 389	3 493	22 484
	19 090	4 517	4 946	5 139	33 692
Exportaciones bajo Ley 480 como porcentaje del total	26	25	28	31	27

Fuente: Sixteenth Semiannual Report on Public Law 480, Washington, 1962.

/El efecto

El efecto conjunto de las medidas que acaban de esbozarse - unidas a otros factores de distinto carácter - queda bien en claro al examinar la participación relativa de América Latina y de América del Norte (incluido el Canadá, en razón del tipo de informaciones de que se dispone) en las exportaciones mundiales de los principales productos agrícolas de zona templada. (Véase el cuadro 47.)

Cuadro 47

EXPORTACIONES DE AMERICA DEL NORTE Y AMERICA LATINA DE DETERMINADOS PRODUCTOS EN RELACION CON LAS MUNDIALES
1934-38, 1950-52, Y 1959-61

(Porcientos)

Productos	América del Norte			América Latina		
	1934-38	1950-52	1959-61	1934-38	1950-52	1959-61
Trigo	36	75	62	24	10	6
Cebada	15	45	50	14	8	4
Maíz	8	51	53	65	26	20
Semilla y aceite de algodón	1	35	67	19	12	6
Linaza y aceite de linaza	-	22	38	71	52	49

Fuente: Commodity Survey, 1962, p.11, cuadro 3.

Recientemente se vienen insinuando algunos cambios de esa política encaminados a moderar los estímulos a la producción agrícola de los Estados Unidos mediante la restricción de áreas sembradas y la reducción de los precios de apoyo. 3/ También celebra consultas con los países exportadores interesados cada vez que surge la necesidad de vender excedentes en las zonas de influencia de estos últimos. Sin embargo, es difícil anticipar la medida en que ello pueda traducirse en un cambio suficientemente acentuado de las condiciones adversas a las posibilidades latinoamericanas, sobre todo si se tienen en cuenta los altos niveles de precios vigentes en el mercado estadounidense y los posibles efectos de la disminución de existencias y de la reactivación del comercio con los países de economía centralmente planificada. De otra parte, la enérgica campaña contra la fiebre aftosa emprendida por el Uruguay y la Argentina también puede conducir en breve término a la reapertura del mercado estadounidense para sus carnes.

3/ Para el trigo, por ejemplo, el precio de apoyo que regirá en el año 1963/64 sólo representa el 50 por ciento de la paridad.

/Por lo

Por lo que toca a productos minerales y combustibles, la política comercial de los Estados Unidos ha sido en general favorable. Existen, sin embargo - sobre todo en los casos del petróleo y el cobre -, tarifas y cuotas de importación destinadas a proteger la producción interna, que han impedido la expansión de las exportaciones latinoamericanas a ese mercado.

En cuanto al petróleo, hay disposiciones que comportan un tratamiento más liberal para los proveedores limítrofes (México y el Canadá) que para los demás exportadores; también existen cuotas de importación ajustables conforme al rendimiento de las explotaciones petrolíferas estadounidenses. Muchas de estas normas de importación corresponden a la peculiar organización, altamente cartelizada, del mercado internacional del petróleo.

Asimismo influyen - a veces con efectos de profunda significación para América Latina - las diferenciaciones arancelarias según el grado de elaboración de los productos correspondientes, que obstaculizan los esfuerzos para acrecentar en la propia región las faenas de refinación y en general las actividades tendientes a exportar productos primarios con grados más avanzados de manufactura, lo que contribuiría poderosamente a valorizar mejor las exportaciones de productos de esta naturaleza. Sobre este problema se volverá con más detalle en otras secciones del presente estudio.

2. La política comercial de la Comunidad Económica Europea

La política agrícola seguida por los países que integran la Comunidad Económica Europea - la República Federal de Alemania, Bélgica, Francia, los Países Bajos, Luxemburgo e Italia - se caracteriza en general por propósitos autárquicos en materia de productos agrícolas de zonas templadas y por restricciones y discriminaciones en favor de los territorios africanos asociados en materia de productos tropicales. En cuanto a lo primero, se trata en rigor de una finalidad que ya estaba presente desde mucho antes de crearse el mercado común europeo y que se justificaba por sus problemas de balance de pagos. Aunque tales problemas estaban prácticamente superados en la década de los años 50, los objetivos establecidos en el Tratado de Roma vinieron a acentuar los propósitos autárquicos de los países signatarios.

Las modalidades concretas que ha asumido tal política son muy variadas, pues dependen del tipo de productos, de la propia producción agrícola del país importador de que se trate y de otros factores. Resulta imprescindible, por eso, un examen pormenorizado a fin de precisar las características y el alcance de cada régimen.

/El caso

El caso de los productos tropicales ha sido ampliamente considerado en varios estudios por varias organizaciones internacionales, en particular por el GATT y la FAO. Los obstáculos que allí enfrenta el comercio latinoamericano obedecen sobre todo a altos gravámenes internos, elevados costos de distribución de esos productos en los países de la Comunidad y preferencias a importaciones provenientes de los países africanos asociados.

El efecto de los dos primeros factores es muy acentuado, como puede comprobarse al comparar los valores unitarios de importación de cada producto con el precio que efectivamente paga el consumidor final: para el café, el precio medio de importación representa entre 23 y 48 por ciento del precio minorista, relación que fluctúa para las bananas entre 38 y 45 por ciento y para el cacao apenas entre el 9 y el 22 por ciento. En otras palabras, el consumidor europeo paga por estos productos precios que varían entre el doble y el décuplo de su precio de importación. Recargos de esta magnitud - aunque explicables en parte por los costos de algún proceso de transformación antes de su distribución a los consumidores - no pueden menos de tener un poderoso efecto en cuanto limitan las posibilidades de demanda de estos productos en los mercados de la Comunidad.

La medida en que esas grandes diferencias se explican por los impuestos internos aplicados a esos productos puede apreciarse mejor con auxilio de algunas cifras ilustrativas. Así, por ejemplo, en 1960 y 1961 las cargas fiscales totales impuestas por los países de la Comunidad al café latinoamericano ascendieron a cerca de 700 millones de dólares, mientras que los ingresos de los países abastecedores (en términos del valor f.o.b. de las mismas exportaciones) sólo alcanzaron a 600 millones de dólares. 4/ (Véase el cuadro 48.)

También influyen notablemente los altos costos de distribución de los productos tropicales en los países miembros del mercado común europeo. Así, con relación a los Estados Unidos, se estima que tales costos son superiores en el caso de la República Federal de Alemania en 280 por ciento y en el de Italia en 190 por ciento, lo que parece insinuar que su elevada cuantía difícilmente puede atribuirse a los costos de determinados procesos de transformación. De igual manera se calcula que en 1962 los costos

---

4/ Según el Director Ejecutivo de la Organización Internacional del Café, en 1962, sólo la República Federal de Alemania recaudó 190 millones de dólares por impuestos internos sobre el café. El rendimiento de los derechos de importación, a razón de 1 DM por kilogramo, arroja aproximadamente 50 millones de dólares más. El total de cargas fiscales alemanas en 1962 sobre cafés de todo origen habría sido, pues, de 240 millones de dólares. (The Times, Londres, 27 de agosto de 1963.)

/de distribución

de distribución a que se viene haciendo referencia alcanzaron en el conjunto de los países de la Comunidad a 650 millones de dólares cuando el volumen de café distribuido fue de 670 000 toneladas y su valor f.o.b. de 500 millones de dólares.

Cuadro 48

AMERICA LATINA: EXPORTACIONES DE CAFE A LOS PAISES DE LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA, 1960 Y 1961

Destino	Volumen físico (toneladas)	Cargas fiscales (dólares)	
		Por kg	Total
República Federal de Alemania	354 570	1.38	489 306 600
Francia	87 594	0.42	36 789 400
Países Bajos	102 294	0.01	1 023 000
Italia	140 418	1.10	154 459 800
Bélgica y Luxemburgo	82 956	0.09	7 466 000
Total	767 832		689 044 800

Fuentes: Volumen y valor de las exportaciones: Boletín de Estadística de la Federación Nacional de Cafeteros, N° 38 (Bogotá, julio de 1962), cuadros 29 y 32. Cargas fiscales: Estudio del Instituto Brasileiro do Café.

Las preferencias arancelarias acordadas por la Comunidad Económica Europea en favor de los países asociados de ultramar - 9.6 por ciento en el caso del café y 5.4 por ciento en el del cacao - todavía no están vigentes, aunque es previsible que orientarán la demanda hacia las exportaciones africanas. Lo más importante es que Francia está restringiendo cuantitativamente el acceso de productos tropicales que no provengan de la zona del franco, los que obtienen precios más altos que sus similares de distinto origen. Para las bananas rige una tarifa externa común del 20 por ciento, pero las de procedencia latinoamericana tienen cerrado el ingreso a Francia e Italia, países que se abastecen de sus territorios ultramarinos; la República Federal de Alemania, por su parte, hace uso de una excepción autorizada por el Tratado de Roma y, mientras los países africanos asociados no estén en condiciones de proveerla en cantidad y calidad suficientes, importa de sus tradicionales proveedores latinoamericanos alrededor de 450 000 toneladas anuales libres de derechos.

/En cuanto

En cuanto a los productos de zonas templadas, la Comunidad les ha impuesto restricciones cuantitativas y limitaciones que operan a través del mecanismo de precios.

Así, la carne de vacuno está sujeta a una cuota de 22 000 toneladas y a un arancel de 20 por ciento. Aunque ocasionalmente se autorizan cuotas adicionales, en particular con destino a la República Federal de Alemania y a Italia, las negociaciones intentadas por representantes oficiales de la Argentina y el Uruguay ante la Comunidad no han logrado que se liberalice el tratamiento de este producto.

Los cereales tienen precios garantizados, que transitoriamente se fijan para cada uno de los países miembros, hasta que en 1970 lleguen a igualarse. Entonces habrán desaparecido los obstáculos al movimiento de estos productos dentro de la Comunidad. 5/ Conforme al régimen actual, no existen restricciones cuantitativas, pero el acceso a los mercados de los países miembros se regula de hecho mediante la aplicación de "gravámenes móviles" (variable levies) cuya función es la de llevar su precio final por encima del precio de la producción local de que se trate. Estos tributos móviles son ligeramente superiores a la diferencia entre el precio c.i.f. de determinada variedad de cereal en el llamado mercado internacional y el precio nacional garantizado correspondiente. Los países pueden limitar la garantía a una cuantía máxima de producción local. Así ha procedido Francia al establecer un límite de 7.2 millones de toneladas para su producción de trigo blando en 1962/63.

La magnitud de los tributos móviles es diferente para cada país y para cada tipo de producto. En trigo blando, por ejemplo, representa entre un 68 por ciento del precio c.i.f. en el caso de los Países Bajos y un 111 por ciento en el de la República Federal de Alemania, con proporciones intermedias en Francia, Italia y Bélgica; en maíz, las relaciones similares varían desde 7 por ciento en Italia a 97 por ciento en la República Federal de Alemania. (Véase para mayores detalles y otros productos el cuadro 49.)

La carne de cerdo, los huevos y las aves están sujetas también a sistemas de precios oficiales y las importaciones son objeto de gravámenes móviles de la misma naturaleza y finalidad que los aplicados en el caso de los cereales.

En azúcar, la Comunidad como tal es autosuficiente desde 1959/60, merced a los altos precios oficiales garantizados para la remolacha azucarera y a la protección contra la competencia foránea que proporciona la tarifa externa común del 80 por ciento.

5/ La Comunidad Económica Europea considera en la actualidad una propuesta de origen francés para aplicar precios uniformes dentro de la Comunidad a partir del 1° de julio de 1964.

/Cuadro 49

Cuadro 49

PROMEDIO DE LAS DETRACCIONES MOVILES APLICADAS A LAS IMPORTACIONES DE GRANOS DE TERCEROS PAISES, COMO PORCENTAJE DE LOS RESPECTIVOS PRECIOS CIF DESDE AGOSTO DE 1962 HASTA MARZO DE 1963

Países	Trigo blando	Centeno	Cebada	Avena	Maíz	Sorgo
Bélgica	75	30	49	26	47	64
Francia	70	32	41	21	61	79
Holanda	68	14	39	26	30	41
Italia	94	57	7	4	7	35
República Federal Alemana	111	85	89	63	97	106

Fuente: FAO, Regional Economic Integration (C 63/10), 12 Sept. 1963. Pág.5. Cuadro 3.

/Como consecuencia

Como consecuencia de estas prácticas los precios fijados dentro de la Comunidad para determinados productos agrícolas exceden considerablemente a los del mercado mundial. (Véase el cuadro 50.)

Los cuadros 51 y 52 ofrecen otras informaciones relativas a las diferencias de los precios pagados a los productores de trigo y carne vacuna en años recientes en distintos países, lo que una vez más pone de manifiesto la amplitud y efectos de la política de subsidios. Baste mencionar aquí como ilustración que en 1961, por ejemplo, se pagaba al productor 38 dólares por tonelada de trigo en la Argentina, en comparación con 65 en Australia, 67 en el Canadá y los Estados Unidos, 82 en Francia y más de 100 en la República Federal de Alemania y en Italia.

Cuadro 50

COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA: PRECIOS PROMEDIOS DE ALGUNOS PRODUCTOS AGRICOLAS, 1961/62

(Dólares por tonelada)

	Trigo	Mantequilla	Carne de vacuno	Azúcar
Mercado mundial	61.0	673.0	449.0	143.0
Francia	84.0	1 512.0	907.0	253.0
República Federal de Alemania	110.0	1 586.0	986.0	308.0
Italia	108.0	1 359.0	873.0	318.0
Bélgica-Luxemburgo	96.0	1 628.0	980.0	251.0
Países Bajos	86.0	1 012.0	863.0	267.0

Fuente: Revue du Marché Commun, N° 52 (noviembre de 1962), p. 423.

En materia de productos minerales y combustibles no suelen aplicarse medidas proteccionistas o discriminatorias mediante los instrumentos usuales de arancel o las restricciones cuantitativas. Sin embargo, como ya se hizo notar a propósito de la política comercial de los Estados Unidos, esto no significa condiciones de comercialización absolutamente libres y que ofrezcan suficientes oportunidades de participación a los países poco desarrollados. A las diferencias arancelarias según el grado de elaboración de los productos - que limitan las posibilidades de los países en desarrollo para exportarlos en etapas más avanzadas de refinación o manufactura - se añaden tratamientos discriminatorios que favorecen a otras zonas del mundo diferentes de América Latina, motivadas en gran parte

/Cuadro 51

Cuadro 51

PRECIOS PAGADOS A LOS PRODUCTORES DE TRIGO EN 1959/1960

(Centavos de dólar por kilo)

País	1959	1960	1961
Alemania	10.1	9.8	10.4
Australia	6.2	6.3	6.5
Francia	7.7	8.1	8.2
Italia	10.4	10.9	10.6
Argentina	3.6	4.5	3.8
Canadá	6.1	6.7	6.7
Estados Unidos	6.4	6.4	6.7

Fuente: FAO, Anuario de la Producción, 1962.

Cuadro 52

PRECIOS DE CARNE VACUNA POR CADA 100 KG. PESO VIVO EN ORIGEN

(Dólares 1961).

País	1961
Alemania	58.35
Argentina	10.82
Australia	45.93 a/
Canadá	46.34
Estados Unidos	54.23
Nueva Zelandia	36.07 a/
Reino Unido	50.53

Fuente: Meat, London, 1963.

a/ Res limpia, 100 kg. en playa.

/por los

por los intereses de las inversiones directas de países de la Comunidad Económica Europea en determinadas áres. Así, por ejemplo, la mayor parte de las importaciones belgas de cobre proceden del Congo (Leopoldville), mientras que América Latina tiene una participación mucho más elevada en las importaciones norteamericanas del mismo producto. De igual manera, en las importaciones de mineral de hierro efectuadas por Francia, los países de América Latina tenían en 1961 una participación relativa muy inferior a la que alcanzaban en el mercado italiano.

3. La política comercial del Reino Unido

El Reino Unido constituye el principal importador mundial de alimentos de todo tipo, con adquisiciones anuales superiores a los 4 000 millones de dólares, es decir, más de la cuarta parte de las importaciones mundiales de este tipo de productos. Su política de comercio exterior, por consiguiente, tiene gran importancia para el intercambio mundial de productos alimenticios.

Como en los casos de los Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea, la exportación latinoamericana también allí es afectada por restricciones y discriminaciones derivadas de la política agrícola interna y de las preferencias a los países miembros del Commonwealth. Ambos factores, entre otros, hacen que la participación de América Latina en ese mercado sea relativamente pequeña y presente tendencias regresivas.

Cabe destacar, sin embargo, que pese a las circumstancias anotadas la política del Reino Unido, en comparación con la de los Estados Unidos y la de la Comunidad en cuanto a productos de clima templado, es la menos perjudicial para los intereses de los países latinoamericanos.

La protección al sector agrícola nacional no se traduce en este caso en la fijación de precios oficiales, en un sistema de compras a precios de estímulo ni en impuestos que incidan sobre el valor de las importaciones, sino que se canalizan mediante subsidios directos a los productores. Los "precios garantizados" a que se propende con esos subsidios se aplican al ganado (vacuno, ovino y porcino) y a otros productos pecuarios (huevos, lana, leche), así como al trigo, cebada, avena, centeno, papas y remolacha azucarera. Además se subsidia la utilización de fertilizantes y cal, el mejoramiento de explotaciones y de las condiciones sanitarias, etc. El significado de tales subsidios podrá apreciarse mejor si se tiene en cuenta que en conjunto alcanzaron a 959 millones de dólares en el año agrícola 1960/61.

Aunque los agricultores británicos venden sus productos en el mercado interno a precios libremente fluctuantes y por lo general inferiores a los precios garantizados, reciben luego del Fisco la diferencia en forma de subsidios complementarios. Estos precios oficiales británicos son considerablemente más altos que los vigentes en países productores tradicionales. Para el trigo, por ejemplo, en 1961 equivalían casi al

/doble del

doble del precio argentino, proporción que era más del triple en el caso de la cebada y dos y media veces en el del ganado vacuno.

Debe reconocerse al sistema británico, dadas sus modalidades de aplicación, la ventaja, con respecto al régimen de la Comunidad Económica Europea, de no trasladar directamente a los consumidores los altos precios garantizados a su agricultura. Así se evitan al menos los efectos limitativos de la demanda que ocasionan los sistemas que repercuten directamente sobre los precios pagados por los consumidores, sino que han ocurrido indirectamente a través del régimen impositivo.

En cuanto a medidas discriminatorias, el sistema de preferencias arancelarias del acuerdo de Ottawa (1932) grava los productos no originarios del Commonwealth con derechos arancelarios de 10 por ciento ad valorem para la harina de trigo, la cebada, el centeno y la harina de centeno, de 20 por ciento para las carnes enlatadas, de 0.75 peniques por libra de carne vacuna enfriada y de 0.66 peniques por libra de carne congelada. 6/ Quedan libres de derechos, en cambio, el trigo y el maíz, dos de los cereales más importantes en el conjunto de las importaciones británicas.

El Reino Unido aplica también discriminaciones a determinados productos tropicales - bananas, azúcar y café entre otros - con objeto de asegurar la participación predominante de los países productores pertenecientes al Commonwealth. En el caso del azúcar, la preferencia alcanza a un 10 por ciento ad valorem. Las importaciones de orígenes distintos del Commonwealth constituyen una proporción baja del total (menos de un 10 por ciento) y la de América Latina es insignificante. En virtud del Convenio del Azúcar del Commonwealth, el Reino Unido garantiza a los exportadores un mercado de 2.5 millones de toneladas por las que paga a todos los países vendedores precios uniformes que se negocian anualmente y cuyas diferencias con respecto al precio del "mercado libre" (en Londres o Nueva York) fueron considerables en años anteriores, a veces superiores y recientemente inferiores.

Por lo que toca a productos minerales y combustibles, cabría formular consideraciones similares a las ya expuestas con respecto a la política comercial de los Estados Unidos y de la Comunidad Económica Europea. Aunque no se estipulan formalmente restricciones ni discriminaciones, las primeras operan en desmedro de importaciones de esos productos con un grado más alto de elaboración, y las últimas se manifiestan mediante preferencias de hecho, a través de arreglos de mercados, a favor de las procedentes de los países miembros del Commonwealth, como se verá más adelante.

6/ La incidencia de estos últimos derechos específicos es relativamente baja con respecto al valor c.i.f de las importaciones, sobre todo debido al aumento de precios de la carne vacuna desde Ottawa, en el que influye a su vez la desvalorización de la libra esterlina desde 4.00 a 2.80 dólares.

C. LA SITUACION DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS DE EXPORTACION TRADICIONAL

Las secciones anteriores describen en sus lineamientos más significativos la política comercial de los grandes países en relación con el comercio exterior de las economías en desarrollo. Una característica de esa política es su escasa uniformidad, de manera que aunque puedan destacarse ciertos rasgos susceptibles de generalización, pueden ser muy diferentes el tratamiento y la posición de cada producto. De ahí la conveniencia de complementar aquellas referencias con algunos antecedentes más pormenorizados, que precisen mejor la situación por lo menos de un grupo de productos que comprenda los de mayor importancia en el intercambio tradicional de América Latina. A este propósito debe distinguirse entre productos agrícolas de clima tropical, productos agrícolas de zona templada y combustibles y productos minerales.

1. Productos de clima tropical

En 1961 las exportaciones latinoamericanas de café, cacao y bananas sumaron 1 622 millones de dólares, cifra que equivale a algo más del 18 por ciento de las exportaciones totales de la región. Si se añaden el algodón y el azúcar - que se producen también en algunos países desarrollados -, se llega a un valor cercano a los 2 750 millones de dólares, es decir, casi al 32 por ciento del total de las exportaciones latinoamericanas en el mismo año.

Las exportaciones de productos tropicales en América Latina - y en particular las de café, cacao y bananas - se concentran en gran parte en el mercado de los Estados Unidos, el cual absorbió en 1961 el 58 por ciento de las exportaciones latinoamericanas de café, el 65 por ciento de las de cacao y el 45 por ciento de las de bananas. Esta concentración se originó principalmente como consecuencia de las discriminaciones y restricciones adoptadas por algunos países europeos ya desde la crisis de los años 30, las cuales se aplicaron en los Estados Unidos. El grupo de países de la CEE, en conjunto, absorbió en 1961 el 19 por ciento de las exportaciones de café, el 23 por ciento de las de cacao y el 20 por ciento de las de bananas, mientras que las proporciones de estos tres productos correspondientes al Reino Unido fueron de 1, 3 y 0.3 por ciento, respectivamente.

Dentro de la CEE, el país que ha discriminado más fuertemente con relación al café ha sido Francia. En efecto, en el promedio 1930-32 las importaciones francesas desde América Latina representaban más del 80 por ciento de sus compras totales de café; en 1961, en cambio, América Latina no contribuyó a esas compras más que con el 23 por ciento, siendo beneficiarios del desplazamiento los países del área del franco.

Tan acentuado declive de la participación del café latinoamericano en el mercado francés no obedeció tanto a razones tarifarias como a las medidas de discriminación cuantitativa según el origen del producto.

/En efecto,

En efecto, Francia garantiza a los países de la zona del franco compras anuales de café por unas 170 000 toneladas y ha firmado recientemente un acuerdo con la Costa de Marfil garantizando un precio especial por 100 000 toneladas anuales para el próximo quinquenio.7/

La situación con respecto a los otros países de la CEE ha sido diferente. Así, entre 1955 y 1961 las importaciones totales de café de la República Federal de Alemania, Italia y la Unión Económica Belgo-Luxemburguesa aumentaron en 66 por ciento, mientras las provenientes de América Latina se incrementaban en 63 por ciento, es decir, en una proporción muy parecida. En cambio, aunque las importaciones totales de Francia durante este período aumentaron casi en 8 por ciento, las provenientes de América Latina disminuyeron cerca de 19 por ciento.

En el caso del Reino Unido, el instrumento discriminatorio ha sido la tarifa arancelaria. La participación del café latinoamericano en este mercado ha caído desde 49 por ciento en 1930-32 hasta 27 por ciento en 1961, con un volumen de apenas 16 400 toneladas en este último año.

No menos severos han sido los efectos de las discriminaciones en el caso de las bananas. América Latina abastece prácticamente todas las necesidades de importación de la República Federal de Alemania y de la Unión Económica Belgo-Luxemburguesa, pero no exporta volumen alguno a Francia e Italia debido a las discriminaciones cuantitativas que estos países mantienen en favor de sus territorios asociados. Así, en 1961 todas las importaciones francesas procedieron de sus dependencias, especialmente Martinica y Guadalupe, y las italianas casi totalmente de Somalía. En el caso del Reino Unido la situación es muy similar: el 67 por ciento de las importaciones realizadas en 1961 provino de países del Commonwealth, mientras que de América Latina sólo llegaron alrededor de 4 000 toneladas (4 por ciento del total importado) que correspondían a la pequeña cuota anual asignada a esta región.8/

Para América Latina es muy alarmante la experiencia de los últimos años en materia de restricciones cuantitativas a la importación de bananas impuestas por la CEE. La comisión correspondiente de la CEE ha autorizado a la República Federal de Alemania a importar bananas libres del impuesto del 6 por ciento vigente para este país desde enero de 1962, por lo que ese año llegó a importar 353 000 toneladas de bananas sin pago alguno de impuesto a la importación. Después fue autorizada para importar 130 000 toneladas más, a condición de que importara 7 000 toneladas desde

---

7/ Comisión Económica para Africa, European integration and African trade (E/CN.14/STC/4, 23 de agosto de 1962).

8/ El Brasil queda fuera de la cuota, pero no es exportador importante de ese producto.

/los países

los países asociados a la CEE. En 1963 se repitió la misma exigencia, pero esta vez ampliando la cuota de importación obligada desde los países asociados, que se estima del orden de 50 000 toneladas.

A los efectos de la política comercial seguida por los países industrializados sobre los volúmenes de exportación de América Latina deben sumarse los del descenso de los precios de dichos productos.

En efecto, los precios del café en los últimos años han disminuido en 30 por ciento, lo que ocasionó serios quebrantos económicos a la mayoría de los países latinoamericanos, sobre todo a los pequeños productores cafetaleros de la región. Aparte esta baja general de los precios del café en el mercado mundial, hay otra anomalía que ha perjudicado las exportaciones de América Latina: el precio subvencionado que el café africano recibe en Francia (697 dólares por tonelada en 1960), gracias al cual pudo competir ventajosamente con el café latinoamericano en el mercado de los Estados Unidos, donde se vendió a un precio casi 40 por ciento menor (445 dólares la tonelada). Ello explica, junto al incremento del consumo de café soluble, el notable aumento de las ventas de café africano en el mercado estadounidense en los últimos años.

Los precios internacionales de bananas son más variables aún que los del café. En 1960, mientras el precio de la banana de procedencia latinoamericana era de 143 dólares por tonelada en los Estados Unidos y 134 en la República Federal de Alemania, el de las mismas importaciones en Francia era de 186 y 201 dólares según que el producto procediese del Camerún o de Guadalupe. En el Reino Unido, a su vez, las bananas importadas desde Jamaica se pagaban al doble de las de procedencia latinoamericana. Diferencias tan acentuadas no se explican por preferencias tarifarias, cuyo nivel es más bien reducido (20 por ciento en Francia y un derecho específico de 7 chelines 6 peniques en el Reino Unido, que equivale aproximadamente al 13.7 por ciento), sino más que nada por el régimen de restricciones cuantitativas según el origen de las compras.

En el caso del cacao, los precios para calidades similares son parecidos en los diversos mercados, aunque las preferencias de que gozan en la CEE los países asociados de Africa representan de hecho para ellos un precio mayor. En general, los precios han experimentado bajas muy acentuadas en los últimos años a consecuencia de la expansión de los niveles de producción, pero esta tendencia se ha invertido recientemente al disminuir la producción latinoamericana.9/

9/ La disminución habría sido de 6.4 por ciento entre 1959/60 y 1961/62 según la FAO (Anuario de la producción 1962) y de 25.1 por ciento entre 1959/60 y 1962/63 según el CIES (Estudio económico y social de América Latina para el año 1962). Pese a la diferencia entre ambas informaciones, las dos coinciden en señalar que la producción ha disminuido en términos absolutos.

/A título

A título ilustrativo podría señalarse que si Francia y el Reino Unido hubiesen importado en 1961 café de procedencia latinoamericana en la misma proporción de su consumo total que en 1930, sus compras adicionales en América Latina habrían representado, a los precios corrientes en 1961, una diferencia de valor f.o.b. a favor de los países latinoamericanos exportadores superior a los 120 millones de dólares.

El cálculo señalado se basa en las consideraciones siguientes:

a) Antes de que se formase el área del franco y de que el Reino Unido estableciese preferencias en sus importaciones de café, la mayor parte del abastecimiento en todos los países desarrollados de Europa provenía de América Latina;

b) El Reino Unido y especialmente Francia crearon después un sistema de preferencias y alentaron el desarrollo de la caficultura en sus colonias a fin de sustituir el aprovisionamiento desde América Latina;

c) La parte del consumo atendido por Africa creció no sólo en la República Federal de Alemania, sino también en otros países que no discriminan - Suecia, Noruega, Suiza, Estados Unidos, etc. -, aunque sin alcanzar la proporción registrada en Francia y el Reino Unido.

El mismo razonamiento es válido para las bananas. En este caso, sin embargo, el bajo costo de la fruta latinoamericana no permite competir a la procedente de Africa o Asia. Lo contrario ocurre con el cacao, pues los costos respectivos de América Latina son superiores a los de Africa, circunstancia que viene a agregarse a la preferencia europea.10/

Conviene mencionar, por último que el reciente Convenio Internacional del Café, vigente para el período 1963-68 podría influir en las condiciones descritas del mercado mundial con su sistema de cuotas de exportación, regulables trimestralmente, que comprenden aproximadamente todo el comercio internacional del producto. Aunque no contiene disposiciones específicas relativas a precios, se espera que el Convenio, a través de su sistema de cuotas, consultas permanentes entre los productores interesados, estudios de mercados y esfuerzos encaminados a la remoción de las restricciones vigentes (preferencias, derechos de importación, impuestos internos, etc.), contribuya a equilibrar la oferta y la demanda, y por consiguiente a atenuar las fluctuaciones de los precios. Se estima que el compromiso de los países exportadores para reajustar sus producciones a fin de evitar excedentes - conforme a objetivos que se establecerán de común acuerdo después del primer año de vigencia del convenio - contribuirá a

---

10/ En confirmación de todo lo dicho, véase "Hacia la coordinación de la política comercial de América Latina. Las relaciones con la Comunidad Económica Europea", en Boletín Económico de América Latina, vol. VII (1962), pp. 133 ss., especialmente párrafo 84 y cuadro IV en cuanto al café.

/disciplinar el

disciplinar el comercio del producto. Hasta ahora no ha logrado influir sobre los precios del mercado, sino en el sentido de estabilizarlos a los niveles ya muy bajos a que habían llegado.

2. Algodón y azúcar

El algodón y el azúcar son productos que a diferencia de los tres anteriores, se exportan tanto de áreas en desarrollo como de países desarrollados. En consecuencia, a la par que interesan principalmente a las zonas tropicales, presentan varios problemas similares a los productos agrícolas de zona templada.

En el caso del algodón la producción de los Estados Unidos, beneficiada por la política de subsidios, es muy superior a su consumo, lo que motiva excedentes que se vuelcan al mercado internacional, inclusive en parte mediante exportaciones que se efectúan con arreglo a la ley 480. Desde julio de 1954 hasta junio de 1962, esas exportaciones representaban unos 7.1 millones de fardos y su valor se aproximaba a los 1 050 millones de dólares; eran estimuladas por subsidios que se estiman equivalentes a alrededor del 27 por ciento de su valor f.o.b. Tales ventas no se circunscribieron a países en desarrollo, lo que sería razonable al menos desde cierto punto de vista, pues una elevada proporción de los acuerdos correspondientes redundaron en beneficio de países de niveles de ingreso relativamente altos. En efecto se calcula que un 41 por ciento de esas exportaciones fueron destinadas a países como Francia, Italia, Finlandia y Austria, además de Polonia y España.

El Reino Unido y los países de la Comunidad Económica Europea no son productores importantes de algodón y lo importan sin restricciones ni discriminaciones dignas de mención. Esto ha permitido que la exportación latinoamericana acreciente a largo plazo su participación en el comercio mundial, pese a sus dificultades para competir con las exportaciones subsidiadas y las ventas en condiciones financieras no comerciales de los Estados Unidos.11/

La producción de algodón puede efectuarse en condiciones económicas en regiones no tan cálidas como las que requieren el café, el cacao o las bananas, pero las zonas aptas para su cultivo en los países desarrollados son mucho menos extensas que en los casos del trigo y hasta del maíz. Por esta razón, la oferta del algodón desde los países desarrollados se ha concentrado en los Estados Unidos, y aún en este caso la extensión de tierras aptas que han podido incorporarse a la producción no guardan relación con las que pueden destinarse a cultivos de clima templado. La falta de discriminaciones y restricciones en el comercio mundial de algodón

---

11/ El promedio anual de las exportaciones latinoamericanas de algodón aumentó desde 1.7 millones de fardos en 1934-38 a 3.8 millones en 1961/62, volúmenes que equivalen a 12.9 y 25.1 por ciento, respectivamente, del total de las exportaciones mundiales.

/y la

y la relativa falta de extensión de tierras aptas para su cultivo en los países desarrollados son las principales causas de que América Latina aumente la producción y la exportación de algodón pese a la política de los Estados Unidos en esta materia.

Distinta ha sido la situación del azúcar. Como la producción estadounidense no basta para atender a las necesidades de su mercado interno, la diferencia se cubre mediante importaciones reguladas por el sistema de cuotas, cuyo objeto es facilitar las compras a precios más elevados que los del mercado internacional para equipararlos con los costos más altos de la producción interna. Este ha venido a ser el único producto importante de exportación latinoamericana que goza de trato preferencial en un país desarrollado.

Las importaciones de la Comunidad Económica Europea son sólo eventuales y se destinan a cubrir abastecimientos insuficientes por malas cosechas, como ha ocurrido recientemente. El Reino Unido, que es fuerte importador, otorga tratamiento preferencial a los países del Commonwealth mediante contratos de compra con especificación de volúmenes y precios, estos últimos en relación variable con los del mercado internacional.

Varios factores han contribuido a modificar las condiciones de comercialización del azúcar en los últimos años. En primer lugar, las condiciones climáticas en la Europa occidental y en los países de economías centralmente planificadas fueron adversas para la producción de remolacha azucarera, lo que determinó déficit de producción en zonas que normalmente se autoabastecen o exportan este producto. En la cosecha 1962/63 la fuerte reducción de la producción cubana de azúcar agravó el déficit mundial. En segundo lugar, la interrupción de las compras norteamericanas de azúcar en Cuba determinó un fuerte incremento adicional de las compras en el mercado libre. Todos estos factores no se presentaron conjuntamente, pues la pérdida de las cosechas de remolacha fue posterior a la interrupción del comercio entre los Estados Unidos y Cuba. En efecto, el cese de las compras de azúcar cubana por los Estados Unidos fue parcial en 1960 y total desde ese año; en cambio, la merma en la producción europea ocurrió en las dos últimas temporadas (1961/62 y 1962/63). La explicación de que los precios del azúcar hayan alcanzado su máximo recientemente, a fines de mayo de 1963, es que hasta entonces la escasez de la producción había sido mitigada liquidando las existencias mundiales. A principio de temporada del año 1959/60, las existencias con que contaban los principales países exportadores del mundo alcanzaban a 3.3 millones de toneladas cortas de azúcar centrífuga, mientras que en la misma época del año 1962/63 se habían reducido a 1.6 millones de toneladas cortas.

Todas estas circunstancias determinaron un alza extraordinaria en el precio del azúcar que culminó a mediados de 1963, para comenzar luego un lento descenso que continúa aún. En efecto, en 1960 el precio del azúcar cruda en el mercado libre mundial era de 3.14 centavos de dólar por libra, mientras que en enero-junio del año 1963 alcanzó en promedio el de 7.66 centavos de dólar y a fines de mayo era más de 11 centavos. La redistribución

/de las

de las cuotas de importación de los Estados Unidos ha estimulado la producción en varios de los países de América Latina. El conjunto de la región, excluida Cuba, produjo 7.8 millones de toneladas en 1958, volumen que en 1962 alcanzó a 8,7 millones de toneladas. Con todo, las importantes inversiones que demanda la instalación de nuevos ingenios y la inseguridad acerca de la permanencia de las circunstancias actuales, pueden limitar un crecimiento ulterior.

También en relación con este producto está vigente un acuerdo internacional especial, el Convenio Internacional del Azúcar, iniciado en 1958, que en ningún momento llegó a cubrir la mitad del comercio mundial del producto. Aunque el compromiso se extendía hasta 1963, sus disposiciones quedaron tácitamente suspendidas cuando los arreglos comerciales vigentes entre Cuba y los Estados Unidos. Como en el acuerdo sobre el café, se trataba de un convenio sobre cuotas de exportación, que incluía cláusulas sobre regulación de la producción, limitaciones al volumen de las existencias nacionales, etc. La magnitud de las cuotas de exportación era ajustable en función de las fluctuaciones de precios dentro de determinado rango, hasta su abolición cuando el precio excediese de 4 centavos de dólar por libra. En la actualidad, el precio internacional rebasa los 10 centavos y los dos principales importadores - los Estados Unidos y el Reino Unido -, cuyas importaciones conjuntas constituyen más de la mitad del total mundial, tienen arreglos preferenciales de importación al margen del convenio.

3. Productos agrícolas de clima templado

Las exportaciones latinoamericanas de un grupo de cinco productos agrícolas de clima templado - carnes, maíz, trigo, aceite de lino y lanas - sumaron en 1961 algo más de 750 millones de dólares. Aunque tal cuantía representaba entonces sólo el 8.7 por ciento de las exportaciones totales de la región, su participación en el comercio exterior de algunos países en particular es muy elevada: 60 por ciento de las exportaciones argentinas y 80 por ciento de las uruguayas.

De los productos mencionados, el trigo es el que ha confrontado condiciones más adversas como consecuencia de la política de autarquía de los países desarrollados y de su creciente participación - sobre todo de los Estados Unidos - como exportadores en el mercado internacional en condiciones de precio y financiamiento no comerciales. Se explica así que, mientras los Estados Unidos acrecentaban su participación en el comercio mundial de este producto desde 7.3 a 44.9 por ciento entre 1934-38 y 1961/62, la de América Latina disminuía de 19.9 a 5.4 por ciento entre los mismos períodos.

En el año fiscal 1960/61 las exportaciones norteamericanas de trigo - más propiamente de trigo y harina de trigo en términos de trigo - bajo programas gubernamentales llegaron a 12.3 millones de toneladas (70.6 por ciento de sus ventas totales de este producto). Como en el caso del algodón, cabe señalar además que las ventas bajo condiciones no comerciales no se

/circunscribieron a

circunscribieron a países en desarrollo, pues una proporción importante (algo más de un tercio) fue colocada en países desarrollados.

Además de los Estados Unidos, el mantenimiento de políticas de subsidio a los productos de otras áreas desarrolladas ha conducido a una verdadera anarquía del mercado mundial de trigo. Francia, cuyos costos internos de producción superan en 19 por ciento a los del mercado internacional, exportó 1.3 millones de toneladas en 1961/62, y la República federal de Alemania, que produce a precios superiores en 44 por ciento a los del trigo argentino puesto en puerto europeo, exportó un millón de toneladas de harina de trigo, con ventas inclusive a Bolivia y el Paraguay, gracias a importantes subsidios.

Las importaciones de trigo del Reino Unido provienen principalmente de los países del Commonwealth. La participación de América Latina en ese mercado no llega al 5 por ciento de las importaciones totales, proporción muy similar a la que tiene en el mercado de la Comunidad Económica Europea (4.5 por ciento).

Las disposiciones del Acuerdo Internacional del Trigo, vigente para 1962-65, no son suficientemente eficaces frente a situaciones tan complejas como las que se acaban de señalar. Para que llegara a comprender la mayor parte de las transacciones comerciales, hubo que sacrificar disposiciones operativas acerca de derechos y obligaciones, en especial las relativas a compras de determinadas cantidades a precios mínimos prestablecidos. A la par, su importancia ha disminuido progresivamente por la posición predominante de los dos principales exportadores - los Estados Unidos y el Canadá - y la presión de los excedentes, que tienden a aumentar las operaciones en términos especiales de precio y moneda de pago.

La situación del maíz no es tan severa como la del trigo, aunque tampoco está exenta de problemas. La tendencia de los países desarrollados a autoabastecerse en materia de carnes ha acrecentado sus necesidades de importación de forrajes, lo que ha ampliado el mercado del maíz. En tales condiciones, la Argentina ha podido aumentar considerablemente sus exportaciones en los últimos cinco años, hasta alcanzar 3 millones de toneladas en 1961. Sin embargo, se trata todavía de una cifra muy inferior a los 5 millones de toneladas anuales exportadas en 1937-39. Para el conjunto de América Latina la posición relativa también se ha deteriorado en alto grado, pues su participación en el mercado mundial del maíz disminuyó entre ese trienio y 1960 de 55 a 25 por ciento, mientras la estadounidense aumentó de 17.1 a 49 por ciento. América Latina participa apenas con un 3 por ciento en las importaciones de maíz del Reino Unido, que en su mayor parte proceden de los Estados Unidos. Este último país es también el principal abastecedor de maíz de la Comunidad Económica Europea, mercado en el que la participación latinoamericana alcanza a poco más de 28 por ciento. Por otra parte, las diferencias de precios son menos acentuadas que en el caso del trigo y es muy probable que tiendan a mantenerse en márgenes relativamente bajos, como medio de competir con otros forrajes para la alimentación del ganado en los países desarrollados.

Algo menos comprometida puede considerarse la posición latinoamericana respecto al comercio de carnes. La Argentina continúa siendo el principal

/abastecedor mundial

abastecedor mundial de carne vacuna; la siguen Australia y recientemente Francia. Este último país exportó en 1961 más de 100 000 toneladas, es dedir, la tercera parte que América Latina en conjunto; como su precio de producción es casi el doble del de Nueva Zelandia y sensiblemente más elevado que el de la carne argentina puesta en el mercado de Londres, esa situación sólo puede explicarse por la política discriminatoria que sigue la Comunidad Económica Europea, en desmedro de las posibilidades para ampliar las exportaciones de los países en desarrollo.

La distribución geográfica del comercio de carnes es muy diferente de la que se ha visto en los productos de clima tropical. América Latina participa en el mercado común europeo con alrededor del 17 por ciento de dicho mercado y continúa proveyendo un 28 por ciento de las importaciones del Reino Unido y menos del 15 por ciento de las de los Estados Unidos, que en su mayor parte proceden de México y Nicaragua. La baja participación latinoamericana en el mercado estadounidense no obedece a medidas proteccionistas, puesto que de hecho se han ampliado allí las importaciones procedentes de Australia y Nueva Zelandia, sino a restricciones sanitarias contra la aftosa, que afectan en particular a las exportaciones argentinas, uruguayas y paraguayas.

Tales restricciones de los Estados Unidos pueden llegar a levantarse en un futuro cercano, sobre todo en vista del éxito que se está obteniendo en la campaña para erradicar la fiebre aftosa, por lo que cabe esperar una mayor participación de todos los países del área en ese importante mercado de carnes. La situación es mucho más grave en el caso de los países de la CEE. La elaboración del proyecto de reglamento para la carne vacuna incorpora elementos que, como se ha visto, no pueden menos de preocupar, sobre todo teniendo en cuenta la intención algunas veces expresada, de que la CEE alcance con el tiempo un grado casi completo de autoabastecimiento.

Además, los subsidios directos e indirectos a la producción de carnes y en especial las restricciones a la importación han contribuido a mantener bajo el nivel de precios de este producto. Por otra parte, la incertidumbre del acceso esporádico y a precios poco satisfactorios a este mercado desalienta a los países latinoamericanos, que no se deciden a adoptar una política vigorosa de producción que aumente los saldos disponibles para exportación.

Los dos productos restantes - lanas y aceite de lino - confrontan muchas menos restricciones por su calidad de materias primas industriales, las que en general son favorecidas por la política arancelaria de los países desarrollados. Aunque en su conjunto las lanas no representaron en 1961 sino el 2.9 por ciento del valor total de las exportaciones latinoamericanas, esas exportaciones resultan importantes para la Argentina (15 por ciento de sus exportaciones totales) y sobre todo para el Uruguay (63 por ciento). En relación con este producto no existen posibilidades de una política autárquica por parte de los países de la Comunidad Económica Europea, que en la actualidad sólo producen el 9 por ciento de sus necesidades, y las fibras sintéticas no le restaron significación en el consumo total de fibras en el mundo, que sigue siendo del orden de un 10 por ciento.

En general, los países desarrollados importan lana libremente. Las únicas restricciones vigentes corresponden a los permisos de importación

/y discriminaciones

y discriminaciones y gravámenes adicionales en Portugal, permisos de importación y discriminaciones en Dinamarca, y permisos de importación, discriminaciones y gravámenes adicionales en España.

4. Minerales y combustibles

Las exportaciones latinoamericanas de petróleo y derivados, cobre, estaño, mineral de hierro, plomo y zinc, sumaron en 1961 cerca de 3 200 millones de dólares, valor equivalente al 36.7 por ciento de las exportaciones totales de la región. El petróleo y sus derivados constituyen por sí solos más de la cuarta parte de esas exportaciones totales, y su valor fue de 2 300 millones de dólares en el mismo año.

En general, el comercio mundial de minerales y combustibles no enfrenta elevados aranceles, y los métodos restrictivos o discriminatorios son mucho menos acentuados que los fijados para productos agropecuarios. En algunos casos - como ocurre con la importación de petróleo y cobre en los Estados Unidos - se aplican tarifas y cuotas para proteger a los productores nacionales y en otros existen discriminaciones tarifarias de escasa magnitud, destinadas a otorgar tratamiento preferencial a territorios asociados. Las principales dificultades en esta materia provienen de factores de índole diferente, a algunos de los cuales se hace referencia a continuación.

Uno de tales factores se refiere al hecho de que las explotaciones más importantes del área están en manos de empresas extranjeras, cuyos intereses similares en otras áreas y cuyas conexiones con los principales centros de consumo son determinantes de la orientación de las corrientes de comercio. Este hecho priva a los países poco desarrollados de una participación activa en las decisiones sobre comercialización del producto correspondiente. En muchos casos la exportación se efectúa en forma de combustible crudo o minerales sin refinar, lo que limita los ingresos de divisas que podrían derivarse de una exportación con mayor grado de elaboración. Tal es el caso, por ejemplo, del cobre y del estaño - en que las refinerías se encuentran en los Estados Unidos y Europa - y en cierto modo también del petróleo venezolano.

Lo anterior se refleja en las diferencias de participación de distintas zonas poco desarrolladas en los mercados de diferentes países industrializados. En 1961, por ejemplo, Estados Unidos importó la mitad de su cobre desde América Latina, mientras Bélgica lo hizo desde el Congo (Leopoldville). Las importaciones de plomo del Reino Unido provinieron en 60 por ciento de Australia, Nueva Zelandia y Sud Africa, y sólo 3 por ciento de América Latina, mientras que en Italia el 45 por ciento de las importaciones de plomo provino de América Latina. Las importaciones francesas de mineral de hierro provinieron de América Latina en 12.4 por ciento y de Africa (principalmente Argelia, Marruecos y Túnez) en 30 por ciento, mientras que las de Italia procedían en 40 por ciento de América Latina y en 20 por ciento de Africa. El Reino Unido importó en 1961 el 13.3 por ciento del petróleo y subproductos desde América Latina y el 3.6 por ciento de Africa; Francia lo hizo en proporciones de 6.6 por ciento desde América Latina y 32.8 por ciento desde Africa (principalmente el Sahara).

/Para mejorar

Para mejorar las condiciones de comercialización e ingresos provenientes del petróleo, en septiembre de 1960 se creó la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), integrada inicialmente por Irán, Irak, Arabia Saudita, Kuwait y Venezuela, a la que después se incorporaron Indonesia, Libia y Qatar y en la que participan como observadores Nigeria, Argelia, Trinidad y Colombia. En el convenio respectivo, los Gobiernos miembros acordaron "exigir que las compañías petroleras mantengan sus precios estables y libres de toda fluctuación innecesaria; que los países miembros traten de restablecer los precios actuales, por todos los medios a su alcance, a los niveles prevalecientes antes de las reducciones; asegurar que si surge alguna nueva circunstancia que según las compañías petroleras necesitase modificaciones de precio, dichas compañías deben entrar en consultas con el país miembro o los países miembros afectados para explicar cabalmente las circunstancias" (artículo 2°). El artículo 3° agrega: "Que los miembros estudiarán y formularán un sistema para asegurar la estabilización de los precios, entre otros medios, por la regulación de la producción con la debida atención hacia los intereses de las naciones productoras y de las consumidoras, y a la necesidad de asegurar una entrada estable a los países productores, un abastecimiento eficiente, económico y regular de esta fuente de energía a las naciones consumidoras, y una justa ganancia para su capital a quienes invierten en la industria del petróleo".

Como es sabido, las exportaciones latinoamericanas de petróleo constituyen una de las principales fuentes de divisas. El principal cliente del petróleo latinoamericano son los Estados Unidos, país que aplica restricciones de diferente tipo tendientes a proteger su industria nacional del petróleo y del carbón.

Ya en 1932 se impuso a la importación de petróleo crudo un gravamen de 21 centavos de dólar por barril, que en 1952 fue reducido a 5 1/4 y a 10 1/2 centavos por barril según la calidad del petróleo. En esa misma oportunidad, Estados Unidos se reservó el derecho de establecer restricciones cuantitativas para la importación de productos vinculados con la defensa nacional.

También en 1952 se comenzaron a aplicar restricciones cuantitativas voluntarias a la importación del petróleo, que alcanzaron al 7 por ciento y se aplicaron a todo origen excepto el Canadá y Venezuela.

En 1959, las restricciones cuantitativas se transformaron en mandatorias y cubrió tanto al petróleo como a sus subproductos, además de afectar a las importaciones de todo origen excepto México y el Canadá, con lo cual se creó una discriminación en contra de Venezuela. Las cuotas de importación son libradas en favor de las destilerías estadounidenses, en relación con el volumen de petróleo que éstas tratan. Por otra parte, cuando una destilería, por su ubicación geográfica, no utiliza esas cuotas de importación, puede transferirla a otra destilería costera que lo haga, obteniendo por esta transferencia un beneficio que de hecho constituye un gravamen a

/la importación

la importación del petróleo y que a su vez se transforma en un subsidio a las destilerías que procesan exclusivamente petróleos crudos de origen norteamericano.

Otro aspecto de las restricciones concierne a las cuotas para la importación de fuel oil, producto que compite con el carbón. El fuel oil no parece afectar los problemas de defensa nacional, como ocurre con el petróleo crudo y otros subproductos, por lo que aquí habría prevalecido el interés de proteger la industria norteamericana del carbón.

Todas estas restricciones apuntan no sólo a mantener en los Estados Unidos una proporción de producción local compatible con las necesidades de la defensa nacional, sino también al deseo de proteger la producción de petróleo local, cuyos costos son en general más elevados que la de Venezuela.

Los países de la CEE no han definido aún su posición y están discutiendo la política futura a seguir. Esa política será fácil de aplicar porque varios de esos países importan el petróleo a través de organismos estatales. Aunque la producción interna de petróleo de los países de la CEE es muy baja, la de carbón es importante y en general de costo más elevado que la estadounidense. Por estas circunstancias pueden preverse medidas que afecten los intereses de los países latinoamericanos.

En los países desarrollados no hay restricciones de carácter cuantitativo a la importación de cobre. El no elaborado ingresa sin gravamen alguno en la República federal de Alemania y en la Unión Económica Belgo-Luxemburguesa, pero en los Estados Unidos está sujeto a un gravamen específico que equivale aproximadamente al 11.2 por ciento ad valorem. Los concentrados de cobre también están gravados por derechos específicos que en términos ad valorem equivalen aproximadamente al 5.7 por ciento en el Reino Unido, mientras Italia y Francia mantienen gravámenes de hasta 12 por ciento, que en algunos casos constituyen preferencias en favor de países asociados. En cuanto a los productos elaborados de cobre, las restricciones y discriminaciones son muy acentuadas.

El mineral de hierro - producto de creciente importancia en las exportaciones latinoamericanas - tampoco está sujeto a restricciones arancelarias o cuantitativas. Su posición se había mantenido en niveles constantes o con tendencia alcista desde 1952, pero en 1962 se produjeron algunas disminuciones que podrían interpretarse como síntomas de saturación del mercado.

También están libres de derechos las importaciones de estaño no refinado - producto decisivo en las exportaciones de Bolivia -, pero con acentuadas restricciones y discriminaciones para estaño con mayor grado de elaboración. Sus precios en el mercado internacional han tendido a subir en los últimos años a consecuencia de las reducciones de oferta tanto de Bolivia como de Indonesia. Es probable que esas tendencias

/se vean

se vean frenadas por la competencia de sustitutos como el aluminio, que pueden resultar más convenientes a ciertos niveles de precio. En el caso de este producto está vigente el Convenio Internacional del Estaño, acordado para el período 1961-66, cuyo objetivo principal es establecer un buffer stock que contribuya a la estabilidad del precio internacional mediante la compra del metal cuando el precio desciende de cierto nivel y su venta cuando sobrepasa determinado precio máximo. Con el aumento creciente de precios, que por segunda vez en 28 meses excedió el precio máximo contemplado en el acuerdo, el convenio dejó de operar de hecho al agotarse la reserva de metal. Además, Estados Unidos, principal importador y cuyas reservas estratégicas han llegado a más de 350 000 toneladas, volumen equivalente a dos años de producción mundial, no forma parte del convenio.

D. DIFICULTADES Y LIMITACIONES A LA EXPORTACION DE MANUFACTURAS

Las secciones anteriores dejan en claro que la expansión de las exportaciones tradicionales de América Latina se ha visto limitada por numerosos factores, vinculados principalmente a restricciones y discriminaciones impuestas por los países industrializados. La persistencia de tales obstáculos y su severa repercusión sobre las posibilidades latinoamericanas para acelerar su desarrollo, justificarían sus esfuerzos hacia una mayor diversificación de las exportaciones, principalmente exportando manufacturas y semimanufacturas. El hecho de que no haya ocurrido así obedece en gran medida a que también aquí se ha dado toda una constelación de factores negativos, que restaron estímulo a tales esfuerzos o impidieron lograr resultados satisfactorios.

Algunos de esos obstáculos son similares a los examinados a propósito de los productos de exportación tradicional; otros, en cambio, se relacionan más con problemas y dificultades internas de la región bien explicables, toda vez que no se trata sólo de expandir una corriente de comercio ya existente, sino de iniciar nuevas líneas de exportación. De ahí que convenga examinar con cierto detenimiento la naturaleza y magnitud de los obstáculos, distinguiendo entre los que se originan en prácticas restrictivas y discriminatorias vigentes en los centros industriales, los que se vinculan con las características del proceso de industrialización de la región y aquéllos otros que conciernen a problemas de transporte, distribución y comercialización.

1. Las prácticas restrictivas y discriminatorias en el comercio mundial de manufacturas

Cualquier esfuerzo de los países poco desarrollados para iniciar y ampliar exportaciones de manufacturas y semimanufacturas a las principales áreas desarrolladas enfrenta una serie de obstáculos y barreras artificiales de importancia variable y modalidades o incidencia distintas según el país de que se trate. Los siguientes constituyen algunos de los principales obstáculos de esa índole.

/a) Niveles

a) Niveles arancelarios

Es característica generalizada de los aranceles la progresividad de gravámenes según el grado de elaboración de los productos correspondientes. En efecto, la mayoría de las materias primas se importan libres de derechos o gravadas por aranceles nominales que no exceden del 5 por ciento, salvo casos excepcionales en que el gravamen es de naturaleza fiscal (el tabaco, por ejemplo) o cuando se trata de proteger en cierta medida a la agricultura o a la minería nacionales. En cambio, los niveles arancelarios son generalmente más altos para los productos semielaborados y progresivamente mayores para los productos elaborados o finales, hasta alcanzar a menudo niveles prohibitivos incluso para los productores de países cuyas industrias tienen gran eficiencia.

En la industria del cuero, por ejemplo, los cueros y pieles se importan casi sin derechos en la mayoría de los países. Así en los Estados Unidos los cueros de ganado bovino pagan el 4 por ciento, en los países de la Comunidad Económica Europea están exentos de derechos y en el Reino Unido también quedan libres de derechos si no están curtidos. En cambio, el cuero curtido de bovinos está gravado por un arancel medio del 11 por ciento en los Estados Unidos, del 10 por ciento en el arancel externo común de la CEE, y del 10 al 15 por ciento en el Reino Unido. Para los artículos de viaje fabricados de cuero, los aranceles alcanzan al 21 por ciento (promedio ponderado) en los Estados Unidos, al 19 por ciento en la CEE y hasta el 30 por ciento en el Reino Unido. Los aranceles para el vestuario de cuero varían entre el 25 y el 40 por ciento en los Estados Unidos (a veces llegan a cifras aún mayores), con un promedio ponderado de 28. Un arancel similar rige para el calzado. Otro ejemplo significativo es el de la lana, cuya tarifa para los Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea varía de 0 a 20 por ciento, según su elaboración. El extracto de carne, caso digno de mención, tiene una tarifa variable según el volumen del envase, que fluctúa entre 3 y 30 por ciento.

En cuanto a los metales, la mayoría de los países permiten la libre importación de los minerales, pero gravan con 7 a 15 por ciento los productos semielaborados (lingotes, barras y tochos, etc.). Si el grado de elaboración es mayor (planchas, chapas, flejes o alambre), es algo más alto el porcentaje de los derechos que los gravan; los aranceles para tubos, cañerías, uniones y codos y otros productos terminados, por ejemplo, alcanzan al 20 por ciento o más en los Estados Unidos, en el Reino Unido y en el Japón. Los productos de elaboración más compleja - motores de combustión interna, vehículos, aparatos y equipos eléctricos, muebles de acero, etc. - suelen estar gravados con derechos más altos, que frecuentemente fluctúan entre el 25 y el 35 por ciento ad valorem.

El cuadro 53, que ofrece mayores detalles, ilustra la escala progresiva que caracteriza esa estructura arancelaria, e indica los niveles absolutos de los derechos que se aplican en los países desarrollados sobre tres categorías de productos no alimenticios, excluidos el petróleo y sus derivados.

Excepción hecha de los países escandinavos, el arancel medio fluctúa entre el 17 y el 21 por ciento, para los productos terminados, entre el 0 y el 4 por ciento para los productos no elaborados, y entre el 11 y el 16 por ciento para los productos semielaborados que requieren una transformación ulterior. En los países menos industrializados no europeos, las

Cuadro 53

NIVELES ARANCELARIOS PARA LOS PRODUCTOS NO ALIMENTICIOS EN LOS PAISES DESARROLLADOS

(Régimen de nación más favorecida)

Porcentajes ad valorem o equivalentes: promedios no ponderados

Item o grupo	Estados Unidos	CEE	Reino Unido	Austria	Dinamarca	Noruega	Suecia	Suiza	Canadá	Japón
				a) Materias primas						
Fibras textiles	6	0	2	0	0	0	0	2	0	0
Cueros y pieles	1	0	2	0	0	0	0	0	0	3
Madera	0	4	5	2	0	0	0	4	0	4
Goma	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Minerales no metálicos	2	0	8	8	0	0	0	3	2	1
Abonos	0	0	6	4	0	0	0	2	0	0
Materiales animales y vegetales n. e. p.	4	0	7	3	0	0	0	1	1	2
Minerales metálicos	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total a/	2	0	4	2	0	0	0	2	0	1
				b) Productos semielaborados						
Hilados	20	10	18	10	3	7	6	7	13	8
Cueros y pieles	20	12	15	12	12	20	7	5	16	24
Madera	11	12	14	13	2	5	4	11	9	18
Papel	9	14	11	13	4	6	3	16	16	13
Materiales de goma	15	13	14	6	5	11	7	3	15	11
Minerales no metálicos	14	10	13	16	2	6	10	11	11	12
Productos químicos	30	11	15	8	2	10	2	8	8	17
Metales	9	8	7	9	2	1	1	5	7	13
de los cuales: No forjado	4	4	1	3	0	0	0	3	4	6
Planchas, láminas	11	10	10	13	3	2	2	4	10	16
Barras, tubos etc. no forjados	12	10	10	12	2	2	2	7	8	17
Total a/	16	11	13	11	4	8	5	8	12	14
				c) Manufacturas terminadas						
Manufacturas simples	22	17	20	22	10	13	9	9	19	19
Textiles, vestuario	29	18	24	24	14	18	14	12	25	18
Calzado de cuero, pieles	25	20	22	22	18	22	12	9	22	28
Productos de madera	19	14	14	19	6	9	5	12	18	16
Productos de papel	16	19	18	24	10	12	8	12	19	15
Productos de goma	19	19	24	28	8	14	11	6	20	19
Minerales no metálicos	31	17	22	22	9	12	11	10	14	15
Productos químicos	15	14	16	19	7	9	6	7	14	17
Manufacturas de metal	23	16	21	20	6	10	8	10	18	20
Misceláneos	24	14	19	17	8	12	7	7	19	20
Manufacturas complejas	18	17	24	18	6	14	10	7	14	20
Maquinaria no eléctrica	12	13	17	18	6	10	9	6	9	17
Maquinaria eléctrica	20	15	23	21	8	13	10	5	18	18
Equipo de transporte	13	22	25	21	8	22	13	13	17	30
Instrumentos científicos	28	17	33	13	3	11	8	5	11	17
Total	21	17	21	21	8	13	9	9	17	19
				Resumen						
Materias primas	2	0	4	2	0	0	0	2	0	1
Productos semielaborados	16	11	13	11	4	8	5	8	12	14
Manufacturas terminadas	21	17	21	21	8	13	9	9	17	19

Fuente: National Tariffs; "Atlantic Tariff and Trade", Political and Economic Planning, London 1962.

a/ Excluye alimentos, petróleo y sus derivados.

/manufacturas tienen

manufacturas tienen aranceles más altos aún. En Australia y Nueva Zelandia, por ejemplo, se aplican derechos del 45 al 55 por ciento a la mayoría de los productos que compiten con la industria local; en las regiones asiáticas en desarrollo, al igual que en la propia América Latina, el nivel combinado de aranceles aduaneros y recargos sobre las formas menos complejas de productos manufacturados presenta una barrera insalvable al productor que desea conquistar un lugar en ese mercado.

La existencia de regiones con régimen de comercio preferencial como la Comunidad Británica de Naciones y tratamientos especiales como el Mercado común europeo, obstaculiza más aún las posibilidades de eventuales exportadores latinoamericanos para participar en mercados de ultramar.

b) Restricciones cuantitativas

Aunque en los años de posguerra se ha observado una considerable reducción de las restricciones cuantitativas a las importaciones, la mayoría de los países desarrollados mantienen aún determinadas medidas de este tipo para ciertas manufacturas importadas desde otras regiones. En algunos casos la situación aparece apoyada en razones de balance de pagos (por ejemplo, en Dinamarca, el Japón, Nueva Zelandia y Sud Africa); en otros se aduce que la importación irrestricta provocaría el desquiciamiento del mercado nacional y perjudicaría a la industria local. El número de productos afectados por tales restricciones no es muy grande, pero ofrece un ejemplo de la persistencia de medidas que no contribuyen a un propósito efectivo de liberalizar el comercio y dejan a eventuales exportadores la impresión de que no hay bases suficientemente firmes para apoyar esfuerzos continuados y serios de diversificación de las exportaciones.

La renuencia a permitir un comercio efectivamente liberalizado se manifiesta también en las cláusulas de escape de los acuerdos comerciales con los países industrializados, en el reconocimiento de ciertos "puntos peligrosos" más allá de los cuales no se permitirán importaciones excedentes y en la reciente imposición de acuerdos llamados "voluntarios" cuyo objetivo primordial es proteger la industria local so pretexto de regular el mercado. Los países menos desarrollados, cuyo poder de negociación individual es débil y que tienen dificultades para llegar a mercados optativos, han tenido que aceptar así restricciones voluntarias a corrientes de comercio recién iniciadas y todavía de escasa significación. Un ejemplo de esto lo constituye el reciente acuerdo a largo plazo para el Comercio en Textiles de Algodón, que afecta a Colombia y a otros países en desarrollo.

c) El comercio estatal

Un problema de importancia actual y futura estriba en el poder absoluto que las empresas estatales poseen en algunos países para determinar las fuentes de abastecimientos, ejerciendo así un monopsonio que puede tener

/efecto decisivo

efecto decisivo sobre la orientación de las corrientes de comercio. En los países con economías de mercado, el comercio estatal sólo se aplica a un número restringido de casos, vinculados en su mayoría a la importación de tabaco y aceites vegetales. Sin embargo, el principio implícito es importante, puesto que las importaciones de dichos productos se hacen casi exclusivamente en formas no elaboradas o semielaboradas, lo que resta posibilidades de aumentar las exportaciones latinoamericanas de productos manufacturados (como los cigarrillos, por ejemplo).

La situación del comercio estatal en los países de economía centralmente planificada es más compleja y entraña problemas de acceso a los mercados, de estabilidad y continuidad del comercio, de sistemas de precio y pagos, y del papel que se asigne a los productos correspondientes dentro del plan general de desarrollo del país importador. A estos problemas se hace referencia especial en otras secciones del presente estudio.

d) "Dumping" y subsidios

Las posibilidades de exportación de manufacturas y semimanufacturas desde América Latina a mercados de ultramar no dependen sólo de las prácticas que siga el país importador, sino también de las que sigan terceros países. En determinados casos, sus costos de producción y distribución les colocan en posición ventajosa, permitiéndoles vender en igualdad de condiciones a precios inferiores a los que puede ofrecer América Latina (por ejemplo, las industrias textiles de Hong-Kong, La India y el Pakistán). En otras ocasiones pueden competir con mayor ventaja mediante la adopción de precios diferenciales para los productos de exportación, cuando los productores desean lograr o mantener una posición segura en el mercado exterior. Una variante de esta política suele aplicarse a industrias cuyos gastos son en su mayoría fijos y en que los costos marginales son mucho más bajos que los costos medios por unidad de producción.

La legislación contra el dúmping sólo existe en algunos países y su campo de aplicación es limitado. Cuando la industria nacional no resulta perjudicada, el país importador no suele mostrar interés en reprimir el dumping, ni aún cuando hay reclamaciones de terceros países afectados. En años recientes ningún país adoptó medidas para prevenir o sancionar estas prácticas, ya sea con arreglo a las disposiciones del GATT o a su propia legislación.

e) Otras prácticas comerciales restrictivas o discriminatorias

Además de las señaladas hay numerosas restricciones menores que, si bien no tienen importancia para el comercio desde un punto de vista global, afectan la comercialización de determinados productos. Las disposiciones respecto a mezclas, aunque fuesen contrarias al artículo III del GATT, se aplican a la fabricación de algunos productos en determinados países (por ejemplo, tabaco, aceites, margarina, jabones) y el requisito de que un determinado porcentaje sea de origen nacional es indudable que influye

/en el

en el movimiento comercial de esos productos. Las disposiciones relativas a la cuarentena, la inspección sanitaria y las marcas a veces se han aplicado también en forma discriminatoria para restringir la internación de productos de un determinado país de origen. Aunque esto se aplica ante todo a productos alimenticios (en especial la carne), en algunos casos se extiende a productos elaborados (por ejemplo, la mantequilla y el queso) que interesan a los fabricantes latinoamericanos.

Un problema conexo se refiere a la interpretación injusta que se ha dado a veces a las leyes contra el dumping, a fin de evitar que las exportaciones desde los países insuficientemente desarrollados compitan con la industria nacional de los países industrializados. En muchos casos, las exportaciones latinoamericanas (como ocurre con el cemento venezolano, por ejemplo) no han podido venderse en el mercado de un país industrializado debido al método que el país al cual se intenta exportar emplea para el cálculo de los precios en el país de origen. Aunque se han rechazado la mayoría de las solicitudes para establecer derechos anti-dumping en países como los Estados Unidos, el peligro de una acción en tal sentido y el riesgo de tener que pagar los derechos correspondientes o devolver los envíos han bastado para inhibir la corriente de comercio.

Las exigencias innecesarias y excesivas en materia de cobros y documentación, tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo, son factores restrictivos del comercio, aunque su efecto es de carácter general más que discriminatorio. Las mismas observaciones se aplican a los impuestos internos y otras cartas que, aunque contribuyen considerablemente a desalentar el consumo de algunos productos (sobre todo cuando una estructura tributaria progresiva impone distintas tasas para los diversos productos), suponen para los bienes no manufacturados (café, tabaco, té, etc.) un problema más grave que para las manufacturas.

2. Algunas características del proceso de industrialización de América Latina

El conjunto de factores a que se ha hecho referencia en el apartado anterior ha sido bastante poderoso para influir decisivamente en ciertas orientaciones del proceso de desarrollo industrial de América Latina. Esas orientaciones, a su vez, han contribuido a debilitar más aún la posibilidad de exportación de manufacturas.

Se trata principalmente del hecho de que, presionada por los problemas de balance de pagos y por otras exigencias del desarrollo, la industria latinoamericana hubo de orientarse ante todo hacia la sustitución de importaciones. Las iniciativas industriales estaban destinadas a aliviar problemas urgentes y en consecuencia se hacían acreedoras a las medidas de estímulo y protección que resultasen necesarias. Aunque a largo plazo una política de estímulos igualmente persistente podría haber favorecido el desarrollo de industrias que tuviesen también como objetivo la exportación, no podía esperarse que llegaran a dar frutos con la urgencia que reclamaban los problemas inmediatos. Hasta los intereses externos contribuyeron en

/cierta medida

cierta medida a esa orientación. Así, por ejemplo, la promoción de nuevas iniciativas industriales correspondió en muchos casos a empresas extranjeras que se proponían mantener su participación en los mercados locales mediante el establecimiento de empresas subsidiarias, beneficiándose también del ambiente general de protección que estaba creándose.

En pcoas palabras, el objetivo de la exportación no estuvo presente en las primeras etapas de la industrialización latinoamericana. Acaso no pudo ser de otro modo, dadas las condiciones de entonces y la falta de planes de desarrollo, pero sea como sea, lo que importa ahora no es tanto evaluar los méritos o defectos de la política de industrialización, sino señalar que esa orientación determinó características que han comprometido en alta medida la aptitud de la industria latinoamericana para participar en mercados externos y cuyos efectos se proyectan todavía hacia el futuro.

Los altos niveles de protección arancelaria han privado a menudo de un grado razonable de competencia, que impulse progresivamente a una mejor organización de la producción, mayor eficiencia y productividad más elevada. La implantación de sistemas adecuados de control de calidad tampoco resultaba imprescindible, lo que viene a constituir otro obstáculo cuando se trata de participar en mercados más organizados y de mayores exigencias. De igual manera, el proteccionismo y la escasa competencia han estimulado niveles de utilidades brutas relativamente altos, favorecidos además por la escasez de capital, característica de las economías en desarrollo.

En definitiva, esos factores vendrían a determinar costos y precios de la producción manufacturera relativamente elevados, tendencia a la que han contribuido además otros factores que a continuación se mencionan en forma sumaria.

a) Las escalas de producción

Diseñada para el abastecimiento exclusivo de mercados nacionales que en general son pequeños en razón de la población y de su nivel de ingresos, la industria manufacturera ha seleccionado en muchos casos tecnologías que no permiten aprovechar en la amplitud posible las economías de escala. En algunos casos, en que las alternativas tecnológicas son menos flexibles, las limitaciones del mercado han obligado a mantener amplios márgenes de capacidad no utilizada, con las consiguientes repercusiones derivadas de las altas cargas de capital.

b) Disponibilidad de créditos y bajas tasas de interés

Son bien conocidas las limitaciones crediticias que en general imperan en las economías latinoamericanas así como las tasas de interés relativamente altas que se aplican. Tampoco la cooperación financiera internacional ha favorecido en sus modalidades tradicionales la canalización de recursos externos hacia la actividad manufacturera. Los bienes de capital, además, resultan más caros en los países en desarrollo, por lo que son mayores las exigencias de inversión para determinadas instalaciones.

/c) Materias

c) Materias primas y combustibles

Aunque la disponibilidad de materias primas da en principio ventajas al mercado latinoamericano para desarrollar industrias de transformación de las mismas con vistas a la exportación, tales ventajas se han visto limitadas en muchos casos por diversos factores. Así ocurre, por ejemplo, con el hecho de que las tarifas de transporte de la materia prima para su manufactura en los países industrializados suelen ser muy inferiores a las de los productos terminados. Además, muchas empresas de los países industrializados, en razón de su asociación financiera, están en condiciones de comprar en el exterior, a precios especialmente favorables determinadas materias primas, que a veces también tienen que importar los países latinoamericanos. Por último, en muchos casos en que América Latina cuenta con abundancia de materias primas y combustibles, su localización alejada de los centros de producción disminuye considerablemente las ventajas consiguientes mientras persistan las dificultades de transporte y servicios internos para su movilización.

d) Mano de obra capacitada y conocimiento técnico

El alto grado de analfabetismo en algunos países latinoamericanos, la carencia de experiencia industrial previa y las escasas facilidades para la capacitación técnica son otros tantos factores que han limitado las ventajas de la abundancia de mano de obra característica de los países latinoamericanos. Algo análogo ocurre con el conocimiento técnico indispensable al nivel de los empresarios profesionales y organizadores de la producción, lo que ha inducido muchas veces a la asimilación pasiva de tecnologías diseñadas para las condiciones bien diferentes que imperan en los grandes centros (frecuentemente mediante el pago de regalías o derechos de patente y la contratación en el exterior de firmas consultoras o personal técnico o administrativo), sin la adaptación necesaria de esas técnicas a las características particulares de las economías de la región.

Se dan, pues, una serie de factores de naturaleza interna que, sumados a los ya señalados en relación con la política de importaciones de los países industrializados y otros problemas de transporte y comercialización, significaron en el pasado un enorme obstáculo para que América Latina hubiese desarrollado una corriente importante de exportación de manufacturas. No cabe distinguir entre estos factores un orden determinado de precedencia: los esfuerzos que puedan hacerse en aquellos aspectos que dependen de decisiones de los propios latinoamericanos serían estériles si no se modifican los factores externos a que se ha hecho referencia; a su vez, la sola remoción de las trabas a la importación mundial de manufacturas sólo significará abrir posibilidades cuyo aprovechamiento efectivo exigirá cambios importantes en lo que ha sido la política tradicional de industrialización de América Latina.

/3. Problemas

3. Problemas de transporte, distribución y comercialización

A las prácticas restrictivas y discriminatorias que imperan todavía en países industrializados en relación con el comercio de manufacturas, y a los problemas de carácter más bien interno que han limitado la aptitud de las economías latinoamericanas para diversificar sus exportaciones, se añaden todavía otros obstáculos que se vinculan principalmente a los aspectos de transporte, distribución y comercialización de este tipo de productos. Los siguientes constituyen algunos de los problemas más importantes en ese sentido.

a) Transporte interno y servicios portuarios

En algunos casos, los principales centros latinoamericanos de producción están emplazados en lugares de difícil acceso a las líneas de comunicación con los mercados transoceánicos (Bogotá, Córdoba, Ciudad de México, etc.). Este problema existe también en países industrializados como los Estados Unidos o el Canadá, pero en América Latina la situación se agrava por la falta de servicios adecuados de transporte interno. La deficiencia de esos servicios se traduce en costos elevados, irregularidades en las entregas y dificultades para coordinar la producción con los programas de exportación.

Los servicios portuarios latinoamericanos son asimismo deficientes. En muchos países es inadecuada y costosa la manipulación de los productos y muy grande el riesgo de daños, que pueden deberse también a deficientes condiciones de almacenamiento. Las dilaciones en el embarque de mercaderías y la prolongada estadía de los barcos en los puertos latinoamericanos constituyen otro factor que encarece los fletes para los cargamentos que se expiden o se reciben. Se ha estimado que aproximadamente la mitad de los costos totales del flete en América Latina corresponde a desembolsos portuarios (derechos de puerto, de muelle, manipulación de la carga y gastos de la tripulación mientras el barco está atracado).

Por otra parte, los productos no elaborados (especialmente minerales) pueden transportarse a menudo pagando los fletes para productos a granel. En cambio, la pequeña cantidad de productos manufacturados que América Latina exporta se considera carga general y debe pagar un flete más elevado, con frecuencia tomando en consideración su valor.

Cabe destacar, finalmente, que aunque los servicios de transporte marítimo y aéreo entre puertos latinoamericanos y norteamericanos o europeos pueden utilizarse regularmente, esos servicios son poco frecuentes o no existen en otras regiones (Europa Oriental, Indonesia, Oceanía, Filipinas, ciertos países africanos y asiáticos, etc.).

b) Financiamiento de las exportaciones

La acentuada escasez y el elevado costo de todas las formas de crédito en América Latina (a plazos corto, mediano o largo), unidos a la falta de un sistema de seguros adecuado contra los riesgos en que se incurre al

/exportar a

exportar a crédito, constituyen problemas inmediatos que obstaculizan severamente el desarrollo de las exportaciones de productos manufacturados desde América Latina. Estos problemas se intensifican debido a la competencia de los planes crediticios para exportación a que pueden recurrir los productores de otras regiones y a la preferencia de los consumidores por las fuentes de abastecimiento que ofrecen formas de pago más ventajosas.

En los países más avanzados se ha registrado durante la posguerra un acentuado aumento de los servicios financieros que se ofrecen a los exportadores, hasta el punto de que, aunque inicialmente el comprador asumía la responsabilidad del financiamiento, en las condiciones normales de hoy esa responsabilidad recae sobre el proveedor de la mercancía. En muchos países, los sistemas de créditos de exportación y de seguros contra deudas incobrables dependen directamente del estado. En otros, el estado actúa como patrocinador, proporciona gran parte del capital de operación y deja los aspectos administrativos en manos de entidades privadas o semifiscales. En ciertos casos los créditos se aplican a la transacción desde el embarque hasta la entrega, otras veces se incluye el financiamiento del costo directo de producción o prefinanciamiento, y en ocasiones se aplica también el financiamiento posterior a la entrega (incluyendo gastos de venta, mantenimiento de existencias, servicios posteriores a la venta e investigación de las necesidades de los consumidores). Para ciertos tipos de productos hay asimismo seguros contra catástrofes y riesgos comerciales, políticos y económicos.

Estos sistemas están comenzando ahora a extenderse a América Latina. Además, aunque se cuenta con fondos a corto plazo provenientes de fuentes bancarias normales, las tasas de interés (18 a 20 por ciento o más) son mucho mayores que las que pagan los competidores de ultramar (8 a 10 por ciento) y gravitan en detrimento del exportador latinoamericano. La iniciativa reciente del Banco Interamericano de Desarrollo para financiar ciertas exportaciones latinoamericanas se circunscribe al comercio interlatinoamericano y por el momento no se aplica a las exportaciones a países ajenos a la región.

c) Discriminación de mercados

Otro obstáculo se refiere al sistema discriminatorio de adquisiciones creado a través de la reserva implícita de mercados específicos para productores de países también específicos. En América Latina, por ejemplo, existen muchas firmas subsidiarias o asociadas de otras norteamericanas o europeas; aunque estas empresas suelen ser autónomas en las operaciones locales (dentro del país latinoamericano), están directa o indirectamente controladas en sus operaciones con otros países. El control directo puede ejercerse en forma de acuerdos específicos para no competir en regiones donde opera la firma matriz u otra subsidiaria. En otros casos, las disposiciones respecto a distribución son de naturaleza indirecta, y emanan de convenios verbales entre fabricantes asociados, que fijan sus respectivos campos de operación. En ciertas ocasiones, la relación entre

/la firma

la firma matriz y la subsidiaria es más estrecha; la firma matriz proporciona el capital, los conocimientos técnicos y, si es necesario, el personal directivo y hasta la mano de obra calificada; la compañía subsidiaria, a su vez, tiene la garantía de un mercado para sus productos, pero se halla atada a un sistema que le impide venderlos en otros lugares y elaborarlos más allá de cierto límite sin que esté de acuerdo la compañía matriz (así ocurre, por ejemplo, con el cobre, el estaño, el hierro y en cierto sentido con el petróleo).

d) Otros problemas de comercialización

A los anteriores se añaden todavía otros problemas que los exportadores latinoamericanos de productos manufacturados enfrentan para su participación en los mercados de ultramar. Se cuentan entre ellos la falta de conocimientos, la experiencia insuficiente, las investigaciones inadecuadas respecto a las necesidades y preferencias del consumidor, las imperfecciones de la comercialización y la falta de financiamiento que permita desarrollar nuevos mercados.

Esto viene a ser una consecuencia más del hecho de que la producción manufacturera latinoamericana haya estado orientada tradicionalmente hacia los mercados locales más que hacia los extranjeros. Dicha orientación priva del conocimiento suficiente acerca de las formas de distribución más ventajosas, los reglamentos administrativos del país exportador - incluyendo aranceles aduaneros, leyes tributarias, etc. -, las exigencias locales respecto a clasificación, embalaje, sanidad, marcas, etc.

Mientras los países industrializados han organizado sistemas satisfactorios que incluyen centros de fomento comercial, servicios de información, representación comercial, estudio de mercados, etc., los productores latinoamericanos carecen de tales servicios. Incluso respecto a los productos primarios, el procedimiento normal es vender a compradores tradicionales que generalmente mantienen representantes en el país latinoamericano, eliminando o reduciendo así la necesidad de establecer contactos en el extranjero. Respecto a las exportaciones no tradicionales, lo reducido del comercio impide desarrollar una organización dinámica de comercialización que fomente las ventas de manufacturas en el exterior y resuelva problemas vinculados a las necesidades del consumidor, al diseño, calidad y consistencia de los productos, al transporte y programas de entrega, al embalaje, clasificación y exigencias sanitarias, y a todo lo relacionado con la documentación necesaria y las formalidades aduaneras.

E. EL DESEQUILIBRIO EN EL COMERCIO EXTERIOR DE INVISIBLES

Además de los elementos restrictivos que han impedido un crecimiento mayor de las exportaciones tradicionales de América Latina y a las barreras y obstáculos que se oponen a la diversificación de sus exportaciones mediante la iniciación y ampliación de una corriente de exportación de productos manufacturados, hay otro elemento desfavorable al comercio exterior de América Latina: el desequilibrio en las transaciones de invisibles.

El comercio de invisibles comprende una serie de elementos muy diversos. Entre los más representativos de ellos - además de las transacciones de capital - figuran los servicios de transporte (de carga y pasajeros), seguros (de naves y carga de importación y exportación), viajes y turismo y otros de naturaleza similar. La importancia de algunos de estos factores desde el punto de vista del balance de pagos de los países latinoamericanos queda reflejada en el cuadro 54.

Cuadro 54

AMERICA LATINA: PRINCIPALES COMPONENTES DEL COMERCIO DE INVISIBLES, 1961

(Millones de dólares)

	Fletes	Seguros	Otros	Total	Viajes y turismo
Créditos	206.9	2.0	174.5	383.4	927.1
Débitos	733.7	68.8	238.3	1 040.8	618.6
Saldo	-526.8	-66.8	-63.8	-657.4	308.5

Fuente: Resumen basado en el estudio del Fondo Monetario Internacional, International Transactions in Services in the Balance of Payments of Under-developed Countries (versión revisada y aumentada, 17 de septiembre de 1963).

Los fletes consignados en esas cifras corresponden, en el caso de los débitos, al total de los fletes sobre las importaciones, valor f.o.b., incluyendo las transportadas en buques nacionales; en el caso de los créditos comprenden los fletes sobre exportaciones transportadas en buques nacionales y los fletes por cargas transportadas en buques latinoamericanos entre terceros países, así como los fletes sobre importaciones transportadas en buques nacionales. Aunque estos últimos fletes no deberían incluirse en el balance de pagos, su inclusión en los débitos hace necesario desde un punto de vista estadístico incluirlos también en los créditos, lo que no afecta al saldo. Una observación similar es aplicable a los seguros: en los débitos se incluyen todos los seguros sobre importaciones contratados en el país, o en el extranjero, por lo que también se han incluido en los créditos los seguros contratados en el país, tanto sobre mercancías importadas como sobre mercancías exportadas.

/Los fletes

Los fletes sobre las importaciones representan alrededor del 10 por ciento sobre su valor f.o.b. Los fletes totales sobre las exportaciones, incluso sobre las transportadas en buques de bandera extranjera, pueden estimarse a su vez en unos 1 100 ó 1 200 millones de dólares, con lo que el monto global de los fletes sobre el comercio exterior latinoamericano llega a cifras cercanas a los 1 900 millones de dólares. Agregando los seguros sobre importaciones y exportaciones, el total de fletes y seguros en el comercio internacional de América Latina es del orden de 2 100 millones de dólares. El saldo favorable a la región en su conjunto por concepto de viajes y turismo queda determinado sobre todo por el importante saldo positivo de México y por los de menor importancia de Haití, Panamá y el Uruguay. Si se excluyeran estos cuatro países resultaría un saldo negativo de unos 130 millones de dólares.

Se trata, pues, de sumas de elevada importancia relativa que convendría, en consecuencia, examinar con cierto detenimiento. Las informaciones disponibles y el estado mismo de conocimiento del problema obligan, sin embargo, a limitar ese análisis a uno de los factores - si bien el más importante - de todos los mencionados: el transporte marítimo.

En cuanto al turismo y a los viajes, no puede dejarse de poner de relieve que del conjunto de créditos correspondientes a este rubro (927 millones de dólares), sólo unos 160 millones corresponden a los países sudamericanos. Esto prueba que una gran parte de América Latina no ha sabido aprovechar hasta ahora la gran corriente de turismo y viajes que se está desarrollando en el mundo.

La importancia del transporte marítimo se aprecia mejor si se tiene en cuenta que más del 90 por ciento del comercio exterior latinoamericano se efectúa por esa vía. Como puede verse en los datos anteriores relativos a la cuenta de transportes en el balance de pagos, el saldo desfavorable de la región por concepto de fletes, alcanzó en 1961 a 527 millones de dólares y a 657 millones si se añaden los seguros sobre mercancías y el rubro relativo a otros gastos de transporte. 12/ En cuanto a los fletes de exportación, aunque no representan desembolsos para los países latinoamericanos, en muchos casos éstos se ven forzados a absorber aumentos de tarifas a fin de mantener sus condiciones competitivas en los mercados internacionales, o a hacer frente a fletes que se mantienen estables mientras bajan los precios de las exportaciones. También merece destacarse el hecho de que la masa global de los fletes correspondientes al comercio internacional latinoamericano en 1961 era del orden de 1 900 millones de dólares, al paso que los ingresos de las compañías navieras

/en el

del área por concepto de fletes sólo llegaban a 207 millones de dólares, es decir, aproximadamente al 11 por ciento del total. En todos estos casos, las posibilidades de mejorar la posición de América Latina dependen principalmente de dos factores: por una parte, del mejoramiento y la ampliación de sus marinas mercantes, incluyendo la mejora imperativa de las condiciones portuarias en el área; por otra parte, de la remoción de ciertas prácticas y actitudes desfavorables de las grandes potencias navieras, prácticas y actitudes susceptibles de frenar el desarrollo razonable y equitativo de las flotas mercantes de América Latina.

Las marinas mercantes de 10 países latinoamericanos - los nueve sudamericanos (excluida Bolivia) y México - poseen actualmente 784 naves con 3.4 millones de toneladas de registro grueso y 4.7 millones de toneladas de d.w.t., lo que equivale a apenas el 2.4 por ciento de la flota mundial. Ese porcentaje es extremadamente bajo si se tiene en cuenta que el volumen del comercio marítimo de los países mencionados representa más del 21 por ciento del comercio marítimo mundial, proporción que ha tendido a disminuir en los últimos años (en 1949 alcanzó al 2.6 por ciento de la flota mundial). América Latina, por consiguiente, depende en proporción muy elevada de naves extranjeras para su comercio de exportación e importación, ya que sus naves propias transportan 14.8 millones de toneladas métricas, es decir, sólo el 6 por ciento de todo el comercio exterior del área.

Se explica así que la mayoría de los países latinoamericanos - en especial desde el término de la última guerra mundial, en la que sufrieron graves dificultades por la falta de naves propias y la escasez de naves extranjeras que atendían su tráfico - hayan adoptado diversas medidas de fomento y protección de sus marinas mercantes 13/. Las medidas adoptadas

---

13/ La Argentina, por ley 6987 de 1948, estableció que toda la importación o exportación de carga de entidades oficiales o semioficiales se haría bajo pabellón nacional. El Brasil, por ley 3381 de 1958, reglamentada al año siguiente, dispuso que el transporte de las mercaderías importadas al amparo de algún privilegio gubernamental y el de los productos adquiridos con financiamiento total o parcial de los organismos oficiales de crédito se hará, respetando el principio de reciprocidad, en barcos de bandera brasileña. Colombia y Ecuador fortalecieron su capacidad propia de transporte al formar en 1947 - conjuntamente con Venezuela, que más tarde se separó - la Flota Mercante Grancolombiana, cuyos barcos gozan de preferencia para el transporte de mercaderías consignadas a organismos fiscales. Chile, por ley 12041, de 1956, reservó para las naves nacionales el 50 por ciento del transporte marítimo de carga, tanto de importación como de exportación, entre Chile y los países atendidos o que se atiendan por líneas chilenas de navegación. El Uruguay ha establecido desde 1961 la obligatoriedad de transportar en barcos de su bandera los cargamentos de propiedad de las entidades gubernamentales y, desde junio de 1963, amplió esta medida a los gobiernos departamentales, entes autónomos, y servicios descentralizados, a la vez que exoneró el 50 por ciento de los recargos cambiarios a las mercaderías que se transporten en buques de bandera nacional de carga seca y liberó a las mismas del impuesto del 6 por ciento a las transferencias de fondos al exterior. [illegible]

en el ámbito nacional se han visto complementadas con acuerdos de reuniones internacionales 14/

Se oponen a tales propósitos los obstáculos inherentes a las limitadas posibilidades de inversión de los países latinoamericanos y a las prioridades que pudieran corresponder a las inversiones en este campo frente a otras exigencias de su desarrollo económico. Debe advertirse además que los estímulos a una expansión de las marinas mercantes regionales y aun el aprovechamiento más intenso de la capacidad de transporte existente se ven limitados por actitudes adversas a la aplicación de estímulos, nacidas en las grandes potencias marítimas.

14/ Así, por ejemplo, en la Conferencia de Chapultepec (México, 1945) se resolvió "que las Repúblicas Americanas consideran punto esencial para sus economías en el fomento y el desarrollo de sus marinas mercantes y el establecimiento de sistemas adecuados de transporte para cada país"; en la cuarta sesión extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social (Petrópolis, Brasil, 1954), los Ministros de Hacienda o Economía de la región declararon como "política de las Repúblicas Americanas que sus marinas mercantes nacionales, integradas por barcos bajo sus banderas, transporten una parte sustancial de su comercio exterior". La Carta de Punta del Este reconoció que "el fomento y la coordinación de los sistemas de transporte y comunicaciones son formas efectivas de acelerar el proceso de integración y es conveniente, para contrarrestar prácticas abusivas en materia de fletes y tarifas, propiciar el establecimiento de empresas multinacionales latinoamericanas de transporte y comunicaciones u otras soluciones adecuadas". La ALALC se ha venido preocupando desde 1961 de una definición de política marítima regional y ha creado una Comisión Asesora de Transportes, en cuya primera reunión (junio de 1963) se aprobó un anteproyecto de convenio general de transporte acuático del Tratado de Montevideo, que reserva el transporte intrarregional a las naves de bandera nacional de las partes contratantes. Como no hubo consenso sobre algunas de las cláusulas más importantes de este anteproyecto - especialmente la referente a multilateralidad de la reserva de cargas -, se seguirá debatiendo el asunto, según se ha acordado en la tercera reunión de negociaciones de la ALALC (noviembre de 1963). El problema de acordar una política naviera para la zona también interesa a la Asociación Latinoamericana de Armadores, recién creada, la que lo abordará en su próxima asamblea general (Montevideo, enero de 1964).

/En efecto,

En efecto, cada vez que algún país de América Latina ha dictado disposiciones legales o administrativas en favor de una mayor participación de sus flotas en el comercio de sus importaciones y exportaciones, en las naciones marítimas tradicionales se ha mostrado disconformidad con esta política y se han presentado reclamaciones por vía diplomática 15/ y hasta en algunos casos se quizo condicionar la ayuda económica a la renuncia del principio de reserva de ciertas cargas.

Las potencias marítimas tradicionales mantienen medidas directas e indirectas de preferencia en favor de sus propias marinas mercantes que repercuten desfavorablemente sobre la posibilidad de que las flotas latinoamericanas participen más activamente en el transporte del comercio exterior del área. Así, por ejemplo, los Estados Unidos, Francia e Italia acuerdan subsidios de construcción y de operación a sus armadores para facilitar la competencia con los extranjeros; la República Federal de Alemania, los Estados Unidos, Grecia, Italia, el Japón, Suecia y el Reino Unido les otorgan diversos beneficios tributarios; Dinamarca, Francia y el Japón ofrecen sistemas de amortización para las naves en mejores condiciones que a las industrias terrestres; y Estados Unidos, Francia, la República Federal de Alemania, Italia, el Japón, los Países Bajos y Suecia conceden préstamos a bajo interés o abonan parte del interés para la construcción de barcos en sus propios astilleros.

15/ Así, sucedió, por ejemplo, en Chile, durante la tramitación de la ley 12 041 de Fomento de la Marina Mercante, respecto de la cual formularon reiteradas representaciones los gobiernos de ocho naciones marítimas que reunían entre sí los dos tercios del tonelaje mundial. Lo mismo ha acontecido en Colombia con un proyecto de ley de protección a la flota nacional, similar a la ley chilena, cuando el Brasil legisló en 1959 a favor de su marina mercante y cuando Venezuela dictó disposiciones para proteger su empresa naviera estatal. Ultimamente se ha presentado un caso parecido en el Uruguay. Desde 1957 la Flota Mercante Grancolombiana no ha podido obtener en los Estados Unidos las autorizaciones (Waivers) para embarcar cargas comprendidas dentro de la ley 17 de 1934 (Cargo preference Act). Las empresas navieras de Chile, el Brasil y Venezuela que atienden tráfico al exterior han recurrido al expediente de firmar convenios de distribución de cargas (freight pools) con sus competidores europeos y norteamericanos, dándoles particpación en la cuota que las leyes de dichos países reservan a las banderas nacionales, para evitar que se obstaculice la aplicación de las medidas proteccionistas, aunque la transferencia a naves extranjeras del derecho de transporte es contraria al espíritu de la legislación de fomento naviero. De esta manera y por obra de circunstancias externas se limita el alcance de la política de fomento de la marina mercante nacional a que esas leyes obedecen.

/Algunas potencias

Algunas potencias marítimas tradicionales aplican también disposiciones de protección a sus banderas en la distribución de cargas, sea por disposiciones legales propiamente dichas o por medidas administrativas en virtud de las cuales las cargas de empresas o agencias gubernamentales se transportan en naves de la bandera del país. Así, la "Cargo Preference Act" (1954) de los Estados Unidos prevé la asignación a naves de bandera norteamericana del 50 por ciento, al menos, del volumen físico de cualquier embarque de cargas de ayuda y de otras cargas financiadas directa o indirectamente por el gobierno o agencias gubernamentales estadounidenses. Aunque dichas cargas representan en conjunto una proporción relativamente pequeña de las exportaciones totales de los Estados Unidos, las disposiciones de la ley aludida afectan sobre todo a los países en desarrollo, que son los beneficiarios de la ayuda de que se trata.

Las legislaciones de algunos grandes países tienen también estipulaciones que permiten aplicar sanciones a los países que adopten medidas consideradas discriminatorias o atentatorias contra sus intereses. Tal es el caso de la ley de 3 de octubre de 1913, que autoriza al gobierno de los Estados Unidos para imponer un derecho discriminatorio de hasta 10 por ciento sobre el valor de la mercadería importada en barcos extranjeros, y el de la Ley de Comercio Exterior de 1961, por virtud de la cual la República Federal de Alemania establece restricciones en los embarques de mercaderías en barcos extranjeros de países que "obstaculicen la participación, en base de competencia, de la flota mercante alemana". Esta última disposición se viene aplicando desde 1961 al Brasil y a Venezuela, cuyos barcos propios y fletados necesitan una licencia especial del Ministerio Federal de Transportes para tomar carga general en la República Federal de Alemania, "a fin de proteger a la marina mercante alemana de la discriminación por esos países".

Por otra parte, los países latinoamericanos compiten en los tráficos internacionales de sus propios cargas no sólo con las naves de las potencias marítimas, fuertemente protegidas y subsidiadas en algunos casos por sus gobiernos, sino también con otro grupo que está en situación económica muy favorable: el de los barcos de "bandera de conveniencia". Los pabellones de Liberia y Panamá - los principales en la materia - amparan entre los dos sobre 14 millones de toneladas de registro bruto, de las cuales casi 9 millones corresponden a busques-tanque, es decir, más del triple del tonelaje total de las empresas navieras latinoamericanas y seis veces el de los barcos-cisterna. Los propietarios de estas naves son, precisamente, armadores pertenecientes a las naciones marítimas tradicionales que desean evitar el pago de impuestos y las exigencias en materia de dotaciones mínimas y de leyes sociales del personal a bordo.

El sistema de conferencias de fletes, que tiene de positivo como medio para asegurar la estabilidad de las tarifas y la regularidad del servicio en el tráfico internacional, no ha probado ser instrumento eficaz para evitar ciertas prácticas restrictivas y onerosas o irregularidades que perjudican a los países latinoamericanos, absolutamente minoritarios en estas organizaciones. Cabe señalar que las 34 conferencias que atienden los principales

/tráficos de

tráficos de América Latina con los Estados Unidos y Europa reúnen, en conjunto, 121 empresas navieras, de las cuales sólo 8 son latinoamericanas, y que nada más que en 14 de dichas conferencias hay alguna de estas líneas de bandera regional. Entre los acuerdos que causan detrimento a las actividades marítimas de los países latinoamericanos merecen señalarse los que reparten determinados tráficos entre los buques europeos afiliados, con exclusión de las naves latinoamericanas, aunque pertenezcan a la misma conferencia. 16/ Sin embargo, la actuación de las líneas latinoamericanas en el seno de las conferencias de que forman parte ha servido para oponerse a recargos y alzas de tarifas que les parecían injustificadas o para lograr que se rebajen los fletes de determinados productos básicos de exportación. Así, por ejemplo, la Flota Mercante Grancolombiana obtuvo que se fijaran tarifas rebajadas para el transporte de café, tan pronto ingresó a las conferencias europeas y norteamericanas y la Compañía Sudamericana de Vapores de Chile ha conseguido fletes especiales de fomento para productos chilenos que buscan nuevos mercados (acero en Europa, entre otros) y ha evitado recientemente que se imponga un recargo en los fletes destinados a Arica, habiendo influido también en que Chile sea el único país sudamericano en que no hay ningún recargo vigente sobre las tarifas de conferencia.

En la actualidad, los países latinoamericanos cuentan con líneas regulares de navegación sólo con los Estados Unidos y las naciones de Europa occidental, países con los cuales se desarrolla más de las dos terceras partes del comercio exterior del área. En cambio, las comunicaciones marítimas intrazonales no están debidamente atendidas y hay una carencia casi absoluta de servicios de transporte con los países socialistas - salvo Yugoslavia y Polonia - y con vastas áreas en vías de desarrollo, como el Africa occidental. Es indudable que esta situación resta también posibilidades de expansión y diversificación a las exportaciones de América Latina.

16/ La Conferencia entre el Norte de Europa, Brasil y Río de la Plata mantiene un acuerdo con arreglo al cual los armadores suecos, daneses y noruegos no cargan en los puertos europeos occidentales servidos por buques de la Conferencia y éstos, a su vez, se abstienen de tomar carga en los puertos escandinavos. El mismo compromiso se aplica a los barcos argentinos afiliados, que no pueden cargar en puertos escandinavos, pero las naves de estos países operan en la Argentina con toda libertad. Otro tanto sucede en la European/Magellan & South American Conference, por lo que las naves chilenas tampoco pueden hacer embarques en Suecia, Noruega y Dinamarca, sin que los buques escandinavos tengan restricciones en puertos chilenos.

F. UNA EVALUACION DE CONJUNTO

Conviene referirse ahora, aunque sea en una evaluación bastante general, a los efectos ejercidos sobre el comercio exterior latinoamericano por ese conjunto de factores a que se ha venido haciendo referencia. Una evaluación de esa naturaleza resulta indispensable no sólo para explicar hechos y tendencias del pasado, sino también y principalmente para deducir de esa experiencia lo que podría y debería hacerse en el futuro, tanto mediante el esfuerzo propio de los países latinoamericanos como a través de acciones que quedan entregadas a la responsabilidad de los países más desarrollados.

Las consecuencias más importantes se reflejan, desde luego, en el precario crecimiento de las exportaciones latinoamericanas frente a las exigencias de un desarrollo que dista mucho de ser satisfactorio, y en pérdidas debidas a las tendencias desfavorables de la relación de intercambio. Estas pérdidas son de proporciones significativas no sólo con respecto a la capacidad para importar, sino también en relación con la cuantía del ingreso total generado en la región. Ambos aspectos han sido ya destacados suficientemente cuando se trató del comercio exterior y el desarrollo económico de América Latina, por lo que sería superfluo insistir aquí sobre aquellas consideraciones fundamentales. Parece pertinente, en cambio, agregar otras conclusiones complementarias, como se hace a continuación.

1. Factores vinculados principalmente a la política de los grandes países han determinado pérdidas apreciables de la participación latinoamericana en el comercio mundial y cambios en la composición de sus exportaciones tradicionales

La magnitud y consecuencias del estancamiento del comercio latinoamericano han sido precisados con anterioridad. Con respecto a un elevado número de productos, ya se vio en el cuadro 19 la medida en que ese retraso gravita sobre ciertos sectores del comercio de la región. Pudo observarse entonces cómo entre 1934-38 y 1950-52, sólo en 5 de los 23 productos comprendidos en la información disponible se registró algún aumento de la participación latinoamericana, y entre ellos únicamente en dos casos (azúcar y algodón) se trataba de productos de importancia efectiva en las exportaciones totales de la región. Entre 1950-52 y 1959-61 disminuyó más aún, hablando en términos generales, esa participación de América Latina: sólo en 4 de los 31 productos considerados se registraron aumentos, sólo en uno de los cuales (algodón) correspondió ese incremento a un producto de cierta importancia.

Aunque no es posible evaluar con un grado suficiente de precisión lo que esa participación decreciente en el mercado mundial ha significado para el comercio exterior latinoamericano, conviene intentar al menos algunos cálculos ilustrativos, limitando el examen a un número menor de productos con respecto a los cuales América Latina haya mantenido una posición

/claramente competitiva

claramente competitiva desde el punto de vista de los precios. Así ocurre, por ejemplo, en materia de productos agrícolas tropicales - entre los que podrían seleccionarse el café y el cacao - cuyos precios han podido competir con los de otras áreas, habida cuenta de las diferencias de calidad de algunos productos. Tal es también el caso de otros productos de zona templada - entre los que se escogen para los efectos de este cálculo hipotético el maíz, el trigo, la carne vacuna, la cebada y el aceite de lino - en los que los precios latinoamericanos suelen ser los más bajos del mundo. Comparando las exportaciones efectivas de esos productos con las que hubiesen tenido lugar si se hubiera mantenido la misma participación en el comercio mundial que alcanzó América Latina en 1934-38 y valorando las diferencias a los respectivos promedios de los precios anuales f.o.b., se llegaría a los siguientes resultados, expresados en millones de dólares:

Productos tropicales:		
Café (1953-62)	2 900	
Cacao (1953-62)	300	3 200
Productos de zona templada:		
Maíz (1953-61)	2 400	
Trigo (1953-61)	1 800	
Carne vacuna (1953-61)	1 100	
Cebada (1953-61)	200	
Aceite de lino 1953-61	150	5 600
Total		8 800

Así, pues, en el transcurso aproximado de un decenio la menor participación latinoamericana en el comercio mundial habría significado para ella pérdidas de ingresos por exportaciones del orden de los 9 000 millones de dólares.

Resulta mucho más difícil evaluar la medida en que esa participación decreciente de América Latina en las corrientes del comercio internacional puede asociarse a la política proteccionista restrictiva o de discriminación, que se ha seguido en las áreas industrializadas. No obstante, de la observación de las tendencias manifestadas en la composición de las exportaciones latinoamericanas puede derivarse al menos una indicación indirecta de la magnitud del efecto de tal política. Ya se ha señalado antes que las medidas proteccionistas y restrictivas han sido severas en materia de productos agrícolas, menos acentuadas en relación con los combustibles y minerales y prácticamente prohibitivas en cuanto a las posibilidades de participación con exportaciones de manufacturas en los mercados de los países industrializados. En consecuencia, esa diversidad de grados en cuanto a protección y restricciones tendría que reflejarse - si es que tal

/política hubiera

política hubiera llegado a influir poderosamente en las corrientes del comercio latinoamericano - en cambios de composición de las exportaciones de América Latina en concordancia con ese tratamiento discriminatorio.

Poca duda puede quedar de que así ha ocurrido si se examinan las cifras contenidas en el cuadro 55, limitado por razones de disponibilidad de información a períodos seleccionados en el conjunto del lapso comprendido entre 1950 y 1961.

Cuadro 55

AMERICA LATINA: a/ COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES

(Porcentaje sobre el valor total)

Productos	1950-52	1955-57	1959-60	1961
Exportaciones básicas:	96	96	93	93
Agrícolas	54	49	43	41
Ganaderas	12	9	10	11
Combustibles	20	26	27	27
Minerales	10	12	13	14
Otras exportaciones (no tradicionales)	4	4	7	7
Exportaciones totales	100	100	100	100
Valor en millones de dólares	7 105	8 343	8 420	8 611

a/ Excluido Haití.

El conjunto de productos agropecuarios formaba en 1948 el 62 por ciento de las exportaciones totales de la región, proporción que declina persistentemente desde entonces hasta llegar al 43 por ciento en 1962. Los combustibles y minerales, en cambio, acrecientan sistemáticamente su importancia relativa, desde el 33 por ciento de las exportaciones totales en 1948 a 50 por ciento en 1962, sobre todo a consecuencia del aumento de los combustibles, ya que el de los minerales ha sido mucho menos significativo. Las exportaciones no tradicionales - constituidas principalmente por manufacturas - apenas si han acrecentado ligeramente su importancia relativa, manteniéndose en niveles muy bajos y merced en gran medida al propio comercio interlatinoamericano.

/Más adelante

Más adelante se complementarán estas apreciaciones con otras sobre los efectos de la política a que se viene haciendo referencia al añadir a este cuadro global informaciones relativas a los cambios de orientación geográfica de las exportaciones latinoamericanas en que también han influido factores similares. Baste, pues, con agregar ahora algunas ilustraciones acerca de esos efectos mirados desde el punto de vista de determinados productos en particular. Entre los trienios 1950-52 y 1959-61, el petróleo reemplazó al café como principal producto de exportación de América Latina; mientras el primero aumentó su importancia relativa en el conjunto de las exportaciones de la región de 20.6 a 27.6 por ciento, el segundo disminuyó del 22.6 al 17 por ciento. Numerosos productos agrícolas perdieron también importancia relativa entre los mismos períodos: el azúcar (de 9.3 a 8.1 por ciento), el algodón (de 5 a 3.9 por ciento), el trigo (de 2 a 1.4 por ciento), las bananas (de 2 a 1.8 por ciento), etc. Los aumentos, en cambio, fueron excepcionales, como en el caso del maíz (de 0.6 a 1.4 por ciento). Entre los productos pecuarios, la mayor participación de la carne, que aumentó de 1.6 a 2.1 por ciento, se vio contrarrestada por declinaciones de la lana (de 3.4 a 2.4 por ciento) y los cueros (de 2.3 a 0.9 por ciento).

Entre los minerales, al aumento de su participación total contribuyeron productos como el hierro - único producto nuevo que llega a cobrar cierta importancia durante este período, hasta representar 3.1 por ciento de las exportaciones totales - y el cobre, que aumentó de 3.8 a 5.1 por ciento. Experimentaron bajas significativas el plomo, el estaño y el zinc.

2. La política agrícola de los países industrializados ha constituido un factor predominante en el limitado crecimiento de las exportaciones latinoamericanas

Bastarían las informaciones generales que acaban de ofrecerse para concluir que la política agrícola seguida en las principales áreas desarrolladas es uno de los factores que más han influido en el comportamiento poco favorable de las exportaciones de América Latina. Sin embargo, el problema tiene alcances tan severos que conviene todavía examinar algunos otros factores relevantes.

Uno de ellos se refiere a la magnitud en que se han expandido los volúmenes de producción agrícola en las zonas industrializadas. En el caso de los Estados Unidos, los aumentos en el volumen de producción alcanzaron a 15 por ciento entre 1930 y 1940, a casi 25 por ciento entre 1940 y 1950 y prácticamente al 30 por ciento entre 1950 y 1960, poniendo así en evidencia una aceleración en el ritmo de crecimiento que no corresponde al comportamiento de sus necesidades internas. En los países de la Comunidad Económica Europea, el incremento entre los niveles de preguerra y el año agrícola 1962-63 es superior al 50 por ciento en Francia y Bélgica, apenas inferior

/a esa

a esa proporción en la República Federal de Alemania y en Italia y alcanzó casi al 80 por ciento en los Países Bajos. En el Reino Unido, el índice correspondiente casi se duplicó entre los mismos períodos. Además, al interpretar la intensidad de estos aumentos, es necesario tener en cuenta que se relacionan con tasas de crecimiento demográfico muy inferiores a las registradas en importantes áreas del mundo poco desarrollado.

Otro factor que conviene señalar es que, para alcanzar esa expansión, ha debido operarse una transformación fundamental en las técnicas de producción agrícola. Al amparo de subsidios, precios garantizados y reservas de mercados, que han significado movilizar recursos financieros en magnitud que queda fuera de toda posibilidad para los países en desarrollo, se ha estimulado la tecnificación y el uso de insumos hasta límites de dudosa economicidad.

Las cifras del cuadro 56 son ilustrativas, en relación con una muestra seleccionada de productos, de la forma en que se han logrado en las distintas regiones los aumentos de producción registrados entre los períodos 1934-38 y 1958-60.

Cuadro 56

CRECIMIENTO DE LA PRODUCCION DE 12 CULTIVOS PRINCIPALES [a/] Y APORTACIONES QUE CORRESPONDEN A LA SUPERFICIE Y AL RENDIMIENTO, 1934-38 A 1958-60

(Porcientos)

Región	Cambios de la producción	Cambios en la superficie cultivada	Cambios del rendimiento por hectárea
América del Norte	+73	-3	+78
Europa occidental	+23	-4	+29
Europa oriental y URSS	+24	+6	+16
Oceanía	+78	+18	+52
América Latina	+60	+41	+14
Lejano Oriente [b/]	+32	+24	+6
Cercano Oriente	+69	+65	+2
Africa	+92	+50	+28
Todas las regiones citadas	+41	+13	+24

Fuente: FAO, Estado mundial de la agricultura y la alimentación (C.63/7, 1963), p. 116.

a/ Precios ponderados totales de trigo, centeno, cebada, avena, maíz, arroz, patatas, soja, cacahuete, tabaco, algodón y yute.

b/ Excluida la China continental.

/Puede advertirse

Puede advertirse que mientras en prácticamente todas las áreas en desarrollo los aumentos de producción se han logrado merced a expansiones de la superficie cultivada, en las economías desarrolladas el aporte principal procede de acentuados aumentos en los rendimientos por hectárea, que llegan casi al 80 por ciento en el caso de América del Norte.

Lo anterior lleva inevitablemente a preguntarse hasta dónde es legítima - no sólo desde el enfoque general de los principios de solidaridad internacional y de la responsabilidad de las economías industrializadas respecto a los países en desarrollo, sino también desde un punto de vista estrictamente económico - una política agrícola como la seguida por algunos de los grandes centros. Se concibe su justificación inicial cuando se trataba de preservar la continuidad de actividades rurales esenciales y de evitar el deterioro de la posición relativa de ese sector en el conjunto de la economía nacional y hasta en aquellos casos en que se limitaba a aliviar o corregir dificultades transitorias del balance de pagos, factores todos que no tenían por qué determinar perturbaciones serias en el comercio internacional. Pero es distinto el caso cuando a esa política se le da permanencia y se la robustece, hasta el punto de originar cuantiosos excedentes que luego se vuelcan al mercado mundial con el apoyo de subsidios destinados a compensar sus mayores costos.

El deterioro de los precios a que inevitablemente tenía que conducir esa política no planteaba a los países industrializados más problema que el de ajustar los niveles de los subsidios, mientras que para los países en desarrollo significaba la reducción de los ingresos ya bien precarios de una agricultura pauperizada. Con ello, y con la necesidad de adaptar en tales condiciones su producción a los volúmenes estrictamente colocables, se restaba a estos últimos países toda posibilidad de acrecentar su propia productividad agrícola e incorporar los mejoramientos técnicos económicamente justificables.

No se trata de problemas que afecten sólo a los productos de zona templada. Las restricciones y gravámenes que limitan el consumo de productos tropicales en los países más avanzados obstaculizan seriamente la posibilidad de acrecentar las exportaciones de los países productores de áreas poco desarrolladas. Como en algunos casos se trata de producciones de ciclos relativamente prolongados, no han podido hacerse ajustes inmediatos frente a las restricciones de la demanda, por lo que los países en desarrollo han tenido que soportar el peso del financiamiento de existencias crecientes. Sólo las actuales existencias latinoamericanas de café computadas a valor del mercado, representan unos 2 500 millones de dólares, es decir, la cuarta parte del valor global de las exportaciones anuales de toda América Latina.

Es preciso reconocer además que las magnitudes tienen muy diferente sentido cuando se refieren a las economías industrializadas y cuando se aplican a los países en desarrollo. Para los primeros, la protección agrícola equivale a proteger un sector cuya importancia relativa dentro

/del conjunto

del conjunto del ingreso es bien modesta (5 por ciento en los Estados Unidos y el Reino Unido, 8 por ciento en Bélgica, 10 por ciento en la República Federal de Alemania y 16 por ciento en Francia) y en la que se ocupa una baja fracción de su fuerza de trabajo. En cambio, afectar a la agricultura de países en desarrollo significa afectar a un sector que llega a representar más de la mitad del ingreso nacional (aun en la Argentina alcanza al 19 por ciento) y que absorbe proporciones sustanciales de la mano de obra. De igual manera los 1 000 millones de dólares anuales en que podrían estimarse algunos de los efectos que tienen para América Latina las distorsiones actuales del comercio de productos agrícolas, constituyen una fracción insignificante del comercio exterior de los países industrializados, pero equivalen a un 12 por ciento del total de las exportaciones latinoamericanas.

3. Durante el período de postguerra no ha disminuido el alto grado de dependencia de un limitado número de productos primarios de las exportaciones latinoamericanas

En apartados anteriores se señaló que las exportaciones de productos primarios (agropecuarios, combustibles y minerales) han modificado poco su altísima participación en el total de las exportaciones latinoamericanas: 93 por ciento del valor total en períodos recientes, en comparación con 96 por ciento en 1950-52 y 94 por ciento en 1948. Este solo hecho sugiere que los obstáculos que determinaron un crecimiento muy insuficiente de las exportaciones de los productos tradicionales, no fueron menos severos en relación con las posibilidades de apertura y ampliación de nuevas líneas de comercio, especialmente mediante exportación de manufacturas. Una evaluación más precisa de los efectos que en este sentido pueden haber tenido las condiciones existentes en las economías industrializadas y aquellos otros factores de orden interno de que se hizo mención requiere un examen algo más detenido. En efecto, problemas de definición y clasificación pueden encubrir tendencias de cierta importancia si sólo se atiende a las cifras globales.

El cuadro 57 muestra la composición del total de las exportaciones latinoamericanas, según su grado de elaboración, en 1961.

/Cuadro 57

Cuadro 57

AMERICA LATINA: a/ EXPORTACIONES SEGUN GRADO DE ELABORACION, 1961

(Valores en millones de dólares)

Productos	Grado de elaboración			
	Bruto	Intermedio	Final	Total
Alimentos, bebidas, tabaco	3 221	184	148	3 553
Textiles (fibras, hilos, etc.)	676	53	20	749
Metales	419	576	37	1 032
Petróleo	1 736	623 b/	-	2 359
Productos químicos	-	65	27	92
Semillas, grasas y aceites	29	133	c/	162
Otros productos	522	22	34	578
Otros productos no clasificados	24	-	-	24
Total	6 627	1 656	266	8 549

a/ Excluidos Haití y Nicaragua.

b/ Incluye diesel oil, gas oil y fuel oil, que en conjunto representan un valor de 504 millones de dólares; gasolina y kerosene, por valor de 119 millones. Con un criterio algo diferente estos últimos podrían considerarse más bien como productos finales.

c/ Los productos finales en su mayoría son alimenticios y químicos.

Como puede observarse, en 1961 más de las tres cuartas partes de las exportaciones de América Latina se efectuaron en bruto o luego de una elaboración mínima 17/ y el 19 por ciento en una etapa intermedia de semi-elaboración; sólo el 3 por ciento correspondió a productos totalmente elaborados.

17/ Convencionalmente, las partidas como carne enfriada, que requieren sólo una elaboración mínima para poderse transportar, se consideran productos en bruto, así como las fibras de algodón, el arroz descascarado, etc., que desde otro punto de vista pueden considerarse producto de la industria manufacturera.

/Sería erróneo

Sería erróneo, sin embargo, interpretar esta información en el sentido de que las exportaciones de productos intermedios y finales corresponden a manufacturas propiamente dichas. Los productos que más influyen en esas cifras son, en efecto, derivados del petróleo, minerales refinados, grasas y aceite, azúcar refinada y otros alimentos que en su mayoría corresponden a procesos muy elementales de transformación de las mismas exportaciones tradicionales de América Latina. De ahí que sea más ilustrativa la clasificación del cuadro 58, donde se distinguen las exportaciones industriales no tradicionales de aquellas otras que derivan de los productos primarios tradicionales.

Cuadro 58

AMERICA LATINA: a/ EXPORTACIONES DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS TRADICIONALES Y NO TRADICIONALES, 1961

	Valor (millones de dólares)	Porcentajes	
		Exportaciones totales	Manufacturas exportadas
Exportaciones tradicionales	1 553.7	18.2	80.9
Alimentos elaborados	212.8	2.5	11.1
Grasas y aceites	133.1	1.6	6.9
Metales no ferrosos (trabajados)	564.3	6.6	29.4
Derivados del petróleo	623.5	7.3	32.5
Aceites esenciales	19.9	.2	1.0
Exportaciones no tradicionales	367.7	4.3	19.1
Alimentos (excluidos los de consumo animal), bebidas, etc., elaborados	118.6	1.4	6.2
Hilos y telas	72.5	.8	3.8
Vestuarios	4.0	.1	.2
Cuero y sus manufacturas	8.3	.1	.4
Productos químicos	71.8	.8	3.7
Manufacturas minerales	15.8	.2	.8
Metales ferrosos (trabajados)	11.5	.1	.6
Manufacturas de metal y maquinaria	37.0	.5	1.9
Otras manufacturas	28.2	.3	1.5
Total	1 921.4	22.5	100.0

a/ Excluye Haití y Nicaragua. La información referente a Cuba se basa en el año 1960.

/Queda así

Queda así bien en claro que en 1961, pese al fuerte impacto sufrido por las exportaciones tradicionales de la región, la exportación de manufacturas propiamente dichas apenas llegó a representar algo más del 4 por ciento de sus exportaciones totales.

Entre los productos manufacturados que no se exportan tradicionalmente adquirieron mayor importancia los productos químicos, los textiles, los alimentos para animales y otros productos alimenticios, pero ninguno de ellos llega a representar el 1 por ciento de las exportaciones de la zona.

Los principales productos alimenticios, ordenados según su importancia, fueron pasta y mantequilla de cacao, pescado en conserva, fruta en conserva (principalmente duraznos), extractos de café, chocolate, verduras en conserva, jugos de frutas, leche enlatada o deshidratada y dulces de azúcar. También se exportó una pequeña cantidad de bebidas alcohólicas (especialmente vino de Chile y ron de los países del Caribe). La característica más destacada de los últimos años es el crecimiento del comercio de harina de pescado. Las exportaciones peruanas de este producto y en menor cantidad las chilenas, han tenido amplia aceptación como alimento para animales y fertilizante en el mercado europeo, alcanzando un valor de 100 millones de dólares en 1961 (contra sólo 285 000 dólares en 1950).

Las exportaciones de productos químicos se componen en su mayoría de óxidos metálicos, glicerina, alcohol etílico, ácidos, drogas, medicamentos, insecticidas, dextrinas, caseína y gluten de cereales.

En el grupo de los textiles sólo tuvo cierta importancia el comercio de tops de lana, de hilados de fibras duras y, en cierta medida, las telas de algodón. El comercio de hilados de algodón todavía es pequeño y las exportaciones de telas de lana no acusan el desarrollo que cabría esperar en una región productora de lana. Tampoco el vestuario y las confecciones se exportan en gran cantidad. El calzado y otros artículos de cuero encuentran aceptación, pero sólo en pequeñas cantidades.

En el grupo de los metales ferrosos existe un comercio muy limitado - especialmente con los Estados Unidos y el Japón - para el fierro y el acero en forma de barras, planchas, láminas, alambres, tubos, etc. Desde hace pocos años se ha comenzado a exportar una reducida cantidad de productos manufacturados de metal, maquinaria y equipo de transporte, de la cual se ha destinado la mitad a los países de la región. Las exportaciones recién iniciadas de papel, cemento, productos madereros, películas, libros, instrumentos musicales, discos, instrumentos científicos u ópticos, muebles, artículos de caucho y otros artículos terminados se destinan principalmente a los demás países latinoamericanos y no al mercado mundial.

Las limitaciones para acrecentar la menguada participación latinoamericana en el comercio mundial de este tipo de productos han llegado a hacerla declinar con respecto a períodos anteriores. Así, por ejemplo,

/los productos

los productos elaborados exportados por América Latina representaron en 1952 un 4.4 por ciento de las importaciones totales de estos productos efectuados por el Canadá, los Estados Unidos, la Europa occidental y el Japón, proporción que disminuyó a 3.9 por ciento en 1956 y a sólo 2.9 por ciento en 1961.

Los productos elaborados de consumo final mostraron una contracción más severa, mientras la declinación de las exportaciones de muchos rubros incluidos en el grupo de productos "intermedios" o semielaborados fue contrarrestada por el aumento de las exportaciones de fuel oil y otros derivados del petróleo. Por otra parte, los metales no ferrosos semielaborados disminuyeron del 17 al 12 por ciento en su participación de los mercados principales en la década anterior a 1961.

Contrasta esta tendencia con lo ocurrido con otros países en desarrollo y con la Europa oriental, cuya participación en los mercados de los países industrializados ha aumentado de 10.8 a 12.2 por ciento en el caso de productos semielaborados que no corresponden a exportaciones tradicionales de América Latina, y de 10.7 a 12.5 por ciento en productos elaborados. (Véase el cuadro 59.)

El aumento de las exportaciones de esas otras zonas en desarrollo fue sustancial, no sólo en textiles de algodón y vestuario, sino también en gran número de otros productos elaborados. Destacan entre estos últimos la maquinaria eléctrica, que aumentó su participación en el mercado de 3.3 a 11.0 por ciento entre 1952 y 1961; las manufacturas de metal, que aumentaron de 3.5 a 9.2 por ciento en el mismo período; las alfombras y tapices, que crecieron de 35.6 a 42.6 por ciento; las manufacturas de cuero, con un incremento de 6.9 a 10.8 por ciento, y asimismo maderas, hilados, manufacturas de minerales no metálicos y varios productos semielaborados.

Cabe destacar en este punto la situación de México, país que ha conseguido una diversificación bastante acentuada en sus exportaciones. Incluyen éstas una amplia gama de semimanufacturas y manufacturas.

/Cuadro 59

Cuadro 59

PARTICIPACION DE AMERICA LATINA EN LAS IMPORTACIONES DE MANUFACTURAS DE LOS PAISES INDUSTRIALIZADOS

(Porcentaje importado desde América Latina y otras áreas)

Origen / Item	América Latina			Países desarrollados			Europa Oriental			Resto del mundo		
	1952	1956	1961	1952	1956	1961	1952	1956	1961	1952	1956	1961
Total manufacturas	4.4	3.9	2.9	77.9	78.6	81.1	1.0	1.9	2.1	16.7	15.6	13.9
Productos tradicionales	13.6	13.7	14.0	49.5	50.8	53.1	.6	2.1	3.9	36.3	33.4	29.0
Productos no tradicionales	1.0	.8	.5	88.4	87.5	87.1	1.2	1.8	1.7	9.4	9.9	10.1
Productos tradicionales	13.6	13.7	14.0	49.5	50.8	53.1	.6	2.1	3.9	36.3	33.4	29.0
Carne envasada	22.7	21.3	25.2	42.1	46.0	46.7	2.5	8.0	11.6	32.7	24.7	16.5
Harina de trigo	.8	.1	.2	64.8	62.5	79.7	.3	-	.2	34.1	37.4	19.9
Tabaco manufacturado	17.7	17.8	9.2	74.6	75.9	86.6	-	.6	-	7.7	5.7	4.2
Total alimentos bebidas y tabaco	8	8.2	9.6	54.4	53.2	58.6	2.0	2.8	5.6	35.6	35.8	26.2
Derivados de petróleo	9.8	15.4	17.9	49.8	46.6	43.0	.7	3.4	6.7	39.7	34.6	32.4
Aceites animales	.9	1.6	9.9	57.3	68.3	64.1	.1	-	.1	41.7	30.1	25.9
Aceite vegetal	13.5	6.3	16.9	26.3	30.5	31.8	.7	.5	.3	59.5	62.7	51.0
Aceites y grasas	14.1	7.6	16.3	34.0	41.5	41.5	.6	.4	2.0	51.3	50.5	40.2
Aceites esenciales	9.7	10.7	9.2	54.5	57.0	62.0	2.1	1.6	1.8	33.7	30.7	27.0
Cobre	29.1	25.8	21.4	37.2	40.1	47.0	-	-	.1	33.7	34.1	31.5
Plomo	30.1	27.6	23.8	34.1	29.6	42.8	-	-	10.1	35.8	42.8	23.3
Zinc	4.7	5.2	7.3	84.1	79.4	69.8	-	4.3	13.8	11.2	11.1	9.1
Estaño	.1	.3	1.6	43.5	43.7	38.8	-	.7	.3	56.4	55.3	59.3
Metales no ferrosos	17.1	16.1	12.4	51.7	54.6	60.9	-	1.5	1.8	31.2	27.8	24.9
Productos no tradicionales	1.0	.8	.5	88.4	87.5	87.1	1.2	1.8	1.7	9.4	9.9	10.7
Intermedios	1.7	1.4	1.0	87.5	86.4	86.8	.9	2.7	2.7	9.9	9.5	9.5
Cueros y pieles preparados	3.0	2.4	1.5	65.6	68.6	75.4	3.2	3.2	2.3	28.2	25.8	20.8
Madera elaborada	.6	.3	.8	67.2	63.2	58.8	4.8	2.1	3.8	27.4	34.4	36.6
Pulpa de papel	-	-	-	83.1	84.9	82.8	.4	1.3	2.0	16.5	13.8	15.2
Hilados	1.0	.5	.2	95.0	93.8	92.2	.2	.2	.2	3.8	5.5	7.4
Químicos	6.4	4.4	2.4	85.5	87.3	89.2	1.3	2.9	2.9	6.8	5.4	5.5
Hierro y acero	.4	.3	.2	67.2	71.6	81.0	.2	3.8	2.6	32.2	24.3	16.2
Minerales elaborados	.7	1.0	1.8	87.8	78.8	79.0	.8	2.1	1.2	10.7	18.1	18.0
Finales	.6	.5	.4	88.7	88.0	87.1	1.3	1.4	1.3	9.4	10.1	11.2
Pescado envasado	5.5	4.6	3.6	46.4	37.3	46.4	6.1	5.3	3.9	42.0	52.8	46.1
Preparados de cereales	.5	.1	-	70.9	81.7	88.0	14.9	10.0	5.8	13.7	8.2	6.2
Fruta en conserva	3.2	3.0	2.9	35.6	40.6	51.2	.3	.7	1.9	60.9	55.7	44.0
Legumbres en conserva	4.3	3.9	1.9	54.8	66.5	66.7	1.6	1.3	4.5	39.3	28.3	26.9
Chocolate	11.5	12.7	8.2	81.0	85.1	88.1	2.5	.4	.9	5.0	1.8	2.8
Preparados alimenticios	.5	2.9	.2	84.3	53.1	90.9	1.4	-	.2	13.8	44.0	8.7
Bebidas	.4	.2	.2	52.7	59.5	69.8	.2	.2	.4	46.7	40.1	29.6
Alimentos y bebidas	2.2	2.2	1.5	55.0	54.9	66.4	2.0	1.5	1.8	40.8	41.4	30.3
Manufacturas de cueros	2.2	2.4	2.3	90.8	92.0	89.9	1.0	.6	.3	6.0	5.0	7.5
Calzado	2.5	1.8	.7	82.7	73.7	66.3	4.0	3.8	2.5	10.8	20.7	30.5
Tejidos de algodón	.3	-	.1	83.3	67.4	67.3	2.5	.3	2.3	13.9	32.3	30.3
Tejidos de otras fibras	.2	.3	.1	70.8	77.3	74.5	.6	1.8	.8	28.4	20.6	24.6
Tejidos especiales	13.3	11.4	9.3	78.3	78.1	82.1	1.0	1.3	.9	7.4	9.2	7.7
Confecciones	1.4	1.0	.7	65.3	71.1	66.1	1.0	2.1	3.9	32.3	25.8	29.3
Alfombras	.4	.3	.1	64.0	65.6	57.3	1.1	1.9	2.3	34.5	32.2	40.3
Vestuarios	1.2	.5	.1	83.6	69.4	69.2	1.4	2.0	1.4	13.8	28.1	29.3
Productos farmacéuticos	5.1	3.2	2.9	90.0	92.0	92.6	.8	.8	.9	4.1	4.0	3.6
Jabones y perfumes	.9	-	-	91.0	98.8	99.1	-	.3	.2	8.1	.9	.7
Pinturas	.1	1.6	-	98.0	94.8	97.7	-	1.2	.7	1.9	2.4	1.6
Abonos	1.0	.4	.6	90.0	90.0	91.0	9.0	6.1	5.8	-	3.5	2.6
Vidrio, alfarería, etc.	.1	.1	.3	75.4	80.9	81.4	9.9	6.5	5.9	14.6	12.5	12.4
Instrumentos científicos	.1	.2	.1	96.2	94.3	90.8	1.2	.9	1.0	2.5	4.6	8.1
Manufacturas de metal	.1	.1	.1	96.4	93.6	90.7	.8	.7	.6	2.7	5.6	8.6
Maquinaria no eléctrica	.1	-	.1	98.5	98.0	97.3	.6	1.0	1.0	.8	1.0	1.6
Maquinaria eléctrica	-	-	.1	96.7	96.7	89.0	.5	.8	.7	2.8	2.5	10.2
Maquinaria de transporte	.4	.5	.1	98.3	97.0	96.1	.8	1.0	.7	.5	1.5	3.1
Otras manufacturas n.e.p.	.8	.6	.4	90.2	86.5	79.9	1.9	1.9	1.7	7.1	11.0	18.0

/4. Ha

4. Ha sido escasa y muy lenta la diversificación geográfica del comercio exterior latinoamericano

Las crecientes dificultades para ampliar el comercio con sus mercados tradicionales como consecuencia de los factores de distinta índole ya examinados hacen resaltar vivamente la necesidad de buscar nuevos mercados y de desarrollar una corriente más activa de comercio con otras áreas.

Una de las principales características del comercio latinoamericano ha sido la concentración de un porcentaje muy elevado de sus exportaciones en el grupo occidental de países industrializados. El cuadro 60, que muestra cuál ha sido el destino de las exportaciones latinoamericanas, permite comprobar que se ha mantenido esa concentración durante más de 20 años y que han sido bastante débiles los cambios ocurridos. En efecto, las tres cuartas partes de las exportaciones latinoamericanas van a los Estados Unidos y a la Europa occidental. Dentro de la propia región, el comercio ha fluctuado en torno a límites modestos, aunque en 1962, primer año en que han estado vigentes las reducciones de gravámenes pactados en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, ha subido ligeramente el porcentaje de 1961. El intercambio con otras áreas en desarrollo es casi insignificante, llegando a menos del 1 por ciento, y sigue siendo pequeño el comercio con los países de la Europa oriental, aunque últimamente está cobrando fuerza.

Es típica de los países en desarrollo la concentración de sus exportaciones en los países industrializados con los que tradicionalmente se han mantenido lazos comerciales, culturales y políticos. Los países industrializados occidentales han sido por mucho tiempo compradores de los productos agrícolas que constituyen la base del comercio de los aludidos países en desarrollo. La propia dependencia de la exportación de esos bienes primarios, que por lo regular producen paralelamente los países de la región, explica a su vez el bajo índice del comercio intrarregional y el también muy bajo nivel del comercio con otras áreas en desarrollo. Por último, el área socialista, ya industrializada, sólo en los últimos años está apareciendo como posible cliente en gran escala.

Cuadro 60

AMERICA LATINA: EXPORTACIONES POR REGIONES DE DESTINO

(Porcentajes)

	Total	América Latina	Canadá	Estados Unidos	Europa occidental			Europa oriental	Japón	Otros países
					Total[a/]	CEE	EFTA			

c/ Excluye el Japón, la China continental, Mongolia, Corea del Norte y Viet-Nam del Norte.

d/ Incluye todos los países del Cercano Oriente (africanos y asiáticos).

e/ Excluye el comercio intrarregional de la China continental, Mongolia, Corea del Norte y Viet-Nam del Norte.

/Esta excesiva

Las perspectivas de intensificar el comercio intrarregional, con otras áreas en desarrollo y con los países socialistas, son analizadas en otros lugares del presente estudio.

El cuadro 61 permite comparar la distribución geográfica del comercio de las diversas regiones mundiales. Dicho cuadro confirma la índole de la concentración del comercio que debe considerarse típica de los países en desarrollo. Pero de la comparación entre las diversas regiones surgen dos importantes distinciones, ambas de índole negativa para América Latina: primero, que su grado de dependencia en el comercio con los países industrializados occidentales es mayor que la de cualquier otra área en desarrollo del mundo, con excepción de Africa, pero muy cerca de ella; segundo, que el porcentaje representado por su comercio intrarregional es mucho menor que el de otras áreas en desarrollo, como el Asia, las cuales han tenido visiblemente más éxito en el empeño de intensificar el comercio dentro de su región.

Otra peculiaridad de la estructura geográfica del comercio latinoamericano es que, descontando de las cifras del comercio con los países socialistas las relativas a Cuba - país que debe considerarse en una situación atípica dentro del marco latinoamericano -, el porcentaje del comercio del resto de la región que va a los países socialistas es menos de la mitad del de las otras áreas en desarrollo.

Cuadro 61

DEPENDENCIA DE REGIONES EXPORTADORAS EN LOS PRINCIPALES MERCADOS, 1961

(Porcentajes)

Destino / Región exportadora	Comercio intrarregional	Comercio con otras regiones		
		Países desarrollados occidentales	Países no desarrollados	Países socialistas
Países en desarrollo	21.0	74.0	-	5.3
América Latina	6.6	83.1 a/	3.4	6.5
Africa b/	4.9	85.5	4.3	6.3
Extremo Oriente (excluido el Japón) c/	27.6	58.1	7.7	6.6
Cercano Oriente d/	10.9	68.6	11.9	6.1
Países socialistas	68.5 e/	19.1	10.8	
Países desarrollados	77.8	-	24.1	3.6
América del Norte	25.5	38.9	26.7	1.3
CEE	36.8	37.9	20.9	3.8
EFTA	19.8	51.9	24.1	4.2
Europa occidental	59.9	13.8	21.4	4.6
Japón	-	45.0	52.4	2.4
Oceanía, Sudáfrica	4.8	72.8	14.7	5.8
Total	100.0	64.4	22.1	11.6

a/ Incluye exportaciones a las Indias Occidentales Holandesas.
b/ Excluye Sudáfrica, pero incluye países africanos del Cercano Oriente.

Esta excesiva concentración de las exportaciones en sólo unas áreas del mundo revela graves debilidades en la estructura del comercio de América Latina. Se están desaprovechando, por una parte, las oportunidades comerciales que ofrecen grandes áreas. Por otra parte, el sector externo latinoamericano no tiene la flexibilidad que debiera a fin de compensar con ganancias en unas áreas lo que se pierde en otras, lo que priva a América Latina de una parte considerable de su capacidad negociadora.

Las exportaciones de América Latina a la Europa oriental, Asia (incluyendo el Japón), Africa y Oceanía, están limitadas hoy casi exclusivamente a productos básicos. Entre éstos, por orden de importancia, se exportan al Japón algodón, azúcar, lana, mineral de hierro y maíz; a la Europa oriental, azúcar, lana, café, cueros, cacao, mineral de hierro y aceite de linaza - con exportaciones que se dividen en proporciones parecidas entre Checoslovaquia, Polonia y la Unión Soviética, con una participación menor de Alemania oriental -, y a Asia, Africa, Oceanía y las Indias Occidentales, algodón, café, carnes enlatadas, azúcar y tabaco. Se envían otros productos a estas últimas regiones y a la Europa oriental, pero se trata de un comercio irregular y de pequeña magnitud, que varía considerablemente de un año a otro.

Entre los países industrializados de Occidente, las exportaciones latinoamericanas al Reino Unido muestran fluctuaciones dentro de límites absolutos más bien estacionarios durante los últimos 15 años (850 millones de dólares en 1948, sólo 385 en 1952, 670 en 1956 y 1958, 740 en 1960 y 695 en 1961), con una participación decreciente de las importaciones procedentes de América Latina en el comercio total de importación de ese país. También ha variado la proporción de las exportaciones latinoamericanas hacia el mercado de los Estados Unidos: aunque los porcentajes son prácticamente iguales en 1948 y 1961 (algo más de 39 por ciento), se había alcanzado preponderancia más elevada en períodos intermedios (hasta 49.2 por ciento en 1950-52).

Las exportaciones de América Latina a los países miembros de la Comunidad Económica Europea - por lo menos medidas a precios corrientes - muestran aumentos persistentes. (Véase el cuadro 62.) Al apreciar ese aumento de las exportaciones latinoamericanas a los países del mercado común europeo conviene tener en cuenta por lo menos dos consideraciones importantes. Una se refiere a las modificaciones que ha experimentado la composición de ese comercio. Si se atiende a lo ocurrido a partir de 1958, es decir, desde la creación del mercado común, se apreciará que una parte sustancial del aumento corresponde a los países exportadores de minerales y que, proporcionalmente, hay un estancamiento de las exportaciones de los países productores agrícolas de zona tropical. Esto refleja una vez más el impacto de las medidas de discriminación descritas en apartados anteriores.

/Cuadro 62

Cuadro 62

AMERICA LATINA: EXPORTACIONES A LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA, 1937-38 A 1961

(Millones de dólares corrientes)

Países	1937-38	1948	1950	1951	1958	1959	1960	1961
De la zona templada	290	440	333	376	374	409	471	457
De la zona tropical	192	348	340	515	574	629	621	603
Exportadores de minerales y petróleo, excluida Venezuela	77	67	69	114	182	237	285	296
Venezuela (petróleo)	25	41	50	57	162	137	137	174
Total	584	896	792	1 062	1 292	1 412	1 514	1 545

Fuentes: Estudio del comercio entre América Latina y Europa (E/CN.12/225), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 52.II.G.2); Boletín Económico de América Latina, Suplemento Estadístico, vols. V y VI (1960 y 1961), publicación de las Naciones Unidas; Dirección de Comercio Internacional.

La otra consideración se refiere al hecho de que el aumento de los niveles absolutos de la exportación de América Latina a la CEE no guarda relación con la expansión de la actividad económica y del comercio exterior global de los países miembros de ésta. En la importación de alimentos y otros productos básicos efectuada por la Comunidad se observa que la mayor parte del crecimiento registrado entre 1958 y 1960 se abasteció mediante su propio comercio recíproco, cuya participación en el total se acrecentó de 19 a 22 por ciento; en el mismo período se mantuvo la participación relativa de las importaciones procedentes de América del Norte (14 por ciento) y de los países de economías centralmente planificadas (5 por ciento), mientras la participación de América Latina, que en 1953 había llegado al 11 por ciento, se reducía de 10 a 9 por ciento entre 1958 y 1960. Por lo que a 1961 se refiere, los cuadros 63 y 64 dan más detalles acerca de las exportaciones latinoamericanas clasificadas según su destino.

/Cuadro 63

Cuadro 63

PRINCIPALES PRODUCTOS MANUFACTURADOS EXPORTADOS POR AMERICA LATINA, 1961

(Valores en millones de dólares)

Producto \ Destino	Mundo	América Latina	Estados Unidos	Canadá	Japón	Europa Occidental	Europa Oriental	Otros
Productos alimenticios	326.5	37.5	162.6	5.3	4.3	110.4	.8	5.6
Azúcar refinada	101.0	8.9	86.8	-	2.4	.9	-	2.0
Carne envasada	90.3	10.9	30.0	2.0	-	46.1	-	1.3
Cacao en pasta	10.7	-	7.1	1.1	-	9.6	.4	.5
Pescado envasado	12.0	.3	6.1	.9	-	4.1	-	.5
Mantequilla	8.6	2.6	-	-	-	6.0	-	-
Fruta en conserva	7.4	1.2	3.6	.5	-	2.0	-	.1
Extracto de café	7.2	-	6.4	-	.2	.6	-	-
Chocolate	5.6	-	5.4	-	-	-	-	.2
Margarina y manteca	5.1	4.7	-	-	-	.4	-	-
Legumbres en conserva	5.1	.3	4.6	-	.1	.1	-	-
Harina de cereales	3.3	2.0	-	-	-	1.3	-	-
Queso	3.0	1.8	1.0	-	-	.1	-	-
Jugo de frutas	2.5	.1	1.4	.2	-	.5	-	.3
Leche condensada en polvo	1.3	1.3	-	-	-	-	-	-
Dulces de azúcar	1.0	.9	.1	-	-	-	-	-
Alimentos de animales								
Harina de pescado	53.4	2.1	9.7	.5	1.6	38.6	.3	.6
Otros productos alimenticios	1.0	.4	.4	.1	-	.1	.1	.1
Bebidas alcohólicas	3.9	.6	1.1	.1	-	1.4	-	.7
Ron	1.2	-	.3	.1	-	.3	-	.5
Vino de uva	.5	.2	.1	-	-	.2	-	-
Otras bebidas alcohólicas	2.2	.4	.7	-	-	.9	-	.2
Tabaco manufacturado	1.0	.4	.2	-	-	.4	-	-
Aceites y grasas	133.1	6.9	21.2	.4	.2	94.2	6.5	3.6
De origen vegetal	115.5	4.1	19.8	.4	.2	81.0	6.3	3.6
De origen animal	17.6	2.8	1.4	-	-	13.2	.2	-
Derivados de petróleo	623.5	65.4	261.8	22.4	1.0	111.8	-	161.1
Productos químicos	91.7	15.7	54.0	.3	.7	17.7	.5	2.8
Productos medicinales	21.0	6.8	7.0	.1	-	5.7	-	1.4
Caseína	10.8	.5	6.4	-	.4	3.5	-	
Aceites esenciales	7.9	.1	3.9	-	.1	3.6	.2	.1
Explosivos	1.9	1.9	-	-	-	-	-	
Insecticidas	1.3	.8	.4	-	-	.1	-	
Acidos	1.3	.3	.5	.1	-	.4	-	
Glicerina	1.2	.1	.1	-	-	.6	-	.3
Gluten	1.2	-	-	-	-	.8	-	.4
Perfumes	1.2	1.0	-	-	-	-	-	.1
Pinturas	1.2	1.0	-	-	-	.1	-	.1
Otros productos químicos	42.7	3.2	35.7	.1	.2	2.9	.3	.4
Cueros elaborados	8.2	1.1	3.4	.1	.1	3.0	.2	.4
Cueros curtidos	5.2	.5	1.5	-	-	2.7	.2	.4
Pieles preparadas	2.1	.2	1.5	-	.1	.3	-	-
Manufacturas varias de cuero	.9	.4	.4	.1	-	-	-	-
Papel y madera elaborada	16.7	12.2	3.4	-	-	.6	-	.5
Impresos	6.7	5.3	.7	-	-	.5	-	.2
Papel y celulosa	6.5	6.4	-	-	-	-	-	.1
Manufactura de madera	1.9	.3	1.4	-	-	.1	-	.1
Madera simple trabajada	1.6	.2	1.3	-	-	-	-	.1
Artículos de caucho	2.0	1.6	.4	-	-	-	-	-
Textiles	72.5	8.3	25.6	.9	.5	21.1	.5	15.6
Hilos de lana	28.0	2.7	1.9	-	.3	20.3	.5	2.3
Tejidos de algodón	11.4	1.9	.4	-	-	.1	-	9.0
Hilos de algodón	4.3	.3	.7	.1	-	.2	-	3.0
Tejidos de lana	2.6	.8	1.1	-	-	.1	-	.6
Confecciones	2.1	1.3	.5	-	-	.2	-	-
Otros hilos	20.3	.6	18.5	.2	.2	.2	-	.6
Otros tejidos	3.8	.7	2.5	.5				.1
Vestuario	2.6	1.5	.9	-	-	-	-	.1
De algodón	.4	.2	.2	-	-	-	-	-
De otros materiales	2.2	1.3	.7	-	-	-	-	.1
Calzado	1.4	.2	1.1	-	-	-	-	-
Manuf. de minerales no metál.	15.8	3.9	7.1	-	.1	.7	-	3.8
Cemento	6.9	2.0	1.2	-	-	-	-	3.6
Ladrillos baldosas	3.1	.2	2.8	-	-	-	-	.1
Manufacturas de vidrio	1.9	1.4	.4	-	-	.1	-	-
Vidrio	1.0	.2	.7	-	-	-	-	-
Otros productos manufact.	2.9	.1	1.9	-	.1	.6	-	.1

/Cuadro 63 (conclusión)

PRINCIPALES PRODUCTOS MANUFACTURADOS (conclusión)

Producto \ Destino	Mundo	América Latina	Estados Unidos	Canadá	Japón	Europa Occidental	Europa Oriental	Otros
Metales elaborados	575.8	12.3	225.8	-	10.2	325.2	-	2.3
Hierro y acero	11.5	2.6	4.4	-	1.6	2.9	-	-
Tubería	3.8	.7	3.1	-	-	-	-	-
Láminas, barras, planchas	3.2	.4	1.2	-	1.6	-	-	-
Alambre	1.3	1.2	.1	-	-	-	-	-
Otros productos simplemente trabajados	3.2	.3	-	-	-	2.9	-	-
Metales no ferrosos	564.3	9.7	221.4	-	8.6	322.3	-	2.3
Cobre en barras, planchas	259.6	3.5	56.7	-	4.3	194.3	-	.8
Cobre en blister	188.2	1.3	129.5	-	-	57.3	-	.1
Estaño trabajado	43.2	1.2	6.1	-	-	35.9	-	-
Plomo trabajado	30.1	.5	16.1	-	2.6	9.9	-	1.0
Plata	14.8	.1	2.1	-	.8	11.8	-	-
Plomo sin forjar	13.9	1.0	5.4	-	.8	6.7	-	-
Zinc trabajado	11.8	2.1	3.1	-	.1	6.3	-	.2
Otros metales simplemente trabajados	2.7	-	2.4	-	-	.1	-	.2
Manufacturas de metales	5.2	3.6	1.1	-	-	.2	-	.3
Enseres domésticos	1.3	1.0	.2	-	-	-	-	.1
Envases	1.1	.6	.5	-	-	-	-	-
Cable y alambre	.7	.7	-	-	-	-	-	-
Otras manufacturas de metal	2.1	1.3	.4	-	-	.2	-	.2
Maquinaria	18.2	12.0	4.0	.2	-	1.6	-	.4
Maquinaria eléctrica	3.4	2.5	.6	-	-	.2	-	.1
Bombas	1.5	1.3	-	.2	-	-	-	-
Maquinaria agrícola	1.0	.4	.6	-	-	-	-	-
Equipo de Oficina	.6	.4	.2	-	-	-	-	-
Maquinaria generadora de fuerza	.5	.2	.2	-	-	.1	-	-
Máquinas para trabajar metales	.3	.2	-	-	-	.1	-	-
Otras máquinas no eléct.	10.6	6.8	2.4			1.2		.2
Equipo de transporte	13.6	6.4	4.4	.1	-	2.4	-	.2
Vehículos automotores para carreteras	6.3	4.4	1.6	-	-	.1	-	.2
Aeronaves	5.8	.7	2.7	.1	-	2.3	-	-
Barcos y Botes	1.1	1.0	-	-	-	-	-	-
Material rodante para ferrocarriles	.3	.2	.1	-	-	-	-	-
Vehículos no automotores	.1	.1	-	-	-	-	-	-
Artículos manufacturados diversos	9.3	4.1	4.5	.1	-	.4	-	.2
Instrumentos musicales	1.9	.8	.9	-	-	.1	-	.1
Películas	1.4	.9	.3	-	-	.2	-	-
Muebles	.9	.4	.4	-	-	-	-	.1
Instrumentos científicos	.7	.4	.2	.1	-	-	-	-
Otros artículos manufacturados	4.4	1.6	2.7	-	-	.1	-	-

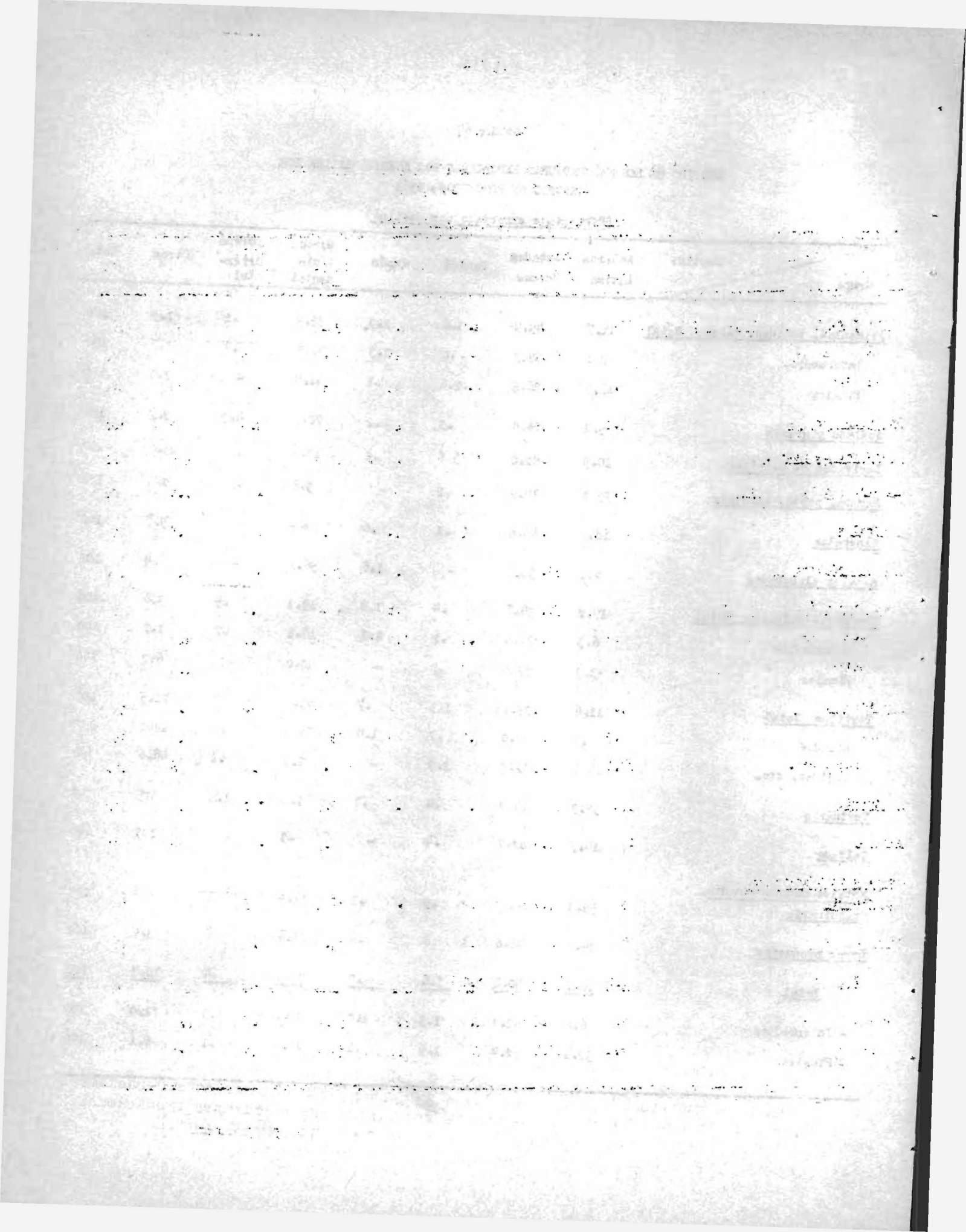
/Cuadro 64

Cuadro 64

DESTINO DE LAS MANUFACTURAS EXPORTADAS POR AMERICA LATINA POR GRUPOS DE PRODUCTOS, 1961

(Porcentaje exportado por destino)

Grupo \ Destino	América Latina	Estados Unidos	Canadá	Japón	Europa Occidental	Europa Oriental	Otros	Total
Alimentos, bebidas, tabaco Total	11.7	49.4	1.6	1.3	33.9	.2	1.9	100
Intermedios	7.1	59.9	.8	2.3	27.8	.4	1.7	100
Finales	17.3	36.5	2.6	.1	41.4	-	2.1	100
Aceites y grasas	5.2	16.0	.3	.2	70.7	4.9	2.7	100
Derivados de petróleo	10.5	42.0	3.6	.2	17.9	-	25.8	100
Madera, papel, impresos	79.2	14.2	.2	-	3.8	-	2.6	100
Minerales	18.7	45.9	.1	.6	4.9	-	29.8	100
Metales elaborados	2.2	39.4	-	1.8	56.2	-	.4	100
Productos químicos Total	17.2	58.8	.4	1.8	19.3	.5	3.0	100
Intermedios	6.3	71.9	.2	1.1	18.1	.7	1.7	100
Finales	43.3	27.8	.7	-	22.0	-	6.2	100
Textiles Total	11.6	35.1	1.3	.7	29.1	.7	21.5	100
Hilados	6.9	40.0	.7	1.0	39.3	.9	11.2	100
Tejidos, etc.	24.1	22.3	2.9	-	2.0	.1	48.6	100
Vestuario	55.9	34.7	.4	.1	2.2	1.2	5.5	100
Calzado	14.7	82.7	.4	-	.3	-	1.9	100
Metales manufacturados, maquinaria	59.3	25.7	.9	.1	11.5	.1	2.4	100
Otros productos	34.4	46.6	.8	.6	13.6	.8	3.2	100
Total	10.1	40.8	1.6	.9	35.9	.4	10.3	100
- Intermedios	6.6	42.2	1.5	1.0	37.2	.5	11.0	100
- Finales	32.1	32.4	1.9	.1	27.4	.1	6.1	100



Capítulo III

PERSPECTIVAS Y LINEAS DE ACCION FUTURAS

A. LAS NECESIDADES FUTURAS DE IMPORTACION DE AMERICA LATINA Y LAS PERSPECTIVAS DE EXPORTACION DE PRODUCTOS TRADICIONALES

En los capítulos anteriores se ha procurado precisar las características de un problema bien conocido en sus aspectos generales, que viene limitando severamente las aspiraciones de crecimiento y mejoramiento de las condiciones de vida de la población latinoamericana. Han quedado así de manifiesto algunos hechos fundamentales, principalmente la estrecha relación entre el comercio exterior y el conjunto del desarrollo económico de América Latina, las tendencias desfavorables que ese comercio registra en el pasado y los factores que han influido en ese comportamiento adverso. Es oportuno ahora proyectar hacia el futuro ese conjunto de antecedentes y experiencias para anticipar los términos en que se plantearía el problema si no se adoptan enérgica y oportunamente las decisiones de distinto carácter que conduzcan a una revisión a fondo de las condiciones en que se viene desenvolviendo el comercio internacional.

Partiendo de los cálculos expuestos en el capítulo I acerca de las necesidades de importación que las economías latinoamericanas deberán afrontar en los años próximos, resulta, en resumen, que dichas necesidades de importación aumentarían desde los 8 000 millones de dólares a que alcanzaron en 1960 a 12 000 millones de dólares hacia 1966 y a 15 000 millones de dólares hacia 1970, siempre según las proyecciones e hipótesis que allí se puntualizan.

Tales exigencias plantearán necesidades de acción simultánea en varios campos, pues difícilmente podrían encontrarse soluciones satisfactorias si los esfuerzos se limitaran a aspectos parciales del problema global. Esto se debe tanto a la magnitud del problema mismo como a razones de tiempo. En efecto, vigorizar corrientes tradicionales de exportación, por ejemplo, puede depender en mucho de medidas administrativas y de la diversificación de mercados, y en consecuencia podrían esperarse resultados en plazos relativamente breves. En cambio, ampliar la gama de esas exportaciones - incorporando a ellas cada vez más productos manufacturados y semimanufacturados - y acrecentar sustancialmente el intercambio dentro de la propia región, son factores cuyos resultados no podrían apreciarse sino después de un período más largo de esfuerzos persistentes.

Una y otra cosa entrañan decisiones, acuerdos y acciones concretas - en el ámbito mundial, regional y nacional - para precisar mejor el significado y alcances de las cuales se requiere un examen algo más pormenorizado sobre las formas en que América Latina podría atender a sus exigencias futuras de importación. Conviene comenzar, pues, con algunas consideraciones acerca de lo que América Latina podría esperar de sus corrientes tradicionales de intercambio en términos de productos y mercados en el caso de mantenerse las actuales condiciones y normas a que se hallan sujetas.

/Ello obliga

Ello obliga una vez más, en vista de la diversidad de situaciones particulares, a examinar el problema comenzando por productos o grupos de productos determinados. A este propósito acaso sea suficiente circunscribirse al conjunto de productos cuyo valor total de exportación latinoamericana en los años 1959-61 representaba más de 6 200 millones de dólares, es decir, casi el 80 por ciento de las exportaciones de la región. Ese grupo está integrado por café, cacao, bananas, algodón, azúcar, harina de pescado, trigo, carnes, maíz, lanas, aceite de lino, petróleo y sus derivados, estaño, cobre, plomo, zinc y mineral de hierro.

1. Café, cacao y bananas

Los principales mercados tradicionales de América Latina para café, cacao y bananas son los Estados Unidos, el Reino Unido y los países de la CEE. El aumento del consumo de café, cacao y bananas en los Estados Unidos después de la última guerra mundial fue factor determinante en el mejoramiento de la posición de los países latinoamericanos exportadores de esos productos, pero en los últimos cuatro o cinco años se observa una tendencia estacionaria del consumo por efecto de los niveles relativamente altos alcanzados ya. Además, porductos como el café, y sobre todo la banana, muestran una elasticidad ingreso de la demanda muy baja.

Como en los Estados Unidos no se aplican a esos productos ni gravámenes de importación ni impuestos internos que restrinjan artificialmente la demanda es bien probable que el consumo respectivo sólo aumente en función del crecimiento demográfico de ese país. Así pues, cualquier incremento más acelerado de las exportaciones latinoamericanas de estos tres importantes productos tendría que porcurarse en mercados diferentes del de los Estados Unidos.

Sin embargo, no parecen muy halagüeñas las perspectivas en otros mercados importantes, si no se modifican radicalmente las medidas restrictivas vigentes. (Véase el capítulo I.) Aunque las importaciones de café latinoamericano de los países de la CEE aumentaron algo más que las provenientes de Africa, es preciso tener en cuenta que la extensión de las discriminaciones cuantitativas aplicadas por Francia a los demás países de la Comunidad tendría un efecto muy negativo sobre las exportaciones latinoamericanas a este grupo de países. En cambio, si éstos aplican la discriminación sólo a través de la tarifa y en la magnitud convenida (9.6 por ciento de preferencia en favor de los Estados Asociados) y por un tiempo prudencial, América Latina podría seguir participando en el mayor consumo de café de aquellos países en proporción parecida a la actual. Por otra parte, ese consumo podría aumentar considerablemente si se eliminasen los gravosos impuestos internos que rigen en muchos de ellos, lo cual beneficiaría a todos los países exportadores del mundo.

En cuanto al mercado del Reino Unido, no parece que la participación de América Latina, que es muy reducida, pueda aumentar notablemente en los próximos años, mientras se mantengan las preferencias otorgadas en favor de los países del Commonwealth.

/A estas

A estas consideraciones acerca de las posibilidades de incrementar el volumen de las exportaciones, es preciso agregar el otro factor determinante de los ingresos de divisas que origina el café, a saber, los precios. El Convenio Internacional del Café, que comenzó a regir en 1962, no ha influido hasta ahora sobre los precios, y su efectividad en esta materia dependerá de la observancia de las cuotas que tienen asignadas los países exportadores. Mientras tanto, el deterioro de los precios se ha traducido ya, en los últimos años, en un retroceso muy serio para los países productores y continuará quizá siendo el principal factor negativo de las perspectivas cafeteras.

En cuanto al cacao, las posibilidades de exportación latinoamericanas se ven aún más limitadas. La baja de los precios en los últimos años ha llevado la remuneración de los productores a límites tales que desalientan la producción y América Latina ha venido perdiendo importancia, en términos absolutos y relativos, en el abastecimiento mundial de cacao. En cambio, las preferencias de que gozan en la CEE los países asociados de Africa les permiten atenuar en cierta medida los efectos de la caída de los precios y han tenido así un estímulo suficiente para seguir modernizando sus explotaciones y elevar los rendimientos, gracias a la renovación de las plantaciones y a la aplicación de medidas para combatir las plagas y enfermedades de ese cultivo.

En resumen, el estancamiento relativo del mercado de los Estados Unidos y el efecto de las prácticas discriminatorias del Reino Unido y la CEE - que pueden significar, en el caso de las bananas, la acentuada contrracción del mercado de Alemania Occidental - llevan a la conclusión de que son poco promisoras las perspectivas de exportación de estos tres productos tropicales para América Latina.

2. Azúcar y algodón

Como se señaló en el Capítulo II, la disminución de la producción mundial de azúcar y la reorientación en el destino de las exportaciones cubanas han determinado un cambio completo en la situación de este producto. Los precios, que estaban antes del año 1962 a un nivel muy deprimido en relación con otros años, subieron al doble hacia 1963, las existencias disminuyeron rápidamente y ante el estímulo que ofrecían los mayores precios y la redistribución de la cuota cubana en el mercado de los Estados Unidos, aumentó la producción azucarera en los demás países productores de América Latina.

La Ley Azucarera de los Estados Unidos, que tanta importancia tiene para América Latina en lo que respecta a este producto, fue enmendada en julio de 1962. En virtud de esa enmienda el porcentaje de las necesidades de azúcar que debían cubrirse con producción nacional se elevó de 53.5 a 59.9 por ciento y de 55 a 65 por ciento la contribución nacional a los incrementos del consumo.

/Según la

Según la ley anterior, la cuota principal correspondía a Cuba, que ahora queda reducida a casi la mitad pero su aplicación queda suspendida mientras no se reanuden las relaciones diplomáticas entre ambos países. A Filipinas le correspondía otro cupo importante, que ha aumentado ahora al suspenderse la cuota de Cuba; el Perú, la República Dominicana, México, Nicaragua, Costa Rica, Haití, Panamá tenían una cuota según la ley anterior, incrementada ahora. Además Colombia, el Ecuador, Guatemala, El Salvador y el Paraguay pasan a contar con cupos en la nueva ley, aparte de otros países no latinoamericanos.

Las importaciones sujetas a cupos son pagadas en los Estados Unidos a un precio similar al que perciben los productores nacionales, cuyos costos de producción son más elevados. En consecuencia, los países que reciben cuotas se benefician con una cotización más elevada que la del mercado internacional cuando ésta, como sucedía hasta 1963, es inferior al precio interno de los Estados Unidos.

La nueva ley introduce otra novedad: el cupo global. Este cupo que alcanza (en condiciones de consumo normal) a 1.4 millones de toneladas quedará abierto a todos los países que tengan exportación neta de azúcar y mantengan relaciones diplomáticas con los Estados Unidos. El azúcar importado dentro de este cupo está sujeto al pago de derechos más elevados que los correspondientes a las cuotas por países y se comprará al precio mundial.

Pese a que las nuevas disposiciones de la Ley Azucarera de los Estados Unidos representan una disminución del cupo que tenía América Latina (incluyendo Cuba) hasta 1962, las perspectivas a corto plazo para este producto parecen ser bastante buenas. Los altos precios aseguran altos ingresos a los productores, y han de determinar incrementos en la producción. Esta situación se mantendrá hasta tanto el consumo mundial de azúcar se vuelva a equilibrar con la producción, como sucedía antes de la alteración del destino en las exportaciones de azúcar cubana.

El algodón es un producto que tropieza con muy pocas trabas en su comercialización. Países como Italia y Francia, que mantienen algunas limitaciones tarifarias o cuantitativas, las están eliminando. Sin embargo, las condiciones mundiales para su comercio no han sido muy favorables en los últimos tiempos, sobre todo en razón de la caída de los precios. América Latina - tratada en relación a este producto en pie de igualdad con los demás productores del mundo - ha incrementado rápidamente sus exportaciones de algodón y es muy probable que las continúe aumentando en el futuro, pese a las limitaciones impuestas por las ventas de algodón de los Estados Unidos mediante subsidio y financiaciones especiales conforme a la Ley 480 y a la baja de precios registrada en los últimos tiempos.

/3. <u>Trigo, maíz</u>

3. Trigo, maíz y carnes

Las perspectivas de exportación de trigo en los próximos años son poco halagüeñas. Los altos precios de garantía que los países industrializados fijan a su producción interna permiten mecanizar las tareas cada vez más y extender el uso de fertilizantes y plaguicidas, todo lo cual hace que sigan aumentando los rendimientos por hectárea. Por otra parte, la elasticidad-ingreso de la demanda de este producto es bajísima y a veces hasta negativa, lo que no permite esperar incrementos notables de consumo en los países desarrollados. Además, la política de venta de excedentes que siguen los Estados Unidos y Francia, a precios de subsidio, sumada a las modalidades de vender trigo mediante distintos sistemas de financiación, convierten en una operación cada vez más difícil la exportación de este cereal por aquellos países que lo venden sin subsidios.

Hasta el presente, las ventas de trigo argentino mantienen su posición gracias a sus condiciones de panificación, muy superiores a las del trigo europeo. No obstante, la competencia de trigos duros del Canadá y los Estados Unidos, así como la intención de Turquía de colocar trigos duros en el mercado común europeo, amenazan también la permanencia de esa posición.

En cuanto a las posibilidades en otros mercados, el abastecimiento de trigo por parte de la Argentina y el Uruguay a los países en desarrollo, latinoamericanos o de otras áreas geográficas, ha disminuido a proporciones poco importantes como consecuencia de las ventas de trigo de los Estados Unidos al amparo de la ley 480. Son también inciertas las perspectivas que puede abrir la actual escasez de trigo en los países de economías centralmente planificadas, en primer lugar por la competencia de los países que pueden subvencionar su producción y financiar sus ventas y además por la inseguridad acerca de la permanencia de las compras de los países socialistas, tanto por razones de balance de pagos como por el posible aumento de su producción propia.

Respecto al maíz, en cambio, las condiciones son apreciablemente mejores que para el trigo. La política de los países desarrollados en cuanto a este producto no ha sido tan enérgica como respecto al trigo en procura del auto-abastecimiento. Esta política apunta a facilitar alimento de precio más bajo para la producción interna de carne (cerdos, vacunos, aves). Tampoco han sido tan agresivas las ventas de los excedentes norteamericanos de maíz en el mercado mundial, aunque también se hacen con subsidios y financiaciones especiales. Sin embargo, los precios del maíz están a nivel muy bajo y es probable que continúen así, pues sólo en virtud de esos precios es posible sustituir otros forrajes y mantener o acrecentar el actual volumen de ventas.

Las perspectivas para carnes en los Estados Unidos son asimismo buenas, a condición de que la Argentina, el Uruguay y el Paraguay consigan, como lo ha hecho México, eliminar la aftosa, que limita su acceso al mercado norteamericano. No parecen prometedoras, en cambio, las perspectivas en Europa. En efecto, mientras los países de la CEE continúen en su política de auto-abastecimiento en materia agrícola, sólo puede esperarse mantener los actuales

/volúmenes de

volúmenes de exportación a esos países. En cuanto al mercado del Reino Unido - que representa más de la mitad del mercado conjunto de la Argentina y el Uruguay en carne vacuna -, no es probable que vaya a expandirse en el futuro; antes al contrario, cabe temer su reducción debido tanto a la política de autoabastecimiento por el Reino Unido como a su eventual ingreso al mercado común europeo.

4. Lanas y aceite de lino

La exportación de lanas puede considerarse estable para los próximos años. Aunque el mercado internacional puede absorber más lana y no se cree que la competencia de fibras sintéticas en el futuro próximo pueda redundar en perjuicio de sus posibles colocaciones, no parecen muy próximas las posibilidades de incrementar en forma sustancial la producción latinoamericana, sobre todo debido al uso poco intenso de fertilizantes en las tierras dedicadas a la cría de ovinos en todos los países del área.

En cuanto al aceite de lino, el principal productor y exportador en el área es la Argentina. En este país se observa una persistente disminución de la superficie apta para cultivo de productos de clima templado dedicada al trigo; están aumentando, en cambio, las superficies destinadas a maíz y lino. Esta reorientación de los cultivos responde al comportamiento de los mercados internacionales respecto a los diferentes productos. Sobre el aceite de lino hay gravámenes que procuran evitar su ingreso a los países desarrollados para proteger así las importaciones de semilla. Por otra parte, los Estados Unidos desarrollan también con respecto a este producto una competencia basada en condiciones de venta no comerciales. Sin embargo, el hecho de que las condiciones sean menos severas que en el caso del trigo, favorecen la transferencia de las tierras hacia su cultivo. Debido a estas circunstancias, es de esperar que la exportación de aceite de lino continúe aumentando en los próximos años.

5. Harina de pescado

La harina de pescado y el mineral de hierro son los dos únicos productos importantes que América Latina ha conseguido desarrollar en la última década como líneas nuevas de exportación, lo que ha redundado en favor del Perú y Chile principalmente.

El consumo de harina de pescado se ha extendido considerablemente en los últimos años, en razón de sus condiciones como alimento para aves de corral y ganado porcino. Sin embargo, como la producción mundial ha estado creciendo a un ritmo más rápido que el consumo, puede temerse por la evolución futura de los precios.

Además existen restricciones a su importación en varios países. Así, los aranceles alcanzan al 5 por ciento en la República Federal de Alemania y al 9 por ciento en Francia. Hay discriminaciones del 10 por ciento en el Reino Unido en favor del Commonwealth e Irlanda. Italia discrimina en favor

/de la

de la CEE con un 9 por ciento. Los Estados Unidos, en cambio, no aplican restricción alguna. Aunque estas discriminaciones y restricciones constituyen un freno a la expansión de las exportaciones latinoamericanas, su intensidad es menor de las que se aplican a otros productos. Cabe esperar por ello que en años futuros continúen aumentando dichas exportaciones apoyadas en las condiciones naturales de pesca y en los bajos costos de producción, sobre todo en Chile y el Perú.

6. Minerales y combustibles

Aunque no dejan de presentar serios problemas, en general las perspectivas de exportación de minerales y combustibles parecen más halagüeñas. Así ocurre, en primer lugar, con la exportación de petróleo, del que está en expansión la demanda mundial. Como consecuencia de ello se están afirmando los precios, que habían sufrido algunas bajas. Sin embargo, las exportaciones de petróleo de Venezuela pueden encontrar en el futuro mayores dificultades para alcanzar el mercado de los Estados Unidos, en vista de las restricciones derivadas del establecimiento en ese país de una cuota a la importación de petróleo crudo. Otro aspecto negativo para las exportaciones latinoamericanas es que el incremento del consumo interno en Colombia y el Perú es mayor que el incremento de la producción, por lo que están declinando los saldos exportables de esos países. Las exportaciones de México, en cambio, se hallan en expansión.

En cuanto al cobre, los precios mundiales continúan oscilando, aunque en los últimos tiempos se registraron alzas derivadas de la mayor actividad económica de Europa. Como los precios y volúmenes de exportación del cobre, el plomo y el zinc derivan de la actividad general de las economías de los países desarrollados, la continuación de la expansión económica en los países de la CEE en los próximos años puede determinar mayores ventas y precios sostenidos.

La producción mundial de estaño, por su parte, es inferior a las necesidades, lo que ha determinado alzas en los precios y ha alentado la producción. Para los próximos años puede esperarse que aumente la producción de estaño en Bolivia. De otro lado, la liquidación de las reservas estratégicas de estaño por parte de los Estados Unidos y el agotamiento de la reserva estabilizadora administrada por el Consejo Internacional del Estaño son hechos que aseguran la disponibilidad de fondos para adquirir estaño en el caso de que los precios sufrieran otra caída en los próximos años.

La elevación del precio del estaño determinada por estas circunstancias es tal que puede alentar la aparición de sustitutos y poner en peligro el mercado potencial de este producto. Elevar la oferta de estaño parece la medida más efectiva para mantener su uso en todas las aplicaciones actuales.

/En cambio

En cambio, el rápido crecimiento de la producción y exportación de mineral de hierro latinoamericano y de otras áreas en desarrollo parece aproximarse a su fin, ya que las recientes bajas de precios bien podrían denotar que se ha llegado a un punto de saturación del mercado. Contribuye a fortalecer esta idea la extensión de nuevas técnicas de producción siderúrgica - gracias a las cuales ahora se pueden aprovechar yacimientos que antes no se consideraban económicamente explotables - en los países desarrollados y la aparición de nuevos yacimientos en otras regiones del mundo.

Aunque el consumo del plomo y el zinc son función de la expansión económica de los grandes centros, la observación de las tendencias recientes en las exportaciones latinoamericanas tampoco permite ser muy optimistas respecto a las posibilidades de estos metales.

7. Proyección hipotética de las exportaciones latinoamericanas

Hasta aquí las consideraciones, de orden muy general, que cabe formular a propósito de los principales productos y grupos de productos de las exportaciones tradicionales de América Latina. Sería importante resumir todos esos antecedentes y otros complementarios en una evaluación cuantitativa que permitiera confrontar esas perspectivas con las exigencias globales de importación de las economías de América Latina a que se hizo referencia al comienzo de la presente sección.

Cualquier proyección de esta índole envuelve riesgos muy grandes, pues exige incorporar criterios discutibles y apoyarse más de una vez en elementos de juicio relativamente subjetivos. Sin embargo, como no se trata aquí de formular pronósticos sino de desentrañar la índole y magnitud de los problemas del comercio exterior latinoamericano, parece posible elaborar una hipótesis razonable y en grandes órdenes de magnitud acerca de lo que podría ser la situación si no ocurren cambios significativos en las condiciones del comercio mundial a que se ha venido haciendo referencia.

Sólo con ese propósito y con esas reservas se ofrece en el cuadro 65 una estimación muy general acerca de lo que podrían ser las exportaciones de América Latina hacia 1970 en las condiciones actuales del comercio mundial:

Cuadro 65

AMERICA LATINA: PROYECCION DE LAS EXPORTACIONES HACIA 1970
(Millones de dólares a precios de 1959-61)

	1959-61	1970
Productos tropicales a/	2 245	2 780
Productos templados b/	865	1 090
Minerales y combustibles c/	3 080	4 025
Otros productos	1 767	2 265
Total d/	7 957	10 160

a/ Café, cacao, bananas, algodón y azúcar.
b/ Trigo, maíz, carnes, lana y aceite de lino.
c/ Cobre, plomo, zinc, mineral de hierro, estaño, petróleo y derivados.
d/ No se incluye Cuba por falta de informaciones.

/Según las

Según las cifras del cuadro 65, que en muchos casos representan una posición más bien optimista,1/ el total de las exportaciones latinoamericanas aumentaría desde casi 8 000 millones de dólares a que alcanzaron en promedio durante el trienio 1959-61, hasta poco más de 10 000 millones de dólares en 1970. Es necesario señalar que un crecimiento de las exportaciones tradicionales tan menguado vendría a acrecentar los graves problemas que América Latina confronta ya en materia de comercio exterior, y sería incompatible con cualquier aspiración, por modesta que fuese, de mantener un crecimiento persistente en los niveles de ingreso por habitante de la región.

1/ Se han supuesto precios constantes hasta 1970, lo que significa un cambio notable de la tendencia histórica, caracterizada por la persistente declinación de los precios de la mayor parte de los productos básicos. Para el volumen de las exportaciones se ha calculado en todos los casos una prudente tasa de crecimiento. En café, frente al previsible impacto de las preferencias otorgadas por la CEE, se estimó un incremento del 1.6 por ciento anual, 2/3 del previsto por FAO para la demanda total; en bananas, la tasa es de 2.2 por ciento anual que corresponde al promedio del período 1948-52 y 1958-62; en lanas se supuso un crecimiento del 15 por ciento hasta 1970, igual al aumento mínimo de las importaciones calculado por FAO; para los demás productos de clima templado, la tasa de crecimiento calculada corresponde a la demanda influida por las restricciones en los principales mercados y por la competencia, con subsidio u otras condiciones especiales, de otros exportadores.

B. LAS POSIBILIDADES DE DIVERSIFICACION DE LAS EXPORTACIONES

Aun en las condiciones más propicias del mercado internacional América Latina difícilmente podría esperar sólo de la expansión de sus corrientes tradicionales de comercio un crecimiento de la capacidad para importar en consonancia con las exigencias de su desarrollo económico. Resultan así indispensables determinados cambios en la política de comercio exterior de los principales centros industrializados y la apertura de nuevos mercados, capaces de aliviar el problema al menos temporalmente al ofrecer posibilidades de colocar un volumen mayor de exportaciones primarias en mejores condiciones de precios. Estas son desde luego exigencias fundamentales para evitar una crisis que ya se insinúa en América Latina y que en los próximos años podría adquirir proporciones incontrolables. Pese a su importancia, ello no podría sentar las bases de una solución permanente, la que en definitiva tendrá que fundamentarse en nuevas estructuras de comercio con una composición más diversificada de las exportaciones latinoamericanas que incorpore particularmente, a los productos manufacturados y semimanufacturados.

Conviene insistir en que no se trata en esos dos campos de soluciones alternativas, sino complementarias. La diversificación progresiva de las exportaciones es un proceso que urge iniciar, pero del que no cabe esperar resultados de gran trascendencia en corto tiempo. Entre tanto, las exportaciones primarias tendrán un papel esencial que cumplir en ese período de transición hacia nuevas estructuras de comercio, bajo el estímulo de nuevos mercados y la ampliación de los mercados tradicionales mediante la remoción de las trabas, restricciones y discriminaciones que imperan. A su vez, actuar sólo sobre estas últimas significaría aliviar los problemas inmediatos, pero, en definitiva, se les habrá postergado para más adelante, ya que las características inherentes a su condición de productos primarios determinarían fatalmente un crecimiento más lento que el de las necesidades de importación de las economías en desarrollo.

Estas consideraciones inducen, pues, a considerar con cierto detenimiento las perspectivas que podrían existir para que América Latina - y en general los países en vías de desarrollo - llegasen a sostener una corriente

/importante de

importante de exportación de manufacturas y semimanufacturas.2/

Acaso convenga ante todo precisar que la continuación y mayor intensidad del proceso de industrialización de América Latina están llamadas no sólo a contribuir a la superación de los obstáculos de comercio exterior, sino que constituyen también exigencias ineludibles, frente a otros problemas fundamentales del desarrollo de la región. Entre éstos, destaca el relativo a la ocupación eficiente de la mano de obra.

Puede estimarse que la fuerza de trabajo excede actualmente en América Latina los 70 millones de personas y que está creciendo a una tasa media anual del 3 por ciento. Según estas cifras, habría necesidad de crear anualmente más de 2.1 millones de empleos en América Latina. Para apreciar la magnitud de este volumen de nuevos empleos basta compararlo con el aumento anual de la población activa de los Estados Unidos, por ejemplo, que no alcanza a 1.6 millones de personas. A su vez, se aprecia claramente cuál es la magnitud del esfuerzo a realizar para lograr un aumento del producto interno, del coeficiente de inversión y del de exportación que permita absorber, en ocupaciones realmente lucrativas, esa nueva fuerza de trabajo.

2/ En rigor, al considerar el tema de la diversificación de las exportaciones deberían también tenerse en cuenta otras posibilidades, vinculadas principalmente con algunos rubros del comercio de invisibles. Sin embargo, esto plantea problemas de naturaleza muy especializada, que escapan a las posibilidades de este documento. La omisión de referencias más detenidas no puede pues atribuirse a una subestimación de su importancia, sobre todo si se atiende al hecho de que el comercio internacional de invisibles ha representado en años recientes alrededor del 28 por ciento del comercio mundial total (cifra correspondiente a 1958, tomada de "World Trade in Invisible" por Ely Devons en Lloyds Bank Review).

De otra parte, en secciones anteriores ha habido oportunidad de examinar la situación de América Latina respecto a uno de los componentes más importantes de ese comercio: el transporte marítimo. Otro de sus componentes principales, constituido por el turismo y gastos de viaje, viene cobrando extraordinario dinamismo, como lo demuestra el hecho de que los créditos registrados en el balance de pagos de un elevado número de países aumentaron de 1 961 millones de dólares en 1950 a 4 359 millones en 1958. Este solo componente fue en ese año aproximadamente igual al comercio mundial de productos químicos y mucho mayor que el de textiles, y su crecimiento superior al de un comercio tan dinámico como es el de la maquinaria industrial y los equipos de transporte. Es obvio que la América Latina puede beneficiarse de esas transacciones en mucha mayor medida que en el pasado.

Consideraciones similares cabría formular acerca de la importancia del comercio de seguros, otro de los componentes principales de las transacciones de invisibles.

/En el

En el pasado, América Latina no ha podido satisfacer esas exigencias, lo que ha venido deformando su estructura ocupacional con una participación desproporcionada de la ocupación en el sector de servicios, algunos de escasa importancia social. Ni siquiera el crecimiento histórico de 6 por ciento anual registrado por la industria ha sido suficiente para solventar el problema ocupacional. El ritmo de acumulación de capital en la industria fue insuficiente para dar más impulso a ese crecimiento, y, además, las propias características de la tecnología aplicada en las ramas industriales que se desarrollaron con mayor velocidad coadyuvaron a ese resultado pues ésta se basaba muchas veces en el principio de ahorro de la mano de obra que es conveniente para los países industrializados pero no es igualmente justificable cuando se transplanta a regiones en vías de desarrollo.

No es ésta por cierto la ocasión de entrar a considerar detenidamente este tipo de problemas, pero es útil mencionarlos más que no sea para dejar sentado en forma precisa que la industrialización de las economías latinoamericanas es un objetivo general ineludible, que no sólo atañe a los problemas de comercio exterior.

No basta tampoco con admitir ese objetivo, sino examinar las posibilidades de alcanzarlo en la práctica. Al efecto, conviene detenerse en algunos aspectos fundamentales que se refieren principalmente al significado que podría tener la participación de manufacturas latinoamericanas en los mercados de los países industrializados y a la aptitud de esta región para desarrollar una corriente regular de exportación de estos productos.

1. La demanda de manufacturas en los países industrializados

Se mencionó en una sección anterior que las cifras tienen significado bien distinto según se refieran a los países industrializados o a las áreas en desarrollo. Así ocurre muy claramente cuando se aborda el problema de las posibilidades que tienen ciertos productos manufacturados o semimanufacturados de las últimas de participar en los mercados de los primeros.

Como el solo planteamiento del tema tiende a despertar resistencias, conviene colocarlo desde ya en su verdadera dimensión. Recientemente, las exportaciones latinaomericanas de productos manufacturados de todo tipo - incluidos los tradicionales que se exportan con escaso grado de elaboración y el comercio entre los propios países de la región - ha sido del orden de los 2 000 millones de dólares. Al mismo tiempo, las compras de bienes duraderos y no duraderos efectuadas en 1960 por los consumidores de los Estados Unidos representan alrededor de 250 000 millones de dólares, de los cuales unos 7 000 millones de dólares - 10 veces el valor de las manufacturas de todo tipo que los Estados Unidos importan desde el conjunto de la América Latina - correspondan sólo a las compras de tabaco y automóviles.

El producto interno bruto total de los países industrializados se estimó en 1961 en 826 000 millones de dólares y las importaciones totales

/de manufacturas

de manufacturas de toda procedencia efectuadas por esos países fueron de 47 000 millones, o sea 5.8 por ciento del valor de su producto interno. Sus importaciones de manufacturas desde América Latina alcanzaron sólo a 1 500 millones - excluida el azúcar refinada - lo que representa un coeficiente de importaciones desde esta región apenas equivalente a 0.17 por ciento del producto interno.3/

Además, no se trata sólo de la dimensión actual del producto y la demanda de manufacturas en esos centros, sino también de su crecimiento. Como mera hipótesis ilustrativa, podría estimarse que el primero puede alcanzar hacia 1970 unos 1 175 000 millones de dólares y los suministros de manufacturas a 660 000 millones de dólares.4/

Pues bien, frente a esas cifras, una participación latinoamericana en el abastecimiento de esas manufacturas importadas en una magnitud suficiente para superar su desequilibrio potencial de comercio - es decir, unos 4 mil millones de dólares adicionales de exportación de manufacturas - que constituiría una solución efectiva para la región aun en ausencia de otros factores, no llegaría a representar hacia 1970 sino el 1 por ciento de los suministros de manufacturas para los países industrializados.

Estos son pues los términos en que puede plantearse el problema. La apertura del mercado de los centros industrializados a la participación de manufacturas procedentes de las áreas en desarrollo, en proporciones que representan una fracción del aumento de su consumo total, constituiría para los países poco desarrollados un factor decisivo en sus problemas de comercio exterior y por consiguiente en sus posibilidades de crecimiento económico.

3/ El producto interno bruto incluye otros sectores además del de manufacturas (como agricultura, minería, construcción, servicios, etc.). Además las cifras se dan en valores agregados, lo cual no es estrictamente comparable con las cifras de comercio. Si solamente se considera el sector manufacturero, y si la producción se expresa en términos de valor bruto (haciéndola así comparable con las importaciones) la disponibilidad total de manufacturas en 1961 en los países industrializados (para consumo interno o para la exportación), pueda estimarse en 430 000 millones de dólares, comparados con los 47 000 millones correspondientes a los productos manufacturados importados de toda

/exportación aun

4/ Se trata de valores exportados en 1961 al mercado mundial, excluyendo el comercio interlatinoamericano.

Sin embargo, las cosas no pueden reducirse simplemente a relaciones globales como éstas. Aunque fuese insignificante su participación en el abastecimiento total, la competencia de manufacturas provenientes de áreas poco desarrolladas en aquellos mercados podría llegar a provocar situaciones difíciles en relación con industrias determinadas de los países industrializados, toda vez que se concentrasen en alta proporción en torno a unos cuantos productos. Pero esto es ya problema de modalidades y salvaguardas, cuya elaboración no será difícil una vez reconocido el hecho esencial.

2. La aptitud de América Latina para exportar manufacturas

El acceso a los mercados - con todo lo que ello implica en términos de eliminación de las restricciones y de las facilidades y preferencias que tendrían que ofrecer los grandes centros a las manufacturas de países en desarrollo, dando nuevo contenido al principio de reciprocidad - es por supuesto sólo parte, aunque esencial, del problema. De otro lado, está la cuestión de la aptitud que pueden tener economías como las latinoamericanas para aprovechar las concesiones que en este sentido hagan los países industrializados.

Las actuales deficiencias de la industria latinoamericana - sus costos de producción por lo general elevados, las dificultades de transporte, insuficiencia de créditos, problemas de distribución y comercialización, etc. - son todos factores que podrían llegar a poner en duda esa aptitud. Conviene, pues, examinar el problema con mayor detenimiento a fin de evaluar hasta dónde se trata de problemas transitorios, que pudieran superarse mediante una política adecuada, y cuáles serían los factores que a más largo plazo pudieran justificar esfuerzos persistentes para el desarrollo de una corriente regular de exportación de manufacturas.

Ante todo, es necesario tener en cuenta que ya se han dado pasos significativos en algunas corrientes de exportación que compiten ventajosamente en el mercado internacional. Una mención general, de ningún modo exhaustiva, dará idea de la variedad de productos exportados, a la par que servirá para precisar que se trata sin embargo de valores todavía de escasa importancia. 5/ En productos alimenticios cabe destacar: carne envasada (30 millones de dólares), pescado envasado (9 millones), mantequilla (6 millones), frutas en conserva (6.2 millones), extracto de café (7.2 millones), legumbres en conserva (4.8 millones), queso (1.2 millones), jugos de frutas (2.4 millones), aceites y grasas (126.2 millones), harina de pescado (51.3 millones). En derivados del petróleo las exportaciones fuera del área registran un valor cercano a los 560 millones de dólares. En productos químicos (como algunos específicos medicinales, aceites esenciales, explosivos, insecticidas, ácidos diversos, glicerina, gluten, perfumes, pinturas y óxidos) el valor exportado fue de 76 millones de dólares. También en cueros curtidos y sus manufacturas se registró

exportación aun cuando las mismas apenas sobrepasaron los 7 millones. Papel, celulosa y madera registran algunas exportaciones pero de escaso valor. En artículos de caucho se logró un valor exportado sumamente reducido, que no alcanza al medio millón de dólares. Finalmente, en manufactura de metales, maquinaria y elementos para el transporte se alcanzó una exportación de unos 15 millones de dólares.

En los casos mencionados y en numerosos otros, aunque su cuantía total haya sido más bien modesta, se ha tratado de exportaciones en que América Latina contaba presumiblemente con ventajas comparativas.6/ El análisis de las características técnico-económicas de esas producciones, para descubrir los factores que determinan las ventajas comparativas, da ciertos elementos de juicio para evaluar las posibilidades futuras de ampliar y diversificar esas exportaciones. Así se estará en condiciones, por simple analogía, de inferir el surtido de manufacturas que podrían ofrecer posibilidades análogas a las que presentan los productos exportados actualmente. Aunque se trata de un análisis complejo que supera las posibilidades del presente estudio, y en que son muy difíciles las generalizaciones, conviene intentar algunas consideraciones al respecto, basadas en la comparación de las cifras sobre los productos exportados hasta ahora por cada país latinoamericano y las correspondientes a productos similares de los Estados Unidos, prestando atención en cada caso particular a los principales componentes del precio final.

Los resultados de una comparación de esa naturaleza se resumen en el cuadro 66. En él se aprecia que, en todos los casos, el componente "sueldos y salarios" en el precio de los productos industriales efectivamente exportados por América Latina es menor que en los Estados Unidos, no obstante la mayor "densidad" del trabajo humano que integra la producción industrial en América Latina y la menor productividad obrera que en ella existe pues el mayor salario por hombre pagado en el país industrializado compensa con creces ambas circunstancias, para dar al costo-salario, como proporción del precio total, un valor más alto que en los países latinoamericanos.

Las variaciones que se observan en los valores de este componente del precio entre los diversos países derivan de la diversa naturaleza de los bienes exportados y la consiguiente distinta densidad del factor trabajo que se emplea en su producción. En la Argentina, cuyas exportaciones de productos manufacturados se basan en insumos derivados de la agricultura y la ganadería, el componente sueldo y salario es el que

---

6/ La comparación del precio en los Estados Unidos y en algunos países latinoamericanos, cuando ello fue posible, indica que ese precio es más bajo en estos últimos. Tal es el caso de aceites de girasol y algodón refinados, de tomates enlatados, queso fresco, insulina cristalizada, lenguas vacunas conservadas, carne vacuna conservada, tejido de algodón en blanco, calzado de cuero, celulosa de madera, atún enlatado y aceite de linaza.

/Cuadro 66

Cuadro 66

COMPONENTES DEL PRECIO FINAL DE PRODUCTOS EFECTIVAMENTE EXPORTADOS POR CADA PAIS LATINOAMERICANO

(Porcientos)

	Sueldos y salarios	Materias primas	Energía	Otros	Total
Argentina	12.4	64.9	2.2	20.5	100
Estados Unidos	13.8	77.5	0.7	8.0	100
Colombia	9.4	62.7	1.7	29.6	100
Estados Unidos	16.8	64.9	1.9	16.4	100
Chile	14.3	49.1	4.7	31.9	100
Estados Unidos	22.8	52.3	4.3	20.6	100
México	16.9	47.1	2.6	33.4	100
Estados Unidos	20.3	59.5	2.3	17.9	100
Perú	14.0	45.6	5.0	35.4	100
Estados Unidos	14.5	71.4	1.5	12.6	100

Fuente: Censos industriales, anuarios de comercio exterior y publicaciones especializadas.

registra el menor valor, pero no mucho más bajo que el de los Estados Unidos. Se trata en este caso de actividades que emplean en ambos países tecnología similar, asentada sobre una alta mecanización. En situación parecida se encuentra el Perú, aunque aquí obedece al predominio que tienen en la exportación de productos manufacturados los que derivan de la pesca - fundamentalmente harina de pescado -, los derivados del petróleo y los artículos básicos de metales no ferrosos que, en general, son producidos con alta mecanización y con salarios más bajos que en los Estados Unidos. En cambio, en Colombia, Chile y México, las diferencias que muestra este componente del precio respecto del patrón estadounidense, son apreciables y se deben al tipo de actividad, que emplea alta densidad de mano de obra, con retribuciones muy bajas.

/En relación

En relación con la proporción que representa el valor de las materias primas en el precio final, se observa que en general, es también menor en América Latina que en los países industrializados, por lo menos que en los Estados Unidos. Dos circunstancias se conjugan para determinar este hecho. Por un lado, buena parte de los productos manufacturados que se exportan son producidos sobre la base de insumos de producción nacional que derivan, directa o indirectamente, de la existencia de extensos y ricos recursos naturales, en los cuales América Latina cuenta con claras ventajas comparativas que le permiten su explotación a bajo costo. Por otra parte, estos insumos tienen también un contenido de mano de obra, que oscila entre el 20 y el 28 por ciento del valor final del producto de exportación. De esta suerte, el contenido total de sueldos y salarios, directos e indirectos, en el precio final, es de más del 40 por ciento. En los Estados Unidos, para productos similares, esa proporción pasa del 55 por ciento. En otras palabras, esto significa que, computando los sueldos y salarios contenidos en los insumos, el costo del trabajo en el precio final es bastante menor en los países latinoamericanos, no obstante la mayor productividad obrera - o producto por persona ocupada - con que se benefician los países industrializados. (Véanse las cifras detalladas por países y productos en el cuadro 67.)

Con las solas excepciones de los productos farmacéuticos (donde la proporción de las materias primas es mayor en Argentina, Colombia y Chile que en los Estados Unidos), de las máquinas no eléctricas (donde esa proporción es mayor en México), de las pinturas y barnices y fundición de hierro (que es mayor en México), y de las manufacturas de cueros de Colombia y Perú, en todos los demás casos este componente del precio representa una proporción menor en América Latina. (Véase el cuadro 68.)

En este análisis de la estructura del precio llama la atención que la energía empleada (electricidad y combustible), registra en todos los casos una proporción más elevada en los países latinoamericanos aquí considerados, no obstante la menor mecanización que existe en general. Es muy posible que las razones que determinan esta circunstancia sean de dos órdenes diversas: la influencia de la alta densidad de capital que requiere la producción y suministro de energía que originaría un precio más alto de la misma en América Latina y la diversa política respecto a la organización, producción y distribución que siguen los países estudiados. En todo caso, la gran diferencia aparece en Argentina y Perú, por cuanto en Chile y México son reducidas esas diferencias con respecto al patrón norteamericano.

La situación que ofrecen en América Latina los demás componentes del precio - principalmente cargas de capital y utilidades - es totalmente diversa a la de los sueldos y salarios e insumos de materias primas, pues en todos los casos estudiados, los componentes representan una proporción del precio muy superior a la de los Estados Unidos. Ello se debe a otras circunstancias, a saber, la carestía del capital - su precio, el tipo de interés y las cargas de depreciación - y los altos beneficios, ya sean de origen monopólico en el sentido tradicional, o derivados de la marcada protección de los mercados internos.

Cuadro 67

AMERICA LATINA: PROPORCION DE LOS SUELDOS Y SALARIOS EN EL PRECIO FINAL DE LOS ARTICULOS EXPORTADOS

(Porcientos)

Producto	Argentina	Chile	México	Perú	Colombia	Estados Unidos
Aceites comestibles	12.3	-	-	-	-	4.5
Carnes conservadas y elaboradas	10.1	-	-	-	-	13.2
Conservas de frutas y legumbres	11.8	10.7	16.7	-	-	15.9
Derivados de la leche	6.7	-	-	-	-	7.3
Aceites vegetales	6.8	-	7.0	9.9	-	13.7
Productos farmacéuticos	19.0	13.3	-	-	13.1	21.9
Productos químicos y drogas	13.8	13.0	11.4	15.0	8.9	16.6
Conservas de pescado	-	18.8	16.9	10.6	-	19.5
Pulpa y papel	-	9.4	11.3	-	-	17.1
Industrias de hierro y acero	-	12.3	11.4	-	-	22.3
Industrias de metales no ferrosos	-	12.9	25.6	-	-	26.3
Productos metálicos, elaborados	-	21.6	-	-	-	30.2
Máquinas no eléctricas	-	23.3	18.5	-	-	27.5
Aparatos eléctricos	-	18.9	-	-	-	24.5
Pinturas y barnices	-	-	10.9	-	-	17.7
Manufacturas de cuero	-	-	20.6	24.3	16.7	30.1
Fieltros	-	-	18.9	-	16.4	28.1
Hilados y tejidos de algodón	-	-	24.5	20.8	16.7	28.1
Hilados y tejidos de henequén y yute	-	-	10.2	-	-	23.4
Vidrio	-	-	19.3	-	-	35.8
Derivados del petróleo	-	-	4.3	4.4	5.0	6.9
Calzado	-	-	24.6	29.5	-	32.9
Fundición de hierro y acero	-	-	11.4	-	-	41.4
Fundición no ferrosa	-	-	25.6	-	-	37.5
Diversos artículos de metal	-	-	18.1	-	-	29.8
Harina de pescado	-	-	-	6.4	-	-
Industrias básicas no ferrosas	-	-	-	2.2	-	8.5

Fuentes: Las del cuadro 66.

/Cuadro 68

Cuadro 68

AMERICA LATINA: PROPORCION DE LAS MATERIAS PRIMAS EN EL PRECIO FINAL DE LOS ARTICULOS EXPORTADOS

(Porcientos)

Producto	Argentina	Chile	México	Perú	Colombia	Estados Unidos
Aceites comestibles	60.2	-	-	-	-	81.2
Carnes conservadas y elaboradas	63.3	-	-	-	-	76.7
Conservas de frutas y legumbres	57.1	61.5	32.4	-	-	62.8
Derivados de la leche	71.8	-	-	-	-	80.2
Aceites vegetales	64.9	-	62.6	42.5	-	86.4
Productos farmacéuticos	31.0	44.9	-	-	37.9	29.3
Productos químicos y drogas	46.4	47.1	39.6	43.3	45.5	50.7
Conservas de pescado	-	49.4	22.1	54.8	-	70.5
Pulpa y papel	-	60.4	48.4	-	-	62.3
Industrias de hierro y acero	-	50.8	43.2	-	-	61.1
Industrias de metales no ferrosos	-	47.0	47.3	-	-	68.2
Productos metálicos elaborados	-	45.8	-	-	-	60.5
Máquinas no eléctricas	-	39.8	44.0	-	-	40.7
Aparatos eléctricos	-	34.9	-	-	-	41.2
Pinturas y barnices	-	-	64.0	-	-	57.0
Manufacturas de acero	-	-	49.9	58.1	53.0	52.6
Fieltros	-	-	64.4	-	54.9	65.0
Hilados y tejidos de algodón	-	-	44.2	44.5	43.8	59.6
Hilados y tejidos de henequén y yute	-	-	59.2	-	-	68.4
Vidrio	-	-	26.8	-	-	31.9
Derivados del petróleo	-	-	54.6	78.1	72.1	83.8
Calzado	-	-	48.4	59.7	-	64.6
Fundición de hierro y acero	-	-	45.6	-	-	37.3
Fundición no ferrosa	-	-	42.8	-	-	45.6
Diversos artículos de metal	-	-	46.7	-	-	47.2
Harina de pescado	-	-	-	49.3	-	-
Industrias básicas no ferrosas	-	-	-	39.3	-	41.4

Fuentes: Las del cuadro 66.

/Como quiera

Como quiera que ello sea, la alta proporción de estos otros componentes del costo no logra neutralizar la ventaja que acuerda el salario y la existencia de recursos naturales explotados a bajo costo en lo que se refiere al precio de los bienes manufacturados que efectivamente exportan los países latinoamericanos. 7/ Como las ventajas que derivan de las diferencias de salarios podrían verse anuladas por diferencias aún más acentuadas en los niveles de productividad, es conveniente examinar también este aspecto, medido a través del valor agregado por hombre ocupado.

En el cuadro 69 se coteja en su primera columna el valor de los sueldos y salarios medios pagados en cada país por el conjunto de las actividades industriales de exportación con el valor similar que resulta para los Estados Unidos. En esta columna, se aprecia la extraordinaria diferencia que existe entre el nivel de las retribuciones medias en los Estados Unidos y en la Argentina, Colombia, Chile, México y Perú. No cabe duda que esta diferencia refleja en buena medida la que también existe entre las productividades del trabajo en los diversos países mencionados, que hace que la mano de obra pueda disponer en los Estados Unidos de una proporción mayor en la distribución funcional del ingreso, sin que ello entrañe una presión distorsionadora del costo de producción y del precio final.

La segunda columna del cuadro 69 muestra en forma concluyente la enorme diferencia del producto por hombre ocupado que existe en las industrias de exportación de América Latina con las de Estados Unidos. Sin embargo, esas diferencias son mucho más marcadas en el salario medio que en el producto por hombre, de modo que no resulta sorprendente la tercera columna del cuadro que muestra que en los Estados Unidos una unidad de salario produce valor agregado un número de veces menor que en cualquiera de los países latinoamericanos considerados. Así pues, si bien la productividad del trabajo es menor en América Latina, esta deficiencia está neutralizada por el nivel medio del salario. Desde luego, se trata de una conclusión muy general, pues existen a veces empresas y actividades en que la productividad media en América Latina no desmerece el nivel o estándar que puede encontrarse en los países desarrollados.

En resumen, y a juzgar por las características técnicas y económicas de la función producción de esas manufacturas, no cabe duda que América Latina, en ciertas condiciones, puede competir en general en el mercado externo en todos aquellos productos en los que se requiere una intensa utilización de mano de obra o en que los insumos de materias primas y bienes intermedios tienen fuerte ponderación, y éstos se derivan, directa o indirectamente, de sus extensos recursos naturales.

En verdad, la sola posesión del recurso natural no da muchas veces una ventaja comparativa muy marcada si puede ser explotado a bajo costo. Recursos parecidos a los de América Latina y de calidades más o menos similares

---

7/ Es muy posible que, para competir más holgadamente en el mercado exterior, los empresarios sacrifiquen parte de sus utilidades, cargando beneficios menores.

/Cuadro 69

Cuadro 69

VALOR AGREGADO EN TERMINOS DE LA RETRIBUCION AL PERSONAL Y SUELDOS Y SALARIOS Y VALOR AGREGADO POR PERSONA OCUPADA, EN EL CONJUNTO DE LOS PRODUCTOS MANUFACTURADOS DE EXPORTACION

(Dólares)

	Sueldos y salarios anuáles por hombre ocupado a/	Valor agregado anual por hombre ocupado a/	Valor agregado sobre sueldos y salarios b/
Argentina	935	2 486	2.70
Estados Unidos	3 786	7 083	1.87
Colombia	712	2 671	3.75
Estados Unidos	3 469	7 024	2.03
Chile	671	2 474	3.69
Estados Unidos	4 335	9 085	2.10
México	461	997	2.17
Estados Unidos	4 140	8 190	1.96
Perú	635	2 237	3.53
Estados Unidos	3 700	7 305	1.97

Fuente: Las del cuadro 66.

a/ Argentina 1954, Colombia 1961, Chile 1957, México 1956, Perú 1959, Estados Unidos 1954.

b/ Indica el número de veces que una unidad de sueldo y salario produce valor agregado en un año.

/se encuentran

se encuentran diseminados en distintas regiones del mundo. Sin embargo, debido a la escasez y carestía de tal o cual factor necesario para su explotación, o por su ubicación geográfica con respecto a los centros productores y consumidores. Los medios de transporte, etc., su explotación resulta más económica en una región que en otras.

Del análisis de los productos exportados por América Latina se vio anteriormente que en muchos casos la explotación a bajo costo del recurso natural deriva no sólo de las buenas calidades del mismo, sino también de la densidad de mano de obra que requiere su explotación (agricultura y pesca, por ejemplo). Simplificando el problema, la ventaja primera puede encerrarse en el contenido, directo o indirecto, de mano de obra que tienen muchos de los productos actualmente exportados.

Esta conclusión armoniza con la necesidad de América Latina de resolver los dos grandes problemas que confronta: el balance de pagos y el nivel y estructura de la ocupación. Con respecto al primero, puede indicarse el mayor saldo neto de divisas que deja este tipo de exportación, debido principalmente a su bajo contenido de importaciones; en relación al segundo, dado el alto contenido de mano de obra que entra en estas producciones, la exportación promueve una demanda adicional de mano de obra industrial, lo que en definitiva tiende a acordar una nueva fisonomía a la estructura ocupacional y a crear mejores condiciones de salarios.

Pero si bien se analizan los productos efectivamente exportados, se verá que integran también su nómina otros bienes de compleja naturaleza, que no sólo rquieren una cantidad apreciable del factor capital, sino también una técnica de producción avanzada. Es pues del caso examinar qué circunstancias han hecho competitivas en el orden internacional este tipo de manufacturas (por ejemplo, maquinaria, motores, artículos de metal, productos químicos orgánicos e inorgánicos más o menos complejos, celulosa de madera, etc.).

En primer lugar, es preciso puntualizar que los términos "producto de alta densidad de capital" o "de alta densidad de mano de obra", son términos relativos, por cuanto un mismo bien, dentro de ciertos límites técnicos, puede generalmente ser producido por distintas combinaciones de factores. Así, algunos productos que se definen generalmente como de alta densidad de capital, son producidos en América Latina con menos densidad relativa de capital que en Europa o los Estados Unidos, pero en condiciones de costo más favorables (tornos de determinado índice de complejidad, bombas y motores).

En segundo lugar la amplitud del mercado cubierta por una o dos empresas ha favorecido en algunos casos la instalación de unidades productoras de tamaño adecuado para que entren a actuar las economías de escala, con su consecuencia no sólo sobre el costo medio, sino también sobre la densidad de capital por unidad de producto y por hombre ocupado, como, por ejemplo, algunos productos químicos, tubos de acero, etc. (Véanse ejemplos ilustrativos en el cuadro 70.)

/Cuadro 70

Cuadro 70

ECONOMIAS DE ESCALA EN INDUSTRIAS SELECCIONADAS: VARIACION DE LA INVERSION UNITARIA Y DEL COSTO MEDIO

(Números índices)

Industria y producto	(1) Siderúrgica			(2) Papel y celulosa			(3) Química					
	Tubos de acero soldados, de 1/4" a 2" de diámetro			Papel Kraft (integrado)			Acido sulfúrico			Butadieno		
Tamaño de la planta a/	100	178	447	100	200	400	100	276	830	100	200	400
Inversión por unidad de producto	100	72	44	100	59	46	100	83	66	100	75	56
Costo total medio	100	86	68	100	71	57	100	84	71	100	79	65

Fuente:

(1) ST/ECLA/CONF.11/L.14.

(2) ST/ECLA/CONF.11/L.19.

(3) ST/ECLA/CONF.11/L.19.

a/ Se supone operación a plena capacidad.

/Finalmente, fabricaciones

Finalmente, fabricaciones de alta densidad de capital, que utilizan las ventajas latinoamericanas de insumos nacionales baratos y recursos naturales existentes, se han emprendido en condiciones competitivas. En este caso, generalmente, la explotación de las actividades correspondientes está desarrollada por empresas extranjeras que suministran el capital y los conocimientos técnicos desde el exterior y compiten en el mercado mundial de conformidad con su propia política de comercio internacional.

Estas y otras circunstancias favorables hacen que América Latina pueda también competir en el futuro en algunos de los sectores definidos como de alta densidad de capital, contrarrestando las desventajas que significan la carestía de este factor (altas utilidades, intereses y cargas de depreciación), así como todos los recargos a los costos de importación que, por tensiones de los balances de pago, deben soportar a menudo las importaciones de bienes de capital.

En lo expresado anteriormente ha quedado implícita la mención de los principales sectores industriales cuyas producciones podrían tener en el futuro favorables expectativas de exportación. En un intento de puntualizarlos provisionalmente cabe mencionar: 1) maderas elaboradas, 2) cueros y calzados, 3) textiles de algodón, lana y fibras duras, 4) alimentos elaborados, preparados, conservados, envasados, etc., 5) maquinaria producida en series cortas, 6) productos metálicos, 7) celulosa y papel, 8) petroquímica y, 9) productos químicos diversos basados en recursos naturales abundantes como los de la organoterapia, etc.

Para que estas exportaciones puedan realizarse y alcancen cifras de alguna importancia en el comercio exterior de América Latina, no sólo deberán resolverse previamente los problemas internos que hoy confronta la industria, sino también lograrse alguna especie de trato preferencial de los mercados importadores potenciales. En muchos casos se tratará de industrias incipientes que, como tales, requerirán determinadas condiciones para su desarrollo eficiente desde el punto de vista económico, pues de otro modo se encontrarían en inferioridad competitiva frente a industrias más antiguas y arraigadas, que han logrado su dimensión económica adecuada y ya cuentan con experiencia en el mercado mundial. Por otra parte, la enumeración y el orden antes mencionados, que surgen de un examen teórico y preliminar de las posibilidades de los distintos sectores, pueden cambiar radicalmente en la realidad, según sea el desarrollo de los acontecimientos internos y externos.

La variada gama de productos de posible exportación por los países latinoamericanos considerados en conjunto abarca no sólo a aquellos que se producen sobre la base de un determinado factor abundante y barato, sino también a bienes complejos de alta tecnología y de uso intensivo de capital. No corresponde así, desde el punto de vista de la economicidad de la oferta, centrar el interés en tal o cual tipo de producto. Por el contrario, dentro de las posibilidades futuras deberá tenerse en cuenta aquella variada gama u otra similar.

/3. Algunas

3. Algunas deficiencias y obstáculos

Existiendo condiciones básicas que pueden capacitar a América Latina para competir con ventajas en el comercio internacional de determinados tipos de manufacturas, su aprovechamiento efectivo dependerá en gran medida de la comprensión que se encuentre en los centros industrializados para remover obstáculos y acordar las preferencias que sean necesarias en las nuevas estructuras de comercio internacional a que se propende. Esa materialización de posibilidades queda condicionada también a los esfuerzos que puedan desplegarse para superar deficiencias y obstáculos de otra naturaleza, de incumbencia de la propia América Latina algunos y otros de mecanismos más generales de cooperación internacional.

Sin ánimo de entrar en un análisis sistemático, conviene mencionar algunos ejemplos ilustrativos. En primer término, están los problemas derivados de la escasez de capital, a cuya carestía y deficiente canalización se suman los derivados de la tecnología aplicada en las industrias dinámicas de alta densidad de capital y la existencia de una cuantiosa capacidad ociosa en gran número de plantas, principalmente las de más tamaño y mayor densidad de capital.

Con respecto a la mano de obra, es preciso iniciar un enérgico proceso de tecnificación y entrenamiento para eliminar la enorme diferencia en cuanto a productividad que ofrece en comparación con los industriales. De lo contrario, las alzas de salarios resultantes de cualquier intento redistributivo del ingreso y de la propia ampliación de la demanda de trabajo, anularían las ventajas comparativas que hoy ofrece América Latina en esta relación salario-productividad.

Un aspecto negativo en las condiciones del desarrollo industrial estriba en precaria situación en que, en general, se encuentran la producción y suministro de energía. Ello afecta no sólo a industrias específicas - como la que se basa en la electrolisis - sino a toda la industria, unas veces por la altura de las tarifas y otras, por la escasa disponibilidad e irregularidad en el suministro.

De tanta o mayor importancia que los problemas anteriores es el que se relaciona con la falta de competencia en que se desenvuelven las empresas manufactureras de América Latina. Esta falta de competencia se debe, por una parte, al tamaño del mercado, insuficiente muchas veces para la instalación de más de una o dos empresas y, por la otra, a la protección arancelaria o cuantitativa, que suele significar una virtual prohibición de importar. Estas dos circunstancias han sido muchas veces decisivas para crear una industria deficiente en cuanto a la productividad y la calidad de sus productos. Además, unida a la falta casi total de una programación nacional del desarrollo manufacturero, han llevado al proceso de sustitución de importaciones, que forzadamente impuso la difícil situación de los balances de pago, a establecerse sobre bases poco competitivas. Desde el punto de vista de la posibilidad y conveniencia de exportar manufacturas, han restado incentivo a todo esfuerzo racional de competir en el exterior. En otro términos, las decisiones empresariales se han inclinado más, como es fácil comprenderlo, hacia el usufructo de un mercado interno seguro y protegido antes que al externo, más aleatorio y que exige satisfacer la serie de condiciones de competencia que se están mencionando.

Los canales comerciales de exportación están generalmente en estado incipiente - salvo para algunos productos tradicionales - y las facilidades financieras para su comercialización prácticamente no existen. Así, para hacer posible la exportación de manufacturas es fundamental organizar, estructurar y desarrollar esos canales junto con el crédito correspondiente a la exportación y con las relaciones financieras internacionales vinculadas a este crédito.

Finalmente, para mencionar una más entre muchas otras condiciones fundamentales, la investigación tecnológica y comercial de mercados debe ser intensificada vigorosamente, a fin de adecuar la calidad y las normas técnicas a los requerimien-

C. LAS POSIBILIDADES DE AMPLIACION DE LOS MERCADOS DE EXPORTACION

El tercer factor capaz de contribuir a la superación de los problemas del comercio exterior latinoamericano - junto a los ya mencionados de la expansión del comercio tradicional y la diversificación de las exportaciones mediante nuevas corrientes de exportación de productos manufacturados - se refiere a la ampliación de los mercados.

En secciones anteriores ha quedado de manifiesto la elevada proporción del comercio exterior de América Latina que tiene lugar con los países occidentales industrializados y el escaso intercambio que se registra dentro de la propia región y del conjunto de ésta con las economías socialistas y con otras áreas en desarrollo. No es difícil, sin embargo, suponer que en estos tres últimos casos existen indudables posibilidades de activar el comercio, cuyo aprovechamiento podría contribuir en mucho - a corto y largo plazo - a un crecimiento más rápido de las exportaciones latinoamericanas, a la par que a favorecer también una creciente diversificación de las mismas.

Conviene pues examinar con mayor detenimiento esas posibilidades e intentar una evaluación, aunque sea muy general, de la magnitud e importancia que cabría atribuir a esas posibilidades.

1. La integración regional y el comercio exterior de América Latina

El aumento del comercio recíproco parece ser una de las orientaciones más obvias para ampliar el comercio exterior de las economías latinoamericanas, sobre todo si se tiene en cuenta su escaso nivel actual: apenas 7 por ciento del total de las exportaciones de la región en el año 1961.

Las condiciones del pasado no fueron muy propicias al comercio interlatinoamericano, lo que se explica en parte por tratarse de economías de escaso desarrollo industrial, cuyos recursos básicos son en general más competitivos que complementarios, y en los que el proceso de industrialización se orientó principalmente hacia la sustitución de importaciones en cada país en particular. El mismo proceso se ha encargado después de destacar los límites de esa política, en especial una vez agotadas las sustituciones más fáciles desde el punto de vista de las condiciones tecnológicas, densidad de capital y escalas económicas de operación. Las crecientes dificultades para continuar la sustitución después de esta primera etapa, teniendo en cuenta sólo los mercados nacionales y las tendencias desfavorables del comercio exterior, vinieron a acentuar la necesidad de procurar arreglos regionales que facilitaran las reorientaciones indispensables del proceso de industrialización y permitieran a la vez aprovechar otras ventajas de la especialización, inclusive en relación con los productos primarios.

En la actualidad, no sólo existe una comprensión del problema suficientemente generalizada, sino que están tomadas también muchas de las decisiones políticas y creados varios de los instrumentos indispensables

/para impulsar

para impulsar el proceso de integración regional. El Tratado General de Integración Centroamericano y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio se encuentran en pleno funcionamiento, y aunque subsistan muchas dificultades prácticas, comienzan ya a verse algunos de sus primeros frutos. Además, hay la decisión de fortalecer esos instrumentos y ampliar sus objetivos, teniendo en cuenta la finalidad última de llegar a un efectivo mercado común latinoamericano.

Los países de la región atribuyen pues capital importancia al objetivo de la integración como medio de crear condiciones más favorables al crecimiento de sus economías y superar la insuficiencia tradicional de su sector externo.

Acaso estén también suficientemente claras las relaciones entre esos esfuerzos de integración regional y el comercio de América Latina con otras áreas. Si persistiesen o se acentuasen las condiciones de un comercio internacional restrictivo y discriminatorio, la integración tendría que ampliarse bajo el signo de una creciente autarquía de la región, procurando encontrar dentro de sus propios límites y a cualquier costo las oportunidades que no le ofrecería su comercio con el resto del mundo. No es ésta una solución deseable. Desde el punto de vista latinoamericano, la integración regional no constituye una alternativa a un comercio más activo con el exterior; por el contrario, debe potencialmente llegar a ser un instrumento que contribuya a fortalecerlo con ventajas para América Latina y con los beneficios generales de un comercio internacional más activo.

En efecto, en la medida en que progresen los esfuerzos de integración se acelerará el ritmo de crecimiento de las economías regionales, y mayores serán en consecuencia sus necesidades y posibilidades de importación desde el resto del mundo. A su vez, el proceso hacia la consolidación de un mercado común latinoamericano facilitará las readaptaciones de la estructura productiva de América Latina, particularmente en el sector industrial y mejorará la aptitud de estos países para participar en nuevas estructuras de comercio internacional. Al contarse con las dimensiones más amplias de todo el mercado regional, habrá estímulo suficiente para la instalación de plantas de mayor tamaño capaces de aprovechar las ventajas de las economías de escala y producir a costos inferiores a los que hoy caracterizan a buena parte de las actividades manufactureras de la región. De igual manera, los elementos de mayor competencia en los mercados locales que introducirá la liberalización progresiva del comercio entre los países miembros fomentarán los esfuerzos de racionalización de la producción y el mejoramiento de las condiciones de calidad, uniformidad, etc. de los productos industriales.

Sin embargo, las dificultades para hacer todo eso serán muy grandes si América Latina se ve forzada a encerrarse en sí misma y no puede aprovechar suficientemente las innegables ventajas del intercambio con los países industrializados, mejor preparados para proporcionar buena parte de las maquinarias y equipos y, en general, de las manufacturas más complejas y de mayores exigencias tecnológicas. No es pues una contracción de las importaciones desde fuera de la región lo que sería el propósito y resultado de los esfuerzos de integración regional latinoamericana, sino, al contrario, su ampliación persistente, aunque con cambios progresivos en la composición de esas importaciones.

/Tales son

Tales son los términos en que queda planteado el problema. La marcha hacia una creciente integración de las economías latinoamericanas es ineludible; en cambio, sus orientaciones fundamentales dependerán de las decisiones que se tomen en el ámbito mundial acerca de las condiciones y posibilidades que ofrezcan en el futuro las corrientes del comercio internacional.

2. Las perspectivas de comercio con los países socialistas

Los países socialistas constituyen un área de gran potencialidad para incrementar el comercio de los países en desarrollo, si se atiende al grado de su avance industrial, a la magnitud de su población, y, sobre todo, al hecho de que hasta ahora las posibilidades de comercio se han aprovechado sólo en mínima parte. El que ese potencial se vaya convirtiendo en realidad depende de que ambas partes se decidan a examinar con toda objetividad las dificultades que hasta ahora se han presentado, y que traten de superarlas. Primordialmente, ellas se derivan de la relativa autarquía, últimamente suavizada, en que se ha verificado el desarrollo de los países socialistas. Además, existen otros factores, especialmente en lo que se refiere a los sistemas de pagos que se usan para las transacciones, a los criterios para establecer los precios de las mercancías transadas, y a aspectos tales como la adecuación de equipos industriales, o la ausencia de agentes y representantes, que limitan las posibilidades de comercio.

El comercio total de los países que integran el COMECON8/ ha aumentado muy rápidamente en los últimos 10 años, pero sigue siendo bastante bajo, por habitante, si se le compara con el de las economías occidentales. La Unión Soviética, por ejemplo, tenía en 1962 solamente 61 dólares de comercio exterior por habitante frente a 200 dólares de Estados Unidos, 450 de Alemania, y 445 del Reino Unido. En general, las cifras para los demás países integrantes del COMECON eran, también, muy inferiores a las de los países industrializados de economía de mercado, con la posible excepción de Checoslovaquia.9/ Otras dos características del comercio exterior de

---

8/ Los países que integran el Consejo para la Asistencia Económica Mutua (COMECON) son: Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, Rumania, la Unión Soviética y Alemania Oriental.

9/ Cálculos de la Comisión Económica para Europa. Para 1955, Frederic Pryor en The communist foreign trade system trae proporciones aún más desfavorables. En 1955, ninguno de los países del COMECON tenía un comercio exterior por habitante que fuera siguiera la mitad de lo que le correspondería según su grado de desarrollo industrial y su población.

/esos países

esos países limitan aún más su importancia respecto a los países en vías de desarrollo; por un lado, una proporción muy alta corresponde al intercambio entre los propios países del COMECON (65 por ciento), y, por la otra, el comercio con los países en vías de desarrollo representa apenas el 10.8 por ciento. Ni las agrupaciones de países como los de la CEE llegan a ese grado de concentración intrarregional, y la proporción de su comercio con los países en desarrollo es muy superior a la del COMECON, pues sube del 40 por ciento.

Si los factores que explican esas bajísimas proporciones de comercio con otras áreas se eliminaran, o por lo menos se atenuaran, América Latina presumiblemente podría aspirar a un intercambio bastante importante con esa área. Aunque es por ahora imposible realizar proyecciones detalladas de ningún género, puede mencionarse a título ilustrativo que si los países socialistas importaran de la América Latina una proporción de su producto nacional bruto igual a la mitad de la que importa Alemania Occidental, la cifra llegaría a más de 2 250 millones de dólares anuales.

En algunos productos, naturalmente, las posibilidades son mejores que en otros. Los artículos agrícolas tropicales no se producen en el COMECON, y su consumo está aumentando rápidamente. También hay buenas posibilidades de aumentar el comercio en materias primas, como algodón, lana, cueros, que se están necesitando en cantidades crecientes. Los alimentos de zona templada presentan posibilidades más esporádicas, pero también interesantes. Por ejemplo, basándose en proyecciones globales del ingreso y suponiendo que el consumo de café y cacao por habitante pudiera llegar a la mitad del que hoy se registra en un país como Alemania Occidental, las importaciones de café de los países socialistas podrían alcanzar en 1965 a cerca de 1.5 millones de toneladas, con un valor de 1 350 millones de dólares, y las de cacao a 800 000 toneladas, con un valor de 690 millones de dólares, en lugar de las 28 000 toneladas de café y 32 000 toneladas de cacao que importaron efectivamente en 1958. Por mucho que se reduzcan estas cifras, reconociendo distintos factores que pudieran mantener ese tipo de consumos muy por debajo de los niveles alcanzados en Estados Unidos o Alemania, es indudable la existencia de amplias posibilidades de colocar éstos y otros productos.

Sin embargo, el intercambio de América Latina con los países socialistas hasta 1953 no llegaba a los 100 millones de dólares por año. En 1954 y 1955, y debido principalmente a la expansión del comercio argentino con esa área, las exportaciones alcanzaron a 169 y 207 millones de dólares, respectivamente, con importaciones de 231 y 181 millones de dólares en cada caso. De nuevo declinó el comercio en el trienio siguiente, para recuperarse en 1960, en buena medida como resultado de la reorientación geográfica del comercio exterior de Cuba. A partir de 1961, no se dispone de informaciones sobre el intercambio efectuado por este último país, pero el de otros países latinoamericanos ha vuelto a acrecentarse, particularmente el de Brasil. (Véase el cuadro 71.)

/Cuadro 71

Cuadro 71

AMERICA LATINA: PARTICIPACION DE LOS PAISES SOCIALISTAS EN EL COMERCIO TOTAL

(Millones de dólares y porcientos)

Año	Exportaciones fob					Importaciones cif		
	China Continental	Otros países socialistas	Total países socialistas	Porciento del total	Total exportaciones América Latina	Total desde países socialistas	Porciento del total	Total importaciones América Latina
1938	1	27	28	1.7	1 693	31	2.0	1 527
1948-53	2a/	69	71	1.0	6 852	52	0.8	6 524
1954	10	159	169	2.1	7 867	231	3.1	7 396
1955	6	207	207	2.6	7 991	181	2.4	7 533
1956-58	6	127	133	1.6	8 439	99	1.2	8 587
1959	3	157	160	1.9	8 285	125	1.6	7 992
1960	41	269	310	3.6	8 656	158	1.9	8 239
1961	80	140b/	220b/	...	8 660	131b/	...	8 033b/

Fuente: Dirección de Comercio Internacional y Estadísticas Nacionales.

a/ Promedio de los años 1948, 1952 y 1953.
b/ Excluye Cuba.

/Por lo

Por lo que toca a las corrientes de comercio existentes, cabe mencionar que el intercambio brasileño con la zona socialista llegaba en 1956 a cerca de 39.4 millones de dólares de exportaciones y a 46 millones de importaciones, cifras que en 1962 alcanzaron a cerca de 76 millones y 73.5 millones de dólares respectivamente. El de Argentina llegó, en algunos años, a cifras aún más altas; en 1954 registró un máximo - 97.7 millones de dólares de exportaciones - cifra que en años posteriores disminuyó bastante, recuperándose en 1962 a cerca de 75 millones de dólares. En cuanto al Uruguay, las cifras han sido menores en términos absolutos pero representan un porcentaje aún más alto de sus exportaciones e importaciones totales; en efecto, las exportaciones llegaron a un máximo de 26.3 millones de dólares en 1958.

El resto de los países latinoamericanos, con excepción de Cuba, tiene volúmenes de comercio relativamente de poca consideración con los países socialistas. (Véanse mayores detalles en los cuadros 72 y 73.)

Una proporción muy alta del comercio latinoamericano con los países de economía centralmente planificada está constituida por unos pocos productos agrícolas. De la zona templada - Argentina y Uruguay - se exportan cueros, lana, cereales y carne; de la zona tropical - Brasil principalmente - se exporta café, cacao, algodón, ceras vegetales y sisal. A su vez, las importaciones han estado compuestas principalmente de maquinaria y equipo, productos químicos y, en el caso del Brasil, de petróleo y trigo.

Como se trata en general de un comercio no tradicional y que ofrece además modalidades muy especiales, resulta útil recoger algunas de las experiencias que se deducen del intercambio reciente.10/ En el caso de la Argentina, la época de mayor comercio con los países socialistas coincidió con dos circunstancias que en cierto modo lo facilitaron: en primer lugar, por ese entonces eran corrientes los convenios bilaterales de comercio y de pagos en la política comercial argentina; en segundo lugar, existía un organismo oficial encargado de la mayor parte de las operaciones de comercio exterior (el IAPI). Lo primero se conciliaba con las prácticas de los organismos estatales de los países socialistas, que realizan sus operaciones de comercio exterior primordialmente a través de convenios bilaterales. Lo segundo, facilitaba la realización de compras y ventas, pues eliminaba la dualidad de procedimientos que hubiera existido entre exportadores o importadores privados y organismos estatales. Ese auge del comercio entre Argentina y los países socialistas debe, en todo caso, calificarse con sumo cuidado, en lo que toca al efecto de los convenios bilaterales. Por diversas circunstancias, entre las que resalta

---

10/ Para estos efectos, se procuró recoger informaciones e impresiones de los países mencionados mediante encuestas a funcionarios de Gobierno y personalidades vinculadas al comercio privado que han tenido parte en las negociaciones efectuadas con determinados países socialistas. Las referencias que se incluyen en el texto no representan, por supuesto, sino una evaluación muy general de los resultados de esa encuesta, sin responsabilidad alguna para las personas entrevistadas.

/Cuadro 72

Cuadro 72

EXPORTACIONES LATINOAMERICANAS POR PAIS DE ORIGEN, HACIA EUROPA ORIENTAL

(Valores fob en millones de dólares)

País exportador	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961
Argentina	46.9	31.9	38.0	35.7	12.6	22.8	97.7	81.6	41.2	29.0	29.4	51.3	59.1	52.0
Brasil	20.3	17.9	21.6	24.7	4.5	4.2	21.5	42.1	39.4	38.8	37.1	58.2	69.6	72.9
Colombia	-	3.8	-	-	0.7	-	-	1.2	0.9	-	1.8	1.4	2.2	2.0
Chile	7.3	2.4	1.0	0.5	1.8	0.1	2.0	0.3	-	-	0.4	-	-	0.4
Ecuador	-	-	-	-	0.1	0.1	-	0.1	0.2	1.5	0.2	-	-	-
Perú	1.3	0.2	-	-	0.1	-	-	-	-	-	0.5	-	-	-
Uruguay	2.6	2.9	2.4	2.0	1.5	1.4	22.6	10.5	6.0	6.2	26.3	21.4	8.8	...
Cuba	0.1	1.5	0.5	3.1	0.1	0.9	0.8	37.0	15.6	42.0	14.1	13.1	114.5	...
México	11.9	5.7	1.0	0.7	0.5	0.3	0.1	0.4	0.1	0.3	0.3	-	0.9	-
Total América Latina	90.4	66.3	64.5	66.7	21.9	29.8	144.7	173.3a/	104.5b/	117.9c/	110.2d/	145.4	255.1	127.3

a/ Incluye Haití: 0.1.
b/ Incluye Venezuela: 1.0 y Haití: 0.1.
c/ Incluye Venezuela 0.1.
d/ Incluye Honduras: 0.1.

/Cuadro 73

Cuadro 73

IMPORTACIONES LATINOAMERICANAS POR PAIS DE DESTINO DESDE EUROPA ORIENTAL

(Valores cif en millones de dólares)

País importador	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961
Argentina	18.7	18.8	36.2	31.6	7.5	21.3	152.7	110.2	58.1	15.4	55.9	48.1	47.7	47.5
Bolivia	0.1	0.1	-	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	-	0.2	0.1	0.1	0.6	...
Brasil	11.9	16.0	9.1	10.2	18.9	18.3	51.2	38.2	46.0	38.2	29.2	50.3	77.5	69.4
Colombia	0.4	0.2	0.6	-	0.6	1.8	1.4	1.2	1.4	1.9	1.0	1.3	2.0	3.0
Chile	0.4	0.2	0.2	0.1	0.6	0.5	0.6	1.3	2.3	0.7	0.6	0.4	1.0	1.0
Ecuador	0.2	0.2	0.0	0.4	0.4	0.2	-	-	-	0.5	0.1	-	-	-
Perú	0.6	0.7	1.1	1.6	1.7	1.1	1.2	0.2	0.6	1.4	0.9	-	-	-
Paraguay	-	0.4	...	...	0.1	0.3	0.4	-	2.2	0.1	-	-	-	-
Uruguay	1.4	1.6	2.0	1.2	1.4	0.4	1.3	2.5	7.9	2.9	4.0	12.7	17.0	...
Venezuela	2.5	2.7	2.1	1.6	1.3	1.0	1.0	-	2.0	2.6	2.8	4.0	2.5	3.1
Subtotal	36.2	40.7	51.3	46.8	32.6	45.0	210.0	153.7	120.5	62.7	56.5	116.9	148.3	124.0
Costa Rica	0.1	-	-	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.5	-	-	-
Cuba	0.7	0.3	0.9	1.8	1.1	0.8	0.9	1.4	2.9	2.6	3.2	1.8	-	...
El Salvador	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.2	0.2	0.3	0.5	0.3	-	-	-
Guatemala	0.5	0.5	0.5	0.8	0.4	0.5	0.8	0.1	-	-	-	-	-	-
Haití	-	0.1	0.1	0.2	0.4	0.3	0.6	1.2	2.1	1.6	...	-	-	-
Honduras	-	-	-	-	0.1	0.1	0.2	0.5	0.5	0.7	0.5	-	0.1	0.4
México	1.0	0.6	0.8	1.8	1.3	0.9	0.9	0.9	2.1	2.3	0.2	0.5	0.5	0.3
Nicaragua	-	-	-	-	-	-	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	-	-	-
Panamá	0.1	-	-	-	-	-	-	-	-	0.1	0.2	-	-	-
República Dominicana	-	-	0.1	0.4	0.4	0.3	0.4	0.6	0.3	0.3	0.7	0.4	0.6	0.6
Subtotal	2.5	1.6	2.5	5.3	3.9	3.1	4.3	5.2	8.6	8.3	5.8	2.7	1.2	1.3
Total América Latina	38.7	42.3	53.8	52.1	36.5	48.1	214.3	158.9	129.1	71.0	62.3	119.6	149.5	125.3

Fuentes y Métodos: Ver Notas Explicativas.

/la dificultad

la dificultad de encontrar en los países socialistas artículos adecuados para importar, la Argentina vio subir sus saldos acreedores hasta montos importantes, a través de los créditos recíprocos (swings) pactados en los convenios. En 1956, esos créditos representaron varias decenas de millones de dólares, lo cual, en la práctica, significaba un financiamiento a la inversa, de un país en desarrollo a países industrializados. Dada la naturaleza de los bienes que venden nuestros países (materias primas y alimentos), estas características de la operación de los convenios significaba, por otra parte, que se estaban vendiendo bienes de consumo a plazos. Es muy posible que el acento puesto por la Argentina, a partir de 1958, en los mecanismos multilaterales de pagos, con el abandono consiguiente de las cuentas bilaterales y la desaparición del IAPI, haya influido en la disminución, por lo menos temporalmente, de las cifras de comercio con los países socialistas. Por su parte, las operaciones que se han realizado con China Continental se hacen a base de pago directo en dólares.

El Brasil, otro de los países latinoamericanos que ha tenido comercio de importancia con las economías centralmente planificadas, ha operado también a base de acuerdos bilaterales. Recientemente, esos convenios han adquirido magnitudes mayores, y el comercio ha aumentado de manera persistente. Predomina en el Brasil, por lo menos en los círculos gubernamentales, la convicción de que esos acuerdos bilaterales de pagos suponen una adición neta a la capacidad de importar del país, y que las dificultades inherentes a su operación pueden ser superadas. (Véase en el cuadro 74 las cifras relativas al intercambio de Brasil con cada uno de los países socialistas durante el período 1956-62.) En el Brasil no parece haberse presentado la menor tendencia hacia la acumulación de saldos acreedores como la Argentina.

El Uruguay, país que tradicionalmente ha mantenido relaciones activas de comercio con los países europeos de economía centralmente planificada, ha firmado varios convenios de pagos desde 1945, al terminar el conflicto mundial. Se trata de acuerdos de compensación, con cuentas en los bancos de ambas partes, similares a los que son de uso común en estos casos. En ocasiones, la existencia de listas de productos de exportación y de importación, y el compromiso tácito de realizar operaciones de monto equilibrado, dentro del convenio, llevó a que algunos de éstos funcionaran de hecho como mecanismos de trueque directo.

El tipo de convenio utilizado en el Uruguay se asemeja bastante al que ha sido corriente en Brasil y Argentina. La unidad de cuenta establecida es el dólar norteamericano. Se establecen swings, o créditos máximos, por encima de los cuales se debe pagar en dólares. Por lo regular, se incluyen listas de productos, cuyas transacciones se supone que van a ser permitidas, estableciéndose un monto global de lo que debiera ser su magnitud. Los saldos al término de períodos convencionales, o al finalizar el convenio, deben ser pagados, asimismo, en dólares. Lo mismo que en los casos de Brasil y Argentina, y en el de todos los demás países de economía de mercado de América Latina que comercian con los países socialistas, muchas operaciones se efectúan también en dólares libres, al margen de los convenios.

/Cuadro 74

Cuadro 74

BRASIL: COMERCIO CON LOS PAISES SOCIALISTAS

(Valor en miles de dólares: Exportaciones fob; importaciones cif)

País	1956		1957		1958		1959		1960		1961		1962	
	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones
Alemania Oriental	-	-	-	1 176	1 108	504	4 063	1 141	12 428	9 733	12 475	16 125	8 591	8 576
Bulgaria	0.02	-	0.03	-	8	-	11	-	1	-	0.4	-	2 253	35
Hungría	8 415	8 839	5 334	4 138	3 544	2 694	8 061	7 925	4 115	4 295	4 305	1 708	3 043	1 119
Polonia	10 072	14 588	16 447	14 684	19 023	13 483	17 740	18 220	24 911	28 117	15 485	14 743	6 182	5 940
Rumania	15	-	11	-	322	-	154	2	1 255	2 072	1 951	785	3 296	2 617
Checoslovaquia	20 346	22 705	17 452	18 174	14 220	12 273	21 510	20 651	14 803	17 662	21 395	17 720	10 798	14 772
Unión Soviética	-	-	227	-	-	-	3 714	1 268	13 347	17 561	19 229	19 152	39 007	28 001
Total COMECON	38 848	46 132	39 471	38 172	38 225	28 954	55 253	49 207	70 860	79 440	74 840	70 233	73 170	61 058
Otros países socialistas														
Albania	0.06	-	0.04	-	102	-	93	-	108	-	0.0	-	-	-
Yugoslavia	15 507	19 982	4 095	1 948	2 736	272	3 158	1 118	8 069	3 993	4 848	4 438	2 449	12 479
Total países socialistas	54 355	66 114	43 566	40 120	41 063	29 226	58 504	50 325	79 037	83 433	79 689	74 671	75 619	73 537
Porciento de todos los países socialistas, sobre el total del Brasil	3.7	5.4	3.1	2.7	3.3	2.2	4.6	3.7	6.2	5.7	5.7	5.1	6.2	4.9

En términos generales, la impresión en diversos círculos de estos tres países es relativamente favorable respecto a lo que este comercio ha significado para su economía nacional. Se considera que, a pesar de las dificultades de utilizar saldos que en ocasiones se han presentado, se ha logrado una adición neta a la capacidad para importar, y una nueva salida para las exportaciones, y que en general no ha habido problemas especiales respecto al precio de las transacciones. Sin embargo, se ha hecho mención también de algunos factores negativos, que deben ser superados para que ese comercio llegue a ocupar el puesto importante que podría corresponderle.

Las principales dificultades, que explican en parte por qué las cifras de comercio han sido hasta ahora tan bajas, son las siguientes:

a) En primer lugar, la política económica de los países socialistas ha tendido a darle al comercio internacional un papel relativamente residual en los planes de desarrollo. Esta política implica una actitud autárquica, según la cual se prefiere producir internamente lo que se necesita, lo que, como es natural, representa un obstáculo al comercio internacional. La índole del sistema de planificación socialista, que en definitiva llega a decisiones precisas sobre lo que se va a producir, lo que se va a exportar, y lo que se va a importar, facilita la manifestación de esas tendencias autárquicas en toda su amplitud. Aunque en los últimos años, esas tendencias se han suavizado, en realidad parecen seguir siendo el factor principal para que una parte considerable de las posibilidades naturales que habría para un comercio internacional no puedan traducirse en operaciones efectivas. Si bien es cierto, que se está dando un creciente papel a las posibles conveniencias del comercio internacional - lo cual se traduce en los estímulos a las empresas estatales de comercio exterior para que aumenten los "beneficios" de las operaciones que se les asignen - no lo es menos que se hacen cálculos cada vez más detallados de los ahorros de recursos que podrían lograrse con una mayor especialización internacional. Esa nueva concepción del papel del comercio exterior se está reduciendo en gran parte, a acuerdos de especialización en el marco del COMECON, manteniendo las restricciones para las demás regiones, aunque en forma mucho menos estricta.

Debe considerarse este factor como el preponderante para las futuras relaciones comerciales. En grado considerable, el comercio de los países en desarrollo con los de economía centralmente planificada irá en razón directa de la importancia que se atribuya al comercio internacional en los planes y en las decisiones concretas de los gobiernos de estas últimas.

b) El hecho de que los países socialistas prefieran en general, realizar sus operaciones de comercio sobre la base de acuerdos bilaterales de pagos a mediano plazo es un factor de mucha importancia en el futuro del comercio de los países en desarrollo con los socialistas. El uso de canales bilaterales en el comercio internacional implica trabas administrativas, inconvertibilidad de pagos con repercusiones negativas sobre la fluidez de los intercambios, y, en general, peligros de distorsión y de limitaciones al comercio internacional.

/Para juzgar

Para juzgar el uso de los acuerdos bilaterales en el comercio con los países socialistas, debe reconocerse que el sistema es ya tradicional en esos países, y que pueden existir dificultades administrativas para reemplazarlo por otro procedimiento, que garantice mayor convertibilidad. Pero esto no resta importancia a la búsqueda de fórmulas que eviten los problemas prácticos que una bilateralidad implica, y de que se deje abierto el camino para una plena convertibilidad en el futuro.

El bilateralismo estricto, la obligación de gastar los saldos exclusivamente en el otro país firmante del convenio, impone restricciones que pueden llegar a ser graves, sobre todo cuando se presentan dificultades para encontrar artículos de importación que satisfagan adecuadamente las necesidades del país acreedor. Esa dificultad puede conducir a la paralización de la operación del convenio, cuando el país deudor no permite aumentar su saldo negativo por encima del swing pactado, o al mantenimiento de saldos acreedores que, como se dijo anteriormente, representan una curiosa forma de asistencia de los países en vías de desarrollo a los industrializados.

Ese problema se aliviaría considerablemente si, como paso inicial hacia una convertibilidad más amplia, los saldos deudores de los países miembros del COMECON pudieran al menos gastarse en otros de los países miembros, lo que ampliaría el campo de utilización de los saldos.

c) En cuanto al problema de los precios que se utilizará en las transacciones, son bien conocidas las diferencias entre las economías de mercado y las economías socialistas en lo que se refiere a conceptos y mecanismos de formación. Por lo regular, las ventas de productos básicos de exportación se contabilizan en el mecanismo de pagos a precios internacionales, sobre los cuales se tiene normalmente informaciones precisas. En cambio, el problema es más complejo cuando se trata de la gama mucho más variada de manufacturas que interesa importar a América Latina y donde es más difícil tener cotizaciones internacionales comparables.

Las prevenciones que suelen expresarse a este respecto se basan en el carácter monopolista de la agencia estatal que vende a nombre del país socialista, y en el desconocimiento de las verdaderas condiciones del mercado en que van a colocar sus productos los exportadores de los países de economías de mercado. Además, el sistema se presta a la práctica de dumping que no puede ser constatado por las diferencias en la forma de contabilizar los costos de producción.

De mayor trascendencia es la dificultad de encontrar en los países socialistas artículos adecuados para su importación por América Latina. Ello se debe en parte a las características de la producción de maquinaria y equipo en los países socialistas, pues sus normas y detalles técnicos difieren considerablemente de los de la producción similar en los países industrializados occidentales, con las dificultades consiguientes de adecuar esas máquinas y grupos a las instalaciones latinoamericanas, así como la falta de repuestos, agentes establecidos, propaganda, etc. Esa dificultad

/es imputable

es imputable también a la falta de flexibilidad y variedad en los excedentes socialistas disponibles para la exportación, ya que esas disponibilidades dependen de decisiones estatales, a las cuales tienen que someterse las empresas socialistas de comercio exterior. La paulatina adecuación de los equipos, el establecimiento de agencias de representación con existencias adecuadas de repuestos, la mejora en la calidad y en las especificaciones técnicas ayudarán, sin embargo, a aminorar ese problema.

Otro motivo de preocupación que suele expresarse en los países que podrían comerciar más activamente con los países socialistas se refiere a la incertidumbre sobre la permanencia de las actuales corrientes de intercambio, y las que puedan establecerse en el futuro, así como el peligro de que puedan desaparecer intempestivamente por obra de decisiones unilaterales. Cuando se trata de comercio con otras economías de mercado, también es posible que surjan decisiones gubernamentales que cambien profundamente las condiciones de la demanda. Pero en las economías de mercado el poder de las preferencias individuales y la influencia de los precios tienden a favorecer a los proveedores tradicionales con mucho más persistencia que en países en donde las decisiones están sometidas a un organismo central. De igual manera, en las economías de mercado las rebajas arancelarias tienen un significado real, que garantiza una mejora en las condiciones de competencia, mientras las rebajas arancelarias que pueden otorgar los países socialistas sólo tienen el propósito de favorecer a ciertas zonas políticas o geográficas.

En resumen, la zona socialista constituye indudablemente un mercado potencial de gran importancia; ofrece posibilidad de intercambio que América Latina ha comenzado a aprovechar sólo en los últimos tiempos y que podrían, en consecuencia, ampliarse considerablemente en el futuro. Subsisten problemas, algunos nuevos y diferentes por tratarse de desarrollar corrientes de intercambio entre economías de mercado y economías centralmente planificadas y otros concernientes a modalidades o procedimientos de acción que no serán difíciles de solucionar. En cualquier caso, no hay obstáculos tan graves como para impedir el aprovechamiento de ese potencial de intercambio en beneficio mutuo de ambas partes.

3. Las posibilidades de comercio con otras áreas en vías de desarrollo

Si se lo considera en sus aspectos más generales, el comercio de América Latina con Asia y Africa (excluidos Japón y Sudáfrica) es exiguo y accidental. En 1961 las exportaciones a esas regiones totalizaron unos 160 millones de dólares, de los cuales poco menos de las dos terceras partes fueron a Asia. En el mismo año las importaciones alcanzaron 260 millones de dólares, de los cuales menos de una quinta parte correspondieron a Africa.

Tanto América Latina como las dos regiones aludidas concentran su actividad en el comercio con los centros; el intercambio regional es relativamente importante en Asia (20 por ciento), pero reducido en Africa

/si se

si se excluye Sudáfrica (4 por ciento). Las corrientes de intercambio con otras regiones en vías de desarrollo son de escasa magnitud relativa, poco más de 6 por ciento en el caso de Asia y algo menos de 7 por ciento para Africa (frente al 2.7 por ciento en América Latina).

América Latina adquiere con alguna asiduidad ciertas materias primas asiáticas, como estaño y caucho malayos, yute de la India y Pakistán, combustibles de Arabia Saudita y Kuwait y té de la India y Ceilán. De América Latina las Filipinas compran carnes en conserva, en tanto que Indonesia importa hilados y tejidos de algodón, China continental lanas, aceites vegetales, cereales, azúcar y carnes, la República Arabe Unida salitre chileno, etc. Africa adquiere principalmente combustibles venezolanos.

Con excepción del intercambio entre México e Indonesia - objeto de un acuerdo bilateral de comercio y pagos - no se encuentran otros intentos de organizar el comercio con las regiones aludidas.

Aparte la débil tendencia general de las regiones en vías de desarrollo a comerciar entre sí, existen otras dificultades como la distancia, la inexistencia de medios regulares de comunicación, la carencia de vínculos de otro orden que estimulen la actividad comercial y, sobre todo, la falta de complementación entre las respectivas producciones básicas.11/

La existencia de un tráfico intenso con Japón, por una parte, y con los países europeos de la cuenca del Mediterráneo por otra, ha facilitado en algunas ocasiones la utilización de capacidades ociosas de flete y ha permitido concertar exportaciones e importaciones con algunas zonas asiáticas y africanas.

El comercio existente no proporciona bases para una evaluación de perspectivas, ni aun en el futuro inmediato, resultantes de una intensificación de las corrientes establecidas. Las previsiones que puedan formularse deben tomar en cuenta:

1) Las probables desviaciones que los movimientos recientes de independencia política (particularmente en Africa) puedan entrañar en los tradicionales vínculos económicos entre las ex metrópolis y los territorios asociados;

2) El grado de desarrollo económico que los países de las otras regiones puedan alcanzar a corto plazo, partiendo de los bajos niveles actuales, y

3) La influencia que las agrupaciones regionales (ALALC y las que se intentan en Africa) puedan tener como factores de ordenamiento y coordinación del comercio en el plano continental.

11/ Naciones Unidas, Problemas internacionales que plantean los productos básicos (E/CONF.46/PC/18), 10 de mayo de 1963.

/Con excepción

Con excepción del punto 3), puede considerarse que los demás factores indicados escapan al control de América Latina. Sin embargo, a fin de establecer las bases de un comercio mundial más armónico y equilibrado sería de sumo interés investigar en qué campos se podría fomentar una demanda recíproca como lo están haciendo algunos países (México, Brasil y la Argentina). En esta materia sería muy aconsejable una acción similar a la emprendida por el Comité de Comercio de la Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente, que ha organizado investigaciones y consultas intergubernamentales sobre estos problemas, inclusive el comercio estatal, organización de ferias comerciales, divulgación de información sobre mercados, mejora de la producción y venta de productos primarios de importancia regional, simplificación de las formalidades aduaneras y mejoramiento de los medios de transporte.

La labor de fomento inicial sólo podrá ser realizada con el apoyo de los gobiernos interesados, a quienes compete también instituir mecanismos especiales y decidir sobre la conveniencia de las operaciones de compensación para aliviar las dificultades crónicas de balance de pagos que afectan a todas las áreas en desarrollo. Una adecuada coordinación internacional serviría, también, para evitar que las políticas nacionales de producción de alimentos (importantes dentro de las economías en desarrollo debido a la alta tasa de crecimiento demográfico y a la necesidad de dietas más ricas y diversificadas) se elaboren estrictamente en función de razones internas, ignorando los costos de oportunidad y las ventajas comparativas de una racional división internacional del trabajo.

Dentro de la misma acción internacional coordinada podrían incluirse los proyectos que promueven una económica y eficiente estructura de ventas, mantenimiento e información, así como la posibilidad de establecer preferencias recíprocas entre zonas en desarrollo que puedan, a largo plazo, traducirse en la creación de corrientes considerables de comercio.

NOTA

La presente versión del capítulo IV es provisional, y será completada y revisada antes de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Se presenta aquí solamente con el propósito de que en el temario de la reunión de Brasilia figuren referencias concretas a los antecedentes internacionales que más interesan con respecto al comercio de los países en vías de desarrollo y que habrán de tenerse en cuenta para la elaboración de las conclusiones y recomendaciones correspondientes.

Capítulo IV

PRINCIPALES ANTECEDENTES EN EL PROCESO DE REORDENAMIENTO DEL COMERCIO MUNDIAL

A. INTRODUCCION

En este capítulo se examinarán las actividades de cooperación internacional en materia de comercio. Como se trata de iniciativas dispersas de índole muy variada, la exposición se limitará a aquéllas que guardan relación con los asuntos que se discutirán en la próxima Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

Un lugar preponderante en la política comercial del mundo corresponde al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) cuya importancia para América Latina ha sido muy debatida. Antes de entrar a examinarlo, es preciso referirse someramente a la Carta de La Habana, su antecedente inmediato, que se fundamenta, a su vez, en la Carta del Atlántico de 1941.

Con el fin de estructurar el comercio exterior en forma tal que promoviera el desarrollo económico de todos los países y propendiera a la elevación general de los niveles de vida en el mundo, la Carta de La Habana disponía el establecimiento de una Organización Internacional de Comercio. Esta institución, al igual que el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y el Fondo Monetario Internacional, actuaría, bajo la égida de las Naciones Unidas, en la consecución de los objetivos sociales que surgieron en la postguerra.

El proyecto de La Habana se inspiraba en la idea de que, al abrirse el mercado mundial a todos los factores de producción y garantizarse la libre circulación de los bienes - ya fueran de capital o de consumo - podía esperarse un considerable mejoramiento del bienestar general, a condición de que un sistema de cooperación internacional velara por el desarrollo económico de los países débiles. Se propiciaba con ello la eliminación de las prácticas restrictivas y discriminatorias introducidas durante la gran crisis mundial y que se habían intensificado durante la guerra. Con tal propósito, el proyecto ponía fin a agrupaciones preferenciales, como las existentes entre algunas metrópolis y los territorios o países a ellas asociados, y disponía la celebración de acuerdos especiales para los productos básicos cuando el solo juego de las fuerzas del mercado no bastara para eliminar el desequilibrio entre la oferta y la demanda.

Los países latinoamericanos, que en su reunión de Chapultepec en 1945 habían sopesado los riesgos de una liberación irrestricta de los movimientos comerciales, apoyaron fuertemente, en La Habana, la inclusión de reglas

/encaminadas a

encaminadas a proteger y fomentar el desarrollo económico, incluyendo, entre ellas, las relativas a los acuerdos aduaneros preferenciales. La prolongada discusión se refleja en el texto, a veces impreciso de la Carta, pero privó siempre en ella el principio de la multilateralidad mundial y la creación de un instrumento poderoso de colaboración internacional, dotado de facultades para promover la integración de las economías débiles al conjunto mundial.

En La Habana, como en otras ocasiones, se señalaron las dificultades que han tenido los países latinoamericanos para conseguir un tratamiento comercial equitativo, dificultades que han sido mayores que las experimentadas por otros países en vías de desarrollo. Por ejemplo, América Latina no tenía un sistema preferencial propio y ya constituido, como los países reunidos en el Acuerdo de Ottawa o los pertenecientes a la Unión Francesa. Así, mientras otros conseguían que sus regímenes preferenciales quedaran excluidos de las reglas de multilateralidad contenidas en la Carta de La Habana, con evidente perjuicio para las exportaciones de América Latina, ésta se veía obligada a someter todo su comercio a la cláusula de más favor. Si bien es cierto que, en virtud de determinadas reglas, América Latina podía constituir su propia zona preferencial, no lo es menos que subsistía una ventaja a favor de las agrupaciones existentes, ya que contaban con metrópolis muy ricas, capaces de ofrecer un amplio mercado a las producciones de los países o territorios asociados.

No es tarea fácil determinar qué repercusiones tuvo para América Latina el fracaso de la Carta de La Habana en 1951, al saberse que no obtendría la ratificación parlamentaria ni de los Estados Unidos ni del Reino Unido. Ese proceso, sin embargo, evidentemente fue más perjudicial para ella que para los países pertenecientes a asociaciones preferenciales, pues se anuló toda perspectiva de contar con un instrumento para solucionar, por vías de la colaboración internacional, los problemas de la falta de desarrollo vinculados con el comercio exterior.

Por otro lado, el vacío que dejó la falta de una Organización Internacional de Comercio en el cuadro institucional de la postguerra, tuvo otras manifestaciones negativas para los países en vías de desarrollo. Se tendió, por ejemplo, a buscar la solución a los problemas del balance de pagos más bien en el ámbito monetario - lo que ha supuesto, en general, medidas restrictivas del comercio y de la economía - que en el acrecentamiento y diversificación de las exportaciones.1/

Asimismo, es posible que, de haber existido la Organización Internacional de Comercio, América Latina no hubiera tenido que observar cómo al crearse el régimen de asociación entre la CEE y los antiguos territorios de Francia, las preferencias excluidas del régimen de multilateralidad de

---

1/ Cabría también preguntarse si la acción del Fondo Monetario Internacional no se habría facilitado en América Latina si estos países hubieran podido acudir a una Organización Internacional de Comercio para remover las causas más profundas de sus crecientes presiones sobre el balance de pagos.

/la Carta

la Carta de La Habana y luego también del GATT, se convertían en un gran sistema discriminatorio, que atenta contra los intereses de la región. Tampoco habría presenciado, quizá, cómo ese mismo sistema, y el del Commonwealth, amenazan debilitar la acción conjunta de los países en vías de desarrollo, en materias como el precio y estabilidad de los mercados de materias primas, en que es de suma importancia evitar que sistemas preferenciales aislados menoscaben la capacidad negociadora del conjunto.

Al frustrarse la ratificación de la Carta de La Habana, apareció el GATT en la escena del comercio internacional. 2/ Sus normas son, en general, las mismas de la Carta en lo que toca a reglamentación de las negociaciones arancelarias y observancia del cumplimiento de sus resultados. Además de excluir de la cláusula de más favor a las agrupaciones preferenciales que existían en 1948, autoriza el establecimiento de uniones aduaneras y zonas de libre comercio, siempre que se ajusten a determinadas reglas, y reconoce la posibilidad de adoptar ciertas medidas - generalmente por la vía de la excepción al cumplimiento de las obligaciones multilaterales - para fomentar el desarrollo económico y proteger la situación del balance de pagos. Pero faltan en el GATT las normas positivas tendientes a sistematizar la colaboración internacional en el comercio exterior en beneficio del desarrollo económico, que se hallaban contenidas en la Carta de La Habana.

La tarea del GATT no ha sido fácil en modo alguno. Aparte sus limitaciones estatutarias y la carencia de normas positivas, no ha contado con la adhesión ni de la mitad de los países del mundo. Por otro lado, su acción se ha visto entorpecida por la división del comercio mundial entre los sectores socialista y capitalista; por la falta de una adecuada coordinación internacional de las actividades económicas de alto nivel y por la ausencia de un órgano facultado para elaborar soluciones y proponerlas a los gobiernos, como tiene la CEE, a fin de evitar que la génesis y aplicación de esas soluciones dependa de negociaciones entre partes contratantes de muy distinto poder económico y político.

Se reconoce, en general, el valioso aporte del GATT en lo que toca a las reglas que ha instituido para las negociaciones bilaterales; se admite, también, que esas negociaciones han permitido mantener a niveles más o menos discretos los derechos aplicados a las manufacturas, con lo cual se han suavizado, en cierta medida, los efectos discriminatorios de los grandes regímenes preferenciales; y se estima por otra parte, que el GATT es un buen foro para la discusión de los asuntos de política comercial, y que el sistema de consultas, aplicado en esas discusiones, constituye una benéfica innovación de este organismo en las prácticas del comercio internacional.

2/ Véase CEPAL, Estudio del comercio interlatinoamericano (E/CN.12/369/Rev.1) en que se analiza el significado del GATT para América Latina y se anotan los resultados de una encuesta realizada entre los países de la región para averiguar las causas que aconsejaron su adhesión al GATT o su rechazo de este acuerdo.

/Sin embargo,

Sin embargo, el GATT no ha podido hacer frente a acontecimientos de suma complejidad, tales como la enorme ampliación de las discriminaciones y la pérdida de importancia relativa de los productos primarios exportados por los países en vía de desarrollo. En los productos primarios, se presentan las mayores infracciones de las reglas del GATT, reglas que, según se asentaba también en la Carta de La Habana, representan la concreción del principio de la división internacional del trabajo, propugnado desde antiguo por las grandes potencias industriales. Se han visto así defraudadas las esperanzas que cifraban los países menos desarrollados en el GATT de poder colocar en los centros sus bienes primarios, sin obstáculos y en cantidades crecientes.

Los grandes países no acatan con respecto a sus propias producciones, lo que ellos mismos propiciaron sobre la división internacional del trabajo. Al mismo tiempo que se formaba y desarrollaba el GATT, los grandes países estimulaban la producción interna de materias primas básicas, entre ellas, muchas de las que formaban tradicionalmente la base del poder de compra internacional de los países en vías de desarrollo. Se ha fomentado, con grandes subvenciones, la producción agropecuaria - muchas veces antieconómica - al punto de crear excedentes que distorsionan el cuadro de convivencia mundial previsto en los estatutos del GATT. Las amplias derogaciones o exenciones sin límite de duración otorgadas por este organismo (como la que concedió a los Estados Unidos para los productos agropecuarios), así como las declaraciones de los representantes de las grandes naciones, hacen perder toda ilusión de que las reglas del GATT puedan amparar a las exportaciones de los países en desarrollo, aunque estén respaldados por la eficiencia productiva y la especialización.

En lo que toca a las discriminaciones, las reglas del GATT han resultado inoperantes. El programa de liberación de la OECE constituye una vasta infracción a las reglas de multilateralidad, fundamentales en el GATT. En el momento de su creación podía haberse argüido que esa liberación discriminatoria no conspiraba contra los intereses de América Latina, por cuanto la eliminación de barreras regía para manufacturas que ella no exporta a Europa, o sólo en escasa medida; pero el silencio que guardó el GATT sobre el programa resultó muy revelador, al indicar qué suerte correría, con el tiempo, el cumplimiento de sus reglas principales.

Aunque todo el régimen de negociación arancelaria del GATT se basa en la media ponderada, no pudo impedir que el arancel externo del mercado común europeo se fundamentara en el promedio aritmético. A petición del GATT, hubo negociaciones para compensar a los países perjudicados por la tarifa común de la CEE, pero los países latinoamericanos afectados no quedaron satisfechos con las compensaciones así obtenidas.

El no pronunciamiento del GATT sobre la compatibilidad de sus normas con las bases del estatuto de asociación entre la CEE y los 18 países africanos fue también motivo de preocupación para América Latina. Con ese estatuto se amplió el campo geográfico de las preferencias de la Unión Francesa y, aunque voceros de la CEE en el GATT sostenían que la asociación constituía una zona de libre comercio, ese régimen no estaba previsto explícitamente en

/el instrumento

el instrumento de asociación. Al no emitir ningún dictamen, el GATT aceptó tácitamente el enorme incremento de las prácticas discriminatorias que suponía la asociación.

Otro episodio ilustrativo de la posición de los países latinoamericanos en lo que concierne al cumplimiento de las reglas del GATT es la gestión realizada por el Uruguay. Según una investigación realizada por este país, sus productos de exportación están sujetos a más de 500 restricciones no aduaneras, muchas en contravención del GATT por ser aplicadas por países que no sufren dificultades de balance de pagos. Ahora bien, la lentitud y dificultad con que ha avanzado la gestión del Uruguay para conseguir la remoción de esas restricciones y la aplicación de medidas de represalia, apuntan hacia el escaso valor real que puedan tener las reglas del GATT como instrumento de protección para los países en vías de desarrollo.

En un plano más general, los países latinoamericanos se han esforzado por conseguir la ratificación de algunas medidas encaminadas a solucionar el grave problema que se les plantea con el decaimiento de su comercio exterior imputable, en gran parte, a la política seguida por los centros industriales que fomentan el intercambio de materias primas entre ellos, en detrimento de sus proveedores tradicionales. Sin embargo, al discutir esas posibles medidas, han visto que no cuentan con apoyo suficiente en el GATT, pues son muy fuertes los intereses, incluso políticos, en favor de la proliferación de las preferencias y el mantenimiento de las restricciones cuantitativas. En esas circunstancias, y sin contar con el apoyo de los países de la CEE, se ha esbozado un Programa de Acción, (véase la Sección B, apartado 5 de este mismo capítulo) que, de ser aplicado por las grandes naciones, redundaría en un mejoramiento de las posibilidades de comercio internacional de los países en desarrollo.

En el programa de acción no figura la exportación de productos agrícolas de clima templado, que ofrece perspectivas poco halagüeñas para muchos países en desarrollo. No obstante, en el GATT y en la segunda reunión preparatoria de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, se han hecho algunas proposiciones sobre la organización mundial de los mercados agrícolas que interesan a los países en desarrollo. Aunque estas ideas no se han concretado en grado suficiente para examinarlas cumplidamente, se observa que se ha descartado el concepto de eficiencia y especialización - propio de las reglas del GATT - en favor de un sistema que garantice precios más remunerativos, pero que podría entrañar para América Latina el peligro de perder paulatinamente su posición relativa en los grandes centros, pues no se habla de asegurar a los exportadores una participación ligada al crecimiento de la demanda.

En tiempos recientes el GATT ha desarrollado una iniciativa que puede resultar muy fructífera y es la de obtener en las próximas negociaciones (Rueda Kennedy) algunos beneficios para los países en desarrollo, como el de utilizar para sus propias exportaciones a los grandes centros, sin reciprocidad, las rebajas aduaneras que las grandes naciones se acuerden en dicha rueda.

/Respecto a

Respecto a las relaciones comerciales entre los países de economía de mercado y de economía centralmente planificada, el GATT no ha tomado ninguna iniciativa, pese a que el comercio con estos últimos ofrecía a los países en vías de desarrollo importantes posibilidades de incrementar y diversificar sus exportaciones. La desidia del GATT en esta materia ha resultado mucho más perjudicial para los países en vías de desarrollo que para las grandes potencias, quienes tienen de por sí fuerza política y económica suficiente para tomar sus propias actitudes en el comercio con los países de economía centralmente planificada.

Todos los hechos mencionados plantean la necesidad de transformar el GATT a fin de que pueda servir adecuadamente y sobre bases universales para la reestructuración del comercio internacional. Aunque esos mismos hechos pueden interpretarse desde ángulos distintos, no cabe duda de que las reivindicaciones de los países poco desarrollados no han tenido en el GATT acogida muy favorable. El organismo parece más bien acomodarse a las exigencias del intercambio entre las grandes naciones industriales de economía de mercado y es para ellas, sin duda, de gran utilidad. La rebaja general de los aranceles que se espera de la Rueda Kennedy sería muy difícil de lograr, si no imposible, sin el concurso del GATT. Las mismas consideraciones permiten prever que el GATT tendrá un lugar en la nueva estructura que surja de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo; pero, habida cuenta del rumbo impartido al comercio internacional por las naciones industriales, los países en vías de desarrollo tendrían sobrados motivos para exigir una acción pronta y vigorosa, fundada en reglas acordes con la realidad del comercio y ajustadas a un marco institucional adecuado.

A este respecto, conviene examinar las reglas que establece el actual estatuto del GATT en materia de protección al crecimiento económico de los países menos desarrollados. Estas se basan en excepciones a las que puede acogerse un país en vías de desarrollo para eximirse del cumplimiento de determinadas obligaciones. En general, hasta ahora los países no han recurrido a esas excepciones, porque juzgan que las reglas sobre protección del balance de pagos para favorecer el establecimiento de ciertas industrias son más elásticas y amplias. Todo ello hace pensar que serían de mayor utilidad disposiciones positivas y no excepciones a la norma general como las del GATT, aunque aumentara su número y que es dudoso que este organismo pueda proveer un marco adecuado para sistematizar la colaboración internacional en favor de la solución de los problemas del subdesarrollo, en cuanto se relacionan con el comercio exterior.

Por otro lado, las nuevas excepciones a la norma general no podrán ser llevadas a la práctica - en virtud de la Carta del GATT - a menos que cada una y todas las Partes Contratantes depositen el instrumento de ratificación de la enmienda respectiva, procedimiento que puede ser más engorroso y problemático que concertar y poner en vigencia una nueva convención de comercio internacional que contenga medidas positivas de colaboración internacional en beneficio de los países escasamente desarrollados.

/A continuación

A continuación se examinarán en más detalle algunos de los instrumentos e ideas que han despertado interés como posible solución a los problemas de comercio exterior de los países en vías de desarrollo. Aunque se trata de materias de todos conocidas, se estimó conveniente incluirlas en el texto, a fin de que sirvan de elementos de juicio para elaborar las orientaciones de una política comercial óptima para América Latina, ante las graves circunstancias creadas por la evolución desfavorable de su comercio exterior y para conocer hasta qué punto los esfuerzos que actualmente se realizan en el plano internacional y los conceptos que en él se discuten son adecuados para asegurar a los países de escaso desarrollo una expansión comercial como la que necesitan.

B. LA CARTA DE LA HABANA

Las limitaciones que presentan hoy sus normas de política comercial 3/ obedecen a las distintas circunstancias políticas y económicas en que fue elaborada, pero aún así, su proyección hasta nuestros días, a través del GATT y otras manifestaciones de la actividad internacional, particularmente los convenios por productos, son testimonio del relevante papel que debe atribuírsele.

Con el acta final de la Carta, firmada el 24 de marzo de 1948, culminaron dos años de difíciles negociaciones. La iniciativa partió de los Estados Unidos, cuyo gobierno publicó, en diciembre de 1945, el denominado Plan Clayton sobre propuestas para la expansión mundial del comercio y el empleo. Ese plan, cuyo objeto era aprovechar plenamente el potencial humano y elevar los niveles de vida, se fundamentaba en seis principios, a saber: a) incremento del comercio exterior; b) libertad de la inciativa privada; c) comercio multilateral; d) eliminación de preferencias; 4/ e) política comercial estable y f) cooperación internacional. La Carta de La Habana tiene el mérito de ser el primer intento sistemático de organizar el comercio mundial. Al destacar la importancia de la ocupación plena y el desarrollo económico como objetivos de la ampliación y reactivación del intercambio mundial recoge algunas de las preocupaciones fundamentales del mundo contemporánco. El plan estaba inspirado en el propósito de los Estados Unidos de participar activamente en un amplio movimiento de cooperación internacional.

Se elaboraron tres anteproyectos de la Carta de La Habana y en la conferencia preparatoria celebrada en Ginebra en 1947 se examinaron numerosas enmiendas propuestas por las 46 naciones participantes. En esa misma conferencia se preparó el GATT, como instrumento provisional que fue puesto en vigor en 1948 por un grupo de países para facilitar las negociaciones arancelarias y adelantar el cumplimiento de algunas reglas del instrumento más amplio que se denominaría Carta de La Habana.

El estudio formal de la Carta se efectuó durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo, inaugurada en La Habana el 21 de noviembre de 1947 con la asistencia de 56 delegaciones. (No estuvo representada la URSS.) La carta fue firmada el 24 de marzo de 1948 por 53 países, absteniéndose de hacerlo, entre otros, la Argentina, pero al anunciar los gobiernos de los Estados Unidos y el Reino Unido en 1951 que no volverían a someterlo a la aprobación parlamentaria, el instrumento no fue puesto en vigor.

3/ Las mismas que se señalan en la sección siguiente con respecto al GATT.

4/ Pese al espíritu de multilateralidad incondicional que animaba a la proposición norteamericana primitiva, la Carta, como se indicó anteriormente, dejó intactos los bloques preferenciales del Imperio Británico, la zona del franco y otros y respetó también regímenes limítrofes o o subregionales de tratamiento arancelario especial, de escasa significación práctica, que algunas repúblicas latinoamericanas excluyeron del compromiso de multilateralidad asumido al firmar la Carta.

/Sus principios

Sus principios generales son los siguientes, articulados en lo que respecto a política comercial en el tratamiento incondicional de la nación más favorecida:

1) Eliminación o reducción de las barreras comerciales no arancelarias;
2) Aceptación de uniones aduaneras y zonas de libre comercio que se sometan a determinadas reglas;
3) No discriminación en las relaciones entre Estados;
4) Aplicación al comercio estatal en las mismas normas que al comercio privado;
5) Limitación del empleo de subsidios a fin de lograr una partición equitativa del mercado mundial;
6) Eliminación de las restricciones derivadas de la existencia de carteles o monopolios públicos o privados;
7) Establecimiento de ciertos principios para regir los acuerdos intergubernamentales sobre comercio de productos primarios; 5/
8) Mantenimiento de la estabilidad industrial y de niveles adecuados de empleo como factor esencial para la ampliación del comercio mundial; y
9) Fomento de la inversión privada internacional, con seguridades adecuadas, para promover el desarrollo económico.

El capítulo VII de la Carta contiene las disposiciones relativas a la Organización Internacional de Comercio a que ya se ha aludido, que debía ocupar un lugar importante entre los organismos especializados de las Naciones Unidas. Los fines y objetivos de la Organización, definidos en su artículo 1, son en síntesis:

- Asegurar el aumento del ingreso real y de la demanda efectiva; incrementar la producción, el consumo y el intercambio de bienes y contribuir así a una economía mundial equilibrada y en expansión;

- Fomentar y apoyar el desarrollo industrial y general, particularmente de los países que se encuentran en las primeras etapas de desarrollo industrial y alentar las corrientes de capital internacional destinadas a inversiones en la producción;

- Mejorar el acceso de todos los países, en igualdad de condiciones, a todos los mercados, productos y recursos que necesiten para su prosperidad y desarrollo económico;

- Promover, sobre bases recíprocas, la reducción de aranceles y otras barreras al intercambio, así como la eliminación de las discriminaciones comerciales;

5/ El capítulo VI de la Carta comprende la definición de estos productos; objetivos de los acuerdos; estudios y conferencias especiales; condiciones mínimas para la celebración de acuerdos por productos; administración y término de los convenios; solución de disputas; relaciones con otras organizaciones intergubernamentales, etc. Las disposiciones de este capítulo han servido de base para el funcionamiento de grupos de estudio de las Naciones Unidas y de los convenios por productos.

/- Lograr.

- Lograr, ofreciendo mejores posibilidades de comercio y desarrollo, que los países se abstengan de tomar medidas que trastornan el comercio mundial, reducen la ocupación productiva o retardan el progreso económico;

- Facilitar, promoviendo un mejor entendimiento recíproco, las consultas y la cooperación para solucionar los problemas de comercio internacional, ocupación, desarrollo económico, política y prácticas comerciales y productos básicos.

Sus funciones (definidas en el artículo 72) comprenden:

a) Recopilar, analizar y publicar informaciones relativas al comercio internacional y a todos los demás asuntos de su competencia;

b) Fomentar y facilitar las consultas entre los gobiernos miembros sobre todas las cuestiones relativas a la Carta;

c) Realizar estudios y, conforme a los objetivos de la Carta y atendiendo a los sistemas jurídicos y constitucionales de los países miembros, formular recomendaciones y promover acuerdos bilaterales o multilaterales acerca de:

   i) tratamiento equitativo de personas y empresas extranjeras;

   ii) expansión del volumen del comercio internacional y mejoramiento de sus bases, incluyendo medidas tendientes a facilitar los arbitrajes comerciales y a evitar la duplicación de impuestos;

   iii) estudios sobre bases regionales u otras, de los recursos naturales y posibilidades de desarrollo industrial y económico en general de los países miembros; cooperación en el planeamiento de ese desarrollo; y asistencia técnica para planes de desarrollo o reconstrucción, así como para financiamiento de los mismos;

   iv) enseñanza técnica para el desarrollo progresivo de la industria y la economía; y

   v) cumplimiento de las demás finalidades de la Carta.

d) En colaboración con el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y de otras organizaciones intergubernamentales, efectuar estudios acerca de la relación entre los precios mundiales de los productos primarios y de los productos manufacturados, para considerar y, cuando proceda, recomendar, la concertación de acuerdos internacionales u otras medidas tendientes a reducir progresivamente cualquier disparidad injustificada entre dichos precios;

e) Asesorar a los miembros con respecto a la Carta y a sus aplicaciones y alcances; y

f) Cooperar con las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales en facilitar el logro de sus objetivos económicos y sociales y el mantenimiento o restauración de la paz y seguridad internacionales.

C. LA EVOLUCION RECIENTE DEL GATT Y EL COMERCIO DE LOS PAISES EN DESARROLLO

Los resultados de las negociaciones arancelarias bilaterales, de una magnitud y extensión sin precedentes, que se celebraron en Ginebra en 1947 paralelamente a la consideración del proyecto de la Carta de La Habana, se concretaron en el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). Este Acuerdo, aparte las reglas concernientes al mecanismo de las negociaciones, prescribía también sobre asuntos tales como aranceles, tributación interior, dumping y derechos compensatorios, restricciones cuantitativas, cambios, subsidios y monopolios de estado. Estas reglas tenían por finalidad asegurar el cumplimiento de las concesiones arancelarias y eran semejantes a las previstas en la Carta de La Habana.

El GATT fue concebido como un instrumento transitorio, en la previsión de que se crearía una Organización Internacional de Comercio en virtud de la Carta de La Habana. El hecho de tener que asumir funciones permanentes y autónomas frentes a los grandes problemas de comercio, dejando de ser un organismo temporal y especializado, explica muchos de los vacíos de que adolece. Entre ellos, el más grave - desde el punto de vista de los países en vías de desarrollo - es que un mecanismo ideado para negociar reducciones arancelarias según el concepto que de ellas tienen los grandes países industriales no puede satisfacer las aspiraciones, ni allanar las dificultades de negociación, de los países menos desarrollados. A partir de 1954 se intentó llenar esos vacíos en el GATT, aunque con resultados poco satisfactorios.

1. Noveno período de sesiones

En el noveno período de sesiones (octubre de 1954 a marzo de 1955) se aprobaron algunas enmiendas de interés para los países en desarrollo, como la relacionada con las restricciones de protección al balance de pagos que tiende a impedir aquellas que no estén ampliamente justificadas y establece normas para su control. En el mismo período se modificó el artículo XVIII a fin de permitir, en ciertas condiciones, la aplicación de medidas proteccionistas en favor del crecimiento económico y el empleo de restricciones cuantitativas para equilibrar el balance de pagos y mantener un nivel de reservas adecuado para la continuación de los programas de desarrollo.

2. Comercio de productos agrícolas

Como no existía un foro internacional para discutir los problemas generales del intercambio, el GATT se vio obligado a examinar las condiciones creadas por el creciente desequilibrio e inequidad de las relaciones comerciales. En noviembre de 1957 decidió encomendar a un grupo de expertos el estudio de los problemas del comercio internacional especialmente en lo que se refiere a las perspectivas a mediano plazo y al nivel de producción, consumo y comercio de productos agrícolas en todos los países. El grupo, dirigido por el Profesor Gottfried Haberler, efectuó su tarea en febrero y agosto de 1958, pudiendo resumirse sus conclusiones en los puntos siguientes:

/a) Todas

a) Todas las recomendaciones requieren, para ser puestas en práctica, la colaboración de los países industriales los cuales comprobarán que a largo plazo, esa acción redundará en su propio beneficio, pues necesitan mercados en permanente expansión.

b) Las recomendaciones pueden concretarse en los puntos siguientes: i) ampliación de la ayuda económica; ii) adopción de medidas anticíclicas de orden nacional; iii) mayor liquidez internacional; iv) creación de existencias reguladoras; v) reducción de los impuestos internos sobre los productos tropicales; vi) moderación del proteccionismo agrícola en Europa y Norte América; vii) sustitución de los sistemas de precios garantizados por subsidios a la producción agrícola; viii) reducción del proteccionismo para los minerales; y ix) eliminación de las medidas capaces de desviar las corrientes comerciales por parte de agrupaciones regionales como la CEE.

c) El efecto de las normas y convenciones que se aplican en el comercio internacional muestran un desequilibrio desfavorable a los intereses de los países en desarrollo, ya que son insuficientes para impedir o limitar la aplicación de restricciones al comercio de éstos y al fomento de las producciones antieconómicas de los países industriales.

d) Los problemas a que hacen frente los países en desarrollo justifican que éstos hagan mayor uso de los controles que los países altamente industrializados. Pero la situación es la contraria, pues los últimos los emplean en mayor medida, como expresión de un proteccionismo excesivo. Además, utilizan para el efecto los elementos administrativos o los propios del régimen de cambios, que no son objeto de negociaciones comerciales.

3. Programa de Expansión del Comercio Internacional

En la Reunión de Ministros de noviembre de 1958 el GATT adoptó un Programa para la Expansión del Comercio Internacional y confió a tres comités los preparativos para su ejecución. El primero organizó una nueva serie de negociaciones para la reducción de los derechos aduaneros que culminó en la Conferencia Arancelaria de Ginebra (1960-61). El segundo recibió el mandato de estudiar el comercio de los productos agrícolas y, en particular, el empleo de medidas de protección no arancelarias, así como la repercusión de esas medidas en el comercio internacional. El tercero quedó encargado de estudiar las demás medidas de fomento del comercio, tomando especialmente en cuenta la necesidad de mantener o acrecentar los ingresos de exportación de los países menos desarrollados.

4. Reunión de Ministros de 1961

A instancias de los países en desarrollo y ante la evidencia de que los esfuerzos realizados por el GATT no habían deparado resultados de importancia, la reunión de Ministros de 1961 adoptó entre otras las siguientes conclusiones:

/a) Barreras

a) Barreras arancelarias: en consideración al menor grado de desarrollo de algunos países debería adoptarse una actitud más flexible con respecto a la reciprocidad por parte de ellos;

b) Comercio de productos agrícolas: se recomendó el establecimiento de bases para la negociación de medidas prácticas tendientes a facilitar el acceso de estos productos a los mercados mundiales y se expresó profunda preocupación por el grado y extensión del proteccionismo agrícola prevaleciente, así como por su influencia sobre el comercio. Se creó el grupo para el estudio de cereales (más adelante se creó el de carnes).

c) Obstáculos al comercio de los países en desarrollo: se adoptó una declaración sobre la promoción del comercio de los países en desarrollo, en que se recomienda a los Gobiernos de las Partes Contratantes eliminar las restricciones cuantitativas, reducir los aranceles y disminuir o suprimir los impuestos internos que afectan a las exportaciones de países en desarrollo; mitigar o eliminar las preferencias que benefician a unos países en desarrollo en perjuicio de otros; limitar el uso de subsidios a la producción y exportación, susceptibles de reducir las perspectivas de comercio de los países menos desarrollados y, por último, practicar una ordenada colocación de excedentes agrícolas, conforme a los principios recomendados por el GATT el 4 de marzo de 1955 y los Principios de Disposición de Excedentes de la FAO.

5. Programa de Acción

Sin embargo, los progresos alcanzados desde la Reunión Ministerial de 1961 no respondieron a las expectativas de los países en desarrollo que, en mayo de 1963, propusieron un Programa de Acción aprobado por las Partes Contratantes, con la abstención de los países de la Comunidad Económica Europea y los Países Asociados de Africa y Madagascar. Este Programa comprende los siguientes puntos básicos:

i) No se crearán nuevos obstáculos, arancelarios o no, al comercio con los países menos desarrollados;
ii) En el plazo de un año deben abolirse las restricciones cuantitativas que afectan al comercio de países en desarrollo. Si ello no fuera posible por problemas especiales, se celebrarían consultas con los países en desarrollo interesados, pero en todo caso la eliminación habrá de ser efectiva el 31 de diciembre de 1965;
iii) La supresión de derechos de importación para los productos tropicales: entrará en vigor el 31 de diciembre de 1963;
iv) Los países desarrollados acordarán eliminar los aranceles sobre los productos primarios importantes para países en vías de desarrollo;
v) Los países industrializados prepararán, a la brevedad posible, un plan de reducción y eliminación de barreras arancelarias a la exportación de manufacturas y semimanufacturas proveniente de los países en vías de desarrollo por el cual se llegará

/como mínimo

como mínimo a una disminución de los aranceles actuales en 50 por ciento durante los próximos tres años;

vi) Los países industrializados se comprometerán a reducir progresivamente sus impuestos internos con miras a suprimirlos del todo el 31 de diciembre de 1965.

Los últimos dos puntos del Programa de Acción se refieren a los procedimientos para informar sobre la marcha de las medidas propuestas y los medios de facilitar la diversificación de las economías de los países menos desarrollados, reforzar su capacidad exportadora y mejorar sus ingresos de divisas.

6. Grupo de trabajo para estudiar las modificaciones del GATT

La siguiente reunión ministerial de mayo de 1963, resolvió crear un grupo de trabajo para estudiar las posibles modificaciones al texto actual del GATT. El grupo respectivo ha considerado ya enmiendas que se refieren a:

a) Ampliación de las posibilidades de comercio internacional y de los ingresos provenientes de esa fuente para los países en vías de desarrollo, así como la diversificación de sus economías y otras medidas de fomentar su desarrollo;

b) Modificación de la cláusula de tratamiento incondicional de más favor para llegar a nuevos arreglos preferenciales en favor de los países menos desarrollados;

c) Derechos antidumping y compensatorios; si las exportaciones de naciones menos desarrolladas fueran subvencionadas, los países industrializados no impondrían derechos compensatorios;

d) Ayuda gubernamental para el desarrollo económico: se introducirían previsiones sobre préstamos de los países industrializados en condiciones favorables; y

e) Se procuraría incorporar al Acuerdo los puntos del Programa de Acción.

7. Labor de los Comités y grupos

Los Comités II y III han presentado informes de indiscutible valor para la evaluación de los actuales problemas de política comercial. Independientemente, se han creado grupos especiales para el examen de los problemas creados al comercio de cereales y de carnes y se proyecta también establecer un grupo para productos lácteos. En estos grupos se examinan y discuten, con participación de los países más interesados, los alcances y efectos de las políticas en vigencia, así como las posibiliades inmediatas de iniciar negociaciones.

/8. Rueda

8. Rueda Kennedy

La Ley de Expansión Comercial (1962) que faculta al Presidente de los Estados Unidos para negociar reducciones arancelarias lineales sobre todos los productos o grandes grupos de productos, ofrece la posibilidad de que en la Rueda Kennedy, que comenzará en Ginebra en mayo de 1964, se pudiera lograr disminuciones importantes de los aranceles en vigor, y que se abran, en consecuencia nuevos horizontes al comercio de los países en vías de desarrollo. Las Partes Contratantes del GATT se están preparando para hacer uso de las facilidades de negociación que permite esta posición de los Estados Unidos, y el Comité de Negociaciones Comerciales (con asistencia de los Grupos Especiales), está elaborando las normas respectivas. Sin embargo, sería prematuro prever cuál será la influencia de esas negociaciones sobre los productos tradicionales o las manufacturas que pudieran exportar los países en desarrollo. Uno de los negociadores principales, los Estados Unidos, estima que en ellas debe prestarse especial atención a las necesidades y condiciones peculiares de los países en vías de desarrollo, pero la forma definitiva que asumen las negociaciones y los efectos que tengan sobre el mundo en desarrollo están supeditados a una serie de hechos y posiciones en que América Latina tendrá poca ingerencia directa.

Esto es tanto más así cuanto que los principales productos de zona templada quedan de hecho excluidos del régimen de rebaja lineal, pues para ellos se negociarán bases especiales - incluidas las correspondientes a los aspectos tarifarios - para su ingreso a los mercados consumidores.

/D. OTRAS

D. OTRAS IDEAS INTERNACIONALES

Principalmente en el ámbito de la CEE, han surgido últimamente algunas ideas relativas a los problemas comerciales de los países en desarrollo y a la forma de solucionarlos. Por la importancia de los personajes que las hicieron públicas, esas ideas, deben tenerse en cuenta en este capítulo, y se describen en seguida, comentándolas brevemente.

A pesar de no ser ideas oficiales, sus autores son altos dignatarios de gobiernos de países miembros de la CEE, y ellas han tenido amplia resonancia.

Se trata de los llamados Plan Pisani-Baumgartner, Plan Brasseur, y Plan Mansholt. Además, por fuera de la CEE, pero también en Europa, han aparecido el Plan del Instituto del Atlántico, formulado por el profesor Pierre Uri y las Propuestas Británicas de reorganización de su mercado agrícola. Estas propuestas revelan elocuentemente el interés que en Europa existe actualmente en relación con los problemas de exportaciones de los países en desarrollo.

1. El Plan Pisani-Baumgartner

El Plan Pisani-Baumgartner podría definirse como un intento de organizar los mercados de productos básicos en escala mundial, con precios garantizados que parten de los niveles predominantes en los países de más altos ingresos, con controles a la producción y con reglas estrictas para la distribución de mercados. El Plan fue expresado inicialmente por el Ministro de Asuntos Económicos y Financieros de Francia, señor Wilfrid Baumgartner, en 1961, ante la Reunión Ministerial del GATT. Posteriormente, fue completado por otro Ministro Francés, el de Agricultura, señor Pisani.

El Plan parte de la base de que las normas de libre competencia no pueden aplicarse a los productos agrícolas, ya que de su juego resultaría una caída en los precios. Si la política agrícola común de la CEE tiende a evitar esas caídas, y a otorgar, por lo tanto, niveles satisfactorios de ingreso a los agricultores, lo que habría que buscar es que los precios regulares del mercado mundial se eleven hasta alcanzar los niveles de los países de más altos ingresos.

Esto podría lograrse a través de un acuerdo general, entre todos los países productores, que incluyera un precio basado en el imperante en los países ricos, y un sistema efectivo para evitar la sobreproducción. Así, se sustituiría el precio "libre" del actual mercado mundial, por un precio único dirigido, que sería comparable con el que se paga a la producción interna en el área importadora más importante. Si los participantes en el acuerdo general se encargaran de que todo el comercio internacional de cada producto se realizara al precio convenido, se acabaría la necesidad de los subsidios.

Habría, eso sí, que acordar entre los exportadores la cantidad que cada uno vendería en los mercados internacionales, a fin de alinear la oferta con la demanda. Los excedentes resultantes después de ese proceso podrían utilizarse en operaciones especiales, por ejemplo, las donaciones de alimentos.

/Descrito así

Descrito así a grandes rasgos, el Plan plantea algunas cuestiones fundamentales, desde el ángulo de los países en desarrollo que dependen en alto grado de sus exportaciones agrícolas:

i) Dimensión de los mercados comerciales: como se prevé el mantenimiento de los altos precios en los países productores económicamente menos eficientes (por ejemplo, los de la CEE y el Reino Unido), es evidente que la producción se mantendrá o crecerá en ellos. Como a los niveles actuales la elasticidad de la demanda es muy baja, puede preverse que no habrá prácticamente mercados comerciales para distribuir, partiendo de la situación actual.

ii) Asignación de participaciones a los países exportadores: si se practicara partiendo de la situación actual habría escasa posibilidad de mejorar la participación de los países en desarrollo, cuya oferta ha sido desplazada por la oferta subvencionada de otros países desarrollados. En consecuencia, las oportunidades de mejorar la participación en el mercado serían prácticamente inexistentes.

iii) Consagración de las políticas de protección y fomento a cualquier costo: acuerdos del tipo de los propuestos por Pisani-Baumgartner parecerían implicar en la práctica la aceptación internacional de las políticas que precisamente han afectado en profundidad el comercio de productos agrícolas.

2. Proposiciones de M. Brasseur

En mayo último, M. Maurice Brasseur, Ministro de Comercio Exterior y Ayuda Técnica de Bélgica, formuló en el seno del GATT una serie de proposiciones estrechamente relacionadas con el desarrollo industrial de los países menos evolucionados. Dichas proposiciones consisten en síntesis en crear en los países en desarrollo, con el apoyo y la participación de los países más avanzados, industrias que participarían plenamente en el comercio internacional, asegurando a cada una de ellas su progresiva evolución, de tal modo que llegarían a estar en condiciones de resistir la competencia internacional. A dichas industrias se les concedería un tratamiento preferencial temporal y decreciente. Se les ayudaría así en su arranque inicial, facilitándoles el acceso a los mercados de países industrializados. Por su parte, los países patrocinadores intervendrían en la selección y en la financiación de los proyectos respectivos.

Dos clases principales de industrias serían objeto de una colaboración como la descrita: a) aquellas cuyos precios de costo son tales que sus productos no podrían tener acceso a los mercados industrializados de no contar con facilidades especiales; b) otras que serían altamente competitivas desde el principio. Las primeras necesitarían un apoyo continuo hasta que se adaptaran a las condiciones de la competencia internacional. A las industrias del segundo grupo también se les ofrecería acceso a los mercados industrializados, pero con las precauciones necesarias para impedir perjuicios serios a la producción local.

/El mecanismo

El mecanismo para poner en marcha las proposiciones de M. Grasseur sería el siguiente:

1) Actuando por separado o dentro de un plan de agrupaciones regionales, los países en vías de desarrollo señalarían las industrias que deben ser objeto de ayuda en sus territorios, es decir, las producciones para las que desearían medidas preferenciales de importación en los países más desarrollados.

2) Cada uno de los casos sería examinado por un comité mixto con representación paritaria de los países exportadores y los países importadores interesados. Estos últimos, conforme a las conclusiones del comité mixto, concederían reducciones arancelarias para favorecer selectivamente la venta en su mercado de los productos respectivos. Aunque las concesiones serían sin contrapartida alguna, convendría velar de común acuerdo para que sean eficaces a largo plazo: las industrias beneficiarias que se crearan o desarrollaran en dichos países deberían reunir las condiciones necesarias para seguir siendo competitivas dentro de las condiciones normales del mercado internacional y ser establecidas en sanas condiciones económicas, técnicas y sociales. La protección de que gozarían estas industrias en su mercado nacional habría de ser muy fuerte y aún absoluta al principio, pero disminuiría progresivamente hasta un nivel que, sin dejar de darles un margen de seguridad razonable, las expondría a la competencia internacional en cuanto aflojasen sus esfuerzos para mantener a alto nivel su productividad.

3) Las preferencias a favor de los productos de estas industrias seleccionadas revestirían distintas formas: suspensión parcial o total de derechos; derechos reducidos dentro del límite de un determinado volumen de importación (contingentes arancelarios); eventuales disposiciones complementarias de orden no arancelario, etc. Las medidas preferenciales para responder a su objetivo, serían temporales y de efecto decreciente, es decir, sólo durarían hasta consolidar la posición de la industria beneficiaria en el mercado mundial y se irían atenuando a medida que se afianzase dicha industria en su posición.

Los países importadores que concedan las preferencias, deben hallarse en condiciones de defender su estructura industrial contra las depresiones de los mercados que podrían causar la importación de productos a precios anormalmente bajos. Como sería anormal rehusar a esos productos el acceso al mercado, habría que conciliar estas exigencias contradictorias. Parece posible hacerlo, pues los casos de perturbación de mercados suelen ser transitorios.

A tal fin cabría establecer en común, por ejemplo, un sistema de tasas compensatorias que cubrieran parte de la diferencia entre el precio normal de los productos en el mercado consumidor, y el precio excepcionalmente bajo al que se ofrecieran desde los países en desarrollo. La tasa

/compensatoria se

compensatoria se aplicaría a la salida del país productor o a la entrada en el país consumidor.

El importe de las tasas sería convenido en el seno de comités mixtos especializados análogos a los previstos en el apartado b), quienes lo adaptarían periódicamente en función de la evolución del mercado de dicho producto. Dichas adaptaciones deberían ser flexibles y concebidas en función del objetivo final, es decir, para normalizar y acrecentar los mercados.

El producto del impuesto compensador no lo percibiría el país importador, sino que iría a engrosar un fondo para las necesidades de desarrollo de los países exportadores interesados, y se utilizaría de común acuerdo.

Este plan, profusamente divulgado, comparte la aspiración de los países en desarrollo en el sentido de recibir preferencias para sus productos manufacturados, facilitando así su penetración en el mercado de los países industrializados. Sin embargo, como tales preferencias son necesarias en la mayoría de los casos, la base selectiva para decidir qué industrias van a recibir las preferencias limita bastante el alcance del sistema. Lo que los países en desarrollo necesitan es asegurarse de que sus esfuerzos globales de industrialización, siempre que sean correctamente dirigidos hacia la exportación, encontrarán en los mercados industrializados bases favorables para colocar sus productos. Con esa garantía trataría de lograrse el gran proceso de reestructuración de su comercio exterior, para lo cual es indispensable que el campo de las exportaciones industriales esté abierto en la forma más amplia posible. No respondería a esa profunda necesidad establecer preferencias sólo para algunas industrias escogidas.

La ingerencia que el método de selección sugerido por M. Brasseur daría a los países industrializados en los derroteros del desarrollo industrial de los países en desarrollo, es otra de las reservas que cabe albergar a propósito de este plan. Piénsese, en efecto, en que la capacidad de participación final que los países industrializados tendrían en decisiones muy importantes para los países en desarrollo, puede convertirse en fuente de influencias desmesuradas, de conflictos y de suspicacias.

3. Plan Mansholt

El señor Sicco Mansholt, Vicepresidente de la Comisión Económica de la CEE, presentó ante ella el 5 de noviembre de 1963 un conjunto de propuestas encaminadas a acelerar el proceso de igualación de los precios de cereales dentro de la Comunidad. De aceptarse tales propuestas, los precios nacionales de los cereales, que estaban siendo fijados por cada uno de los países miembros de la CEE para llegar a un nivel único en 1970, serían igualados de una sola vez desde el 1° de julio de 1964. Así, el precio del trigo sería establecido a un valor intermedio entre el francés y el alemán, lo que significaría elevar 17 por ciento el precio francés y reducir 11 por ciento el alemán con respecto a sus niveles actuales. Se proyecta

/mantener una

mantener una estructura de precios altos para granos forrajeros, porque se supone que el mercado común seguirá mostrando una demanda activa en cuanto a éllos.

A fin de compensar el impacto que esta nivelación de precios produciría en determinados países, se prevé: a) pagar compensaciones decrecientes, durante un período limitado, a la agricultura de los países cuyos precios serían reducidos (caso de la República Federal de Alemania); b) pagar subsidios al consumo, también conforme a un plan decreciente, a la agricultura de los países cuyos precios serían aumentados (caso de Francia).

El Plan Mansholt se ajusta a la tendencia francesa, que ha presionado insistentemente para llegar cuanto antes a una política agrícola común dentro de la Comunidad.6/ Se propone asimismo el fin inmediato de llegar a la Rueda-Kennedy de negociaciones del GATT con una posición definida de la CEE en materia de tanta importancia para las discusiones con los Estados Unidos.

El Parlamento de la Comunidad trató las proposiciones de la Comisión, basadas en el Plan Mansholt, en su sesión del 27 de noviembre próximo pasado y, en principio, resolvió apoyar la introducción de precios comunes y la abolición de gravámenes compensatorios para el comercio intracomunitario de cereales, pero aconsejó evaluar previamente las repercusiones financieras, sociales y de política comercial.7/ En la misma oportunidad el Parlamento expresó que las negociaciones de los Seis dentro del GATT en la Rueda-Kennedy sólo serían posibles después de acordar una política agrícola común en general y su correspondiente política de precios. La CEE no podría comprometerse hasta obtener compensaciones adecuadas, en especial acerca de la organización de mercados mundiales y los efectos de tal organización sobre la estabilidad de los mercados.

Es prematuro opinar acerca de un programa que se halla en fase de discusión y análisis dentro de la Comunidad. Sin embargo, pueden anticiparse algunas consideraciones:

6/ Otro aspecto del Plan Mansholt se relaciona con la organización de la producción agrícola mundial. Su propuesta fundamental establece que la protección agrícola se estabilizara en todos los países, por lo menos en principio, a sus niveles presentes. Cualquier modificación sólo podría ser decidida por acuerdo mundial cada tres años. Si alguno de los países aumentara sus precios internos al margen de tales arreglos, tendría que ofrecer compensaciones a los restantes. Estas propuestas parecen conciliarse con el concepto Pisani-Baumgartner acerca de la organización mundial de mercados y controles de la producción y la oferta.

7/ Europe, Common Market/Euratom, N° 1708 (Luxemburgo, 27 de noviembre de 1963), pp. 5-6.

/a) Si

a) Si el precio común no se fija al nivel de las agriculturas menos eficientes, puede dar lu ar a un principio de racionalización dentro de la Comunidad a través de la eliminación gradual de las explotaciones marginales.

b) Como es probable que ese precio se establezca por encima del que prevalece en los países de menores costos (Francia), estos últimos deberían contar con un estímulo adicional a la producción.

c) No puede preverse si por obra de las circunstancias a) y b) aumentará o disminuirá el volumen de cereales dentro de la Comunidad, pero en todo caso cabe esperar una redistribución compensada.

d) De esto se infiere que, si bien se promoverá una racionalización de la producción dentro de la Comunidad, las repercusiones externas de su política agrícola no parecen susceptibles de cambio notable como resultado de adoptar un precio común.

e) La implementación de una política agrícola común colocaría a la Comunidad en posición de afrontar la Rueda-Kennedy en una actitud homogénea, pero son imprevisibles las implicaciones de su negociación con los Estados Unidos en punto al ordenamiento internacional de mercados.

4. Programa económico del Instituto del Atlántico

Bajo los auspicios del Instituto del Atlántico, acaba de aparecer un estudio de Pierre Uri sobre diversos aspectos de la política económica mundial 8/, en el que se esboza una nueva concepción de la política de excedentes y de ayuda a los países en desarrollo. Dicho estudio es de gran interés en relación con el problema de los mercados internacionales de productos agrícolas y por lo tanto, para los países en desarrollo. El programa del Instituto del Atlántico, que ha suscitado gran expectación internacional, se basa en el hecho de que sólo las exportaciones norteamericanas de excedentes a título gratuito o semigratuito se acercan en su valor a 2 000 millones de dólares. Por su parte, el ritmo de producción y consumo de Europa conduce inevitablemente a nuevos excedentes. Entre tanto el valor de las necesidades alimenticias insatisfechas en el mundo - en cereales, grasas y proteínas - asciende a unos 5 000 o 6 000 millones de dólares anuales.

Según el autor, la distribución de ayuda en especie contribuye a destruir el mercado. Constituye en gran medida una ayuda a los productores de excedentes más bien que a los beneficiarios de las donaciones, en cuanto permite mantener, a través de las relaciones de precios y de los incentivos a la producción, las rigideces que obstaculizan las reorientaciones necesarias. Aun más, el volumen de esas distribuciones puede frenar la producción local en las áreas beneficiarias. Por otra parte, la forma en que avanza y se consolida la política agrícola de los grandes centros, favoreciendo la producción interna con precios cada vez mayores y deprimiendo a la vez los precios del mercado mundial, agranda constantemente la separación entre unos y otros.

Esta situación necesita correctivos de fondo. Para el profesor Uri, uno de esos correctivos sería cambiar las bases en que los grandes centros apoyan actualmente su política de donación de alimentos y de subsidios internos a la producción. Como primer gran objetivo debe tratarse de hacer solventes, con ayuda de los países desarrollados, a los mercados insolventes, que son los constituidos por casi todos aquellos países que padecen déficit alimenticio. A tal fin, en vez de distribuciones en especie, los países en desarrollo deberían recibir ayuda en efectivo que obligatoriamente destinarán a compras de alimentos. Así se devolvería progresivamente a los países beneficiarios la libertad de elegir, tanto en lo que respecta a la naturaleza cuanto al origen de los productos. La demanda vendría a orientar de nuevo la producción, y no al contrario como está ocurriendo ahora.

8/ Pierre Uri, Dialogue des Continents, (Paris, Plon, junio de 1963).

/El actual

El actual sistema financiero de los subsidios se presta a iniciar un gran movimiento en este sentido. Europa y los Estados Unidos pagan conjuntamente 7 000 millones de dólares anuales en subsidios agrícolas, precios de garantía y liquidación de excedentes. Si se excluye la donación de alimentos, gastan cada año menos de 4 000 millones de dólares en ayuda a los países en desarrollo. Si transfirieran para esta ayuda en efectivo una parte creciente de esos 7 000 millones de dólares anuales que ahora destinan a su agricultura, la mayor demanda solvente elevaría el nivel mundial de precios y el ingreso a los productores se sostendría por sí mismo.

El esquema del profesor Uri aboga, en consecuencia, por una nueva organización del mercado mundial basada en la demanda solvente que se crearía con la ayuda en efectivo de los países que hoy subsidian su agricultura. Sin embargo, deja sin explicación la forma en que seguiría desarrollándose la producción agrícola interna de los países industrializados y si las nuevas condiciones implicarían realmente una disminución de la política agrícola proteccionista. Otra cuestión por despejar es si los países que no cuentan con excedentes o que los tienen muy reducidos aceptarían transferir una parte de las sumas que actualmente invierten en el fomento de su producción agrícola para crear un mercado que no les interesa mayormente y en el que nunca podrían competir con los países de bajos costos.

Las proposiciones del Instituto del Atlántico se extienden también a la ayuda directa para el desarrollo, relacionándola mediante fórmulas de equilibrio con el balance de pagos de los países en desarrollo que exportan productos tropicales y materias primas sujetas a fluctuaciones violentas de precios o a deterioros estructurales. Las fórmulas descansan esencialmente en contribuciones de los países desarrollados a un fondo, que se elevaría en proporción al producto nacional y al ingreso nacional por habitante, sistema ya propugnado en el esquema del Fondo de Seguro para el Desarrollo. En cuanto a la distribución de la ayuda, aconseja graduarla conforme a la evolución de los términos del intercambio del país beneficiario. En este campo, como se sabe, existen grandes dificultades para formular concretamente proposiciones viables en el futuro inmediato.

5. Proposiciones británicas para limitar la producción interna subsidiada y regular las importaciones de granos y otros productos agrícolas

El Reino Unido ha hecho saber recientemente a los principales países exportadores que se propone introducir modificaciones en su política agrícola y en el régimen de importaciones de granos y otros productos. Tales modificaciones, que las autoridades británicas desean negociar en forma bilateral, se aplicarían a partir del 1° de julio de 1964 y serían las siguientes: 9/

9/ Europe, Common Market/Euratom, N° 1647 (Luxemburgo, 14 de septiembre de 1963), p. 1.

/a) Establecer

a) Establecer limitaciones cuantitativas a la producción nacional que se beneficiaría con el sistema de precios garantizados. Las cantidades que se produjeran en exceso de los límites habrían de venderse al precio de mercado. Los expertos británicos confían desalentar en esta forma las explotaciones marginales.

b) Determinar, para las importaciones, un precio mínimo que los exportadores se comprometerían a respetar. Este nivel de precios es precisamente el objeto especial de las conversaciones bilaterales de las autoridades británicas con numerosos países exportadores.

En el caso del trigo, por ejemplo, el Reino Unido sugiere un precio ligeramente superior al mínimo establecido en el convenio internacional respectivo. Para corregir el precio de los países exportadores que no adhirieran al sistema y enviaran su producto a precios bajos se aplicarían medidas especiales, probablemente gravámenes variables compensatorios (del tipo de los variable levies de la CEE).

Según el Reino Unido, este sistema permitiría mejorar los precios de los mercados mundiales y constituiría un principio de encauzamiento hacia convenios internacionales por productos. Consultas de este tipo han sido formalmente iniciadas con la mayoría de los exportadores de cereales y también con los Países Bajos en cuanto al ganado porcino y a los productos lácteos.

La iniciativa británica parece tener dos objetivos inmediatos: reducir la carga fiscal de los precios garantizados, y racionalizar la producción. Lo primero se lograría al limitar la producción compensable y al estrechar el margen diferencial entre los altos precios internos y los de importación, que así se elevarían casi obligatoriamente.

Otro objetivo implícito de tales medidas sería la creación en el Reino Unido de condiciones favorables a una nueva aproximación a las que son aplicables a la agricultura dentro de la CEE, por si fuera oportuno renovar su intento de incorporación al mercado común europeo.

Como etapa de transición entre su proteccionismo actual y un sistema de mercado abierto, las finalidades sustanciales del proyecto británico parecen plausibles. Sin embargo, como la administración del esquema se mantendría bajo el control del Reino Unido, no sería posible opinar acerca de sus efectos sin conocer los límites concretos señalados para la producción local sujeta al régimen de precios garantizados y el nivel de precios que se establecería para las importaciones. La administración unilateral de ambos aspectos entraña el riesgo de que sean muy altos los límites fijados para la producción sujeta a precios de garantía e incluyan la producción marginal. En cuanto a los precios, éstos podrían fijarse a niveles insatisfactorios para las importaciones. 10/

10/ Francia ha advertido que no es realista la intención británica de fijar al trigo un precio ligeramente superior al mínimo estipulado en el respectivo acuerdo internacional. En efecto, en el momento presente son

E. PAPEL GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS FRENTE A LOS PROBLEMAS COMERCIALES DE LOS PAISES EN DESARROLLO

La Organización de las Naciones Unidas ha tenido siempre una activa participación tanto en el estudio de los problemas básicos de comercio y desarrollo como en muchos de los intentos para resolverlos.

La Convocatoria de la Conferencia de Comercio y Desarrollo y sus reuniones preparatorias son la culminación del esfuerzo de los organismos de las Naciones Unidas y de su secretaría. En efecto, éstos, en el transcurso de largos años y basándose especialmente en los estudios de sus comisiones regionales, han estado examinando la situación de la economía mundial y de las diversas regiones y han hecho resaltar la profunda influencia del comercio exterior sobre el desarrollo. La conferencia de Ginebra es una oportunidad excepcional para plantear, tanto en forma especializada como en el ámbito mundial, los problemas y perspectivas identificados y analizados en gran parte por esos organismos de las Naciones Unidas.

Además del análisis general, los organismos de las Naciones Unidas han participado también en el estudio concreto de la situación de los principales productos básicos y han patrocinado varios de los intentos y realizaciones sobre acuerdos por productos.

Establecida ya, desde 1947, la Comisión Interina de Coordinación de Acuerdos Internacionales sobre Productos Básicos, el Consejo Económico y Social creó en 1953 la Comisión Consultiva Permanente sobre Comercio Internacional de Productos Básicos, que al año siguiente se transformó en la Comisión sobre Comercio Internacional de Productos Básicos. Bajo la supervisión de la Comisión Interina de Coordinación de Acuerdos Internacionales sobre Productos Básicos funcionan grupos de estudio que, al tiempo que constituyen la etapa preparatoria de convenios internacionales, desempeñan funciones de tipo permanente a los fines de la acción intergubernamental 11/. Cada grupo de estudio se integra con representantes de los países sustancialmente interesados en la producción, en el consumo o en el comercio de determinado producto básico. Investiga todos estos aspectos e informa a los Gobiernos participantes. En la actualidad existen grupos de estudio para el cacao, el café, el algodón, el plomo y el zinc, el caucho y la lana. En el caso del café, la existencia de un convenio internacional y de su respectivo consejo puede determinar el cese del grupo respectivo.

La intervención de las comisiones y grupos ha sido previa en todos los casos a la concertación de los convenios internacionales por productos a que se alude en otros lugares de este documento y que comprenden los siguientes renglones: trigo, azúcar, café y estaño. También se ha concertado un convenio internacional sobre el aceite de oliva del que no es parte ningún país americano.

11/ International Commodity Problems (E/3731, 14 de mayo de 1963).

F. VALIDEZ Y EFICACIA DE LAS NORMAS VIGENTES

La breve descripción de los principales intentos e ideas internacionales por mejorar las condiciones en que tiene que desenvolverse el comercio de exportación de los países en desarrollo debe completarse con algunas consideraciones más detalladas en torno a las deficiencias con que se están aplicando las normas generales que rigen actualmente el comercio internacional. Dichas propuestas tratan de crear condiciones especiales y nuevas, pero en general se hallan lejos de empezar a funcionar efectivamente o no tienen en cuenta la situación y las necesidades de los países latinoamericanos.

En tanto que se producen los cambios necesarios, los países en desarrollo habrán de observar una política realista que se desenvuelva en planos paralelos encaminados a conseguir, por una parte, que se establezca un marco institucional adecuado a sus peculiares necesidades y dentro del cual se cumplan efectivamente las reglas básicas, y por la otra, que se pongan en práctica medidas para atenuar o neutralizar las graves repercusiones de las actuales circunstancias de la política comercial mundial sobre sus propias economías.

Entre las normas vigentes que deben considerarse desde este punto de vista, las del GATT son de la mayor importancia, pues abarcan alrededor del 80 por ciento del comercio mundial. ¿Son las más adecuadas? ¿Garantizan el cumplimiento de las finalidades que se proponen los países en desarrollo?

Debe reconocerse que en los últimos 15 años el GATT ha contribuido a lograr algún orden en el comercio mundial. El mantenimiento de una considerable estabilidad en los aranceles, las diversas negociaciones para reducir los derechos aduaneros - efectuadas principalmente entre países desarrollados - y el progreso alcanzado en materia de eliminación de las restricciones cuantitativas sobre los productos industriales, han favorecido la expansión del comercio y han producido también algunos beneficios a los países en vías de desarrollo. La regla de la multilateralidad de los tratamientos comerciales, a través de la aplicación general de la cláusula de más favor, constituyó un aporte del GATT a la fluidez del comercio internacional. Estos logros han sido posibles en parte debido a que los países contratantes sabían que las limitaciones a su libertad de acción tendrían como contrapartida las limitaciones de los demás. De otro lado, el otorgamiento de exenciones con respecto a las obligaciones generales hizo más soportables estas limitaciones a cada uno de los países. Además, las necesidades especiales de los países en vías de desarrollo, respecto a la regulación de sus importaciones, fueron atendidas en cierta medida cuando en 1955 se enmendaran parcialmente las reglas del GATT.

Sin embargo, las realizaciones del GATT no pueden disimular la vacuidad de sus esfuerzos en cuanto al mantenimiento de las exportaciones tradicionales de los países en desarrollo en ciertos niveles y de estimularlas en la forma que conviene para el progreso de dichos países. Ocurre que

/reglas muy

reglas muy importantes para ellos no han sido observadas por grandes países y que muchas de las reglas mismas no pueden, dada su naturaleza, estimular al máximo las perspectivas de exportación de los países en desarrollo.

La inobservancia de las reglas actuales ha sido particularmente visible en relación con los productos agrícolas. Así, el GATT ha sido por lo común inoperante para contener la tendencia proteccionista y a excluir las importaciones que se manifiesta en la mayoría de los países industrializados. Aunque las reglas del GATT fueron elaboradas para aplicarse de manera casi idéntica a los productos industriales y a los agrícolas, su repercusión sobre estos últimos se ha estado reduciendo grandemente en virtud del otorgamiento de amplias exenciones a varios países, del desplazamiento de un método de protección a otro y de la inobservancia práctica de las prescripciones. El Comité II del GATT llegó a una conclusión semejante cuando declaró 12/ que el uso generalizado de restricciones no arancelarias para la protección agrícola entorpecía o anulaba las concesiones aduaneras u otros beneficios que los países exportadores agrícolas esperan recibir del Acuerdo General, y lo debilitaba o amenazaba debilitarlo como cuanto instrumento para fomentar un comercio mutuamente ventajoso. Pese a la frecuencia de los debates sobre productos agrícolas en el GATT, son muy pocas las reglas que se aplican a ellos. Como expuso el informe Haberler, acerca de las tendencias en el comercio internacional, los países afectados podrían aducir con razón que no están obteniendo el tratamiento que negociaron al convertirse en partes contratantes del GATT.

La tendencia a los agrupamientos regionales ha agudizado el problema. Inicialmente, el GATT estableció el tratamiento incondicional general de nación más favorecida, con dos excepciones muy precisas, a saber: las preferencias previamente existentes, que fueron toleradas, y las nuevas desviaciones del tratamiento de nación más favorecida, que no se aceptaron más que como parte de un plan y un programa para llegar en un plazo razonable a una unión aduanera o zona de libre comercio. En cuanto al resto, el comercio entre los territorios constitutivos sería liberado, y las barreras para los terceros países no habrían de ser, en conjunto, más elevadas o más restrictivas que la incidencia general 13/ de las barreras existentes antes de formar el agrupamiento regional. Se trataba de condiciones deliberadamente estrictas que tendían a evitar la desviación del principio fundamental de la cláusula de nación más favorecida. No puede decirse que estén ciñéndose a ellas, los países que formaron la Comunidad Económica Europea.

En primer lugar, todo indica que la incidencia general de las barreras contra el comercio de los terceros países, tal como quedará en la Tarifa Común Externa de la CEE, será mayor que las barreras nacionales anteriores. Para calcular ese arancel exterior común, se ha escogido como base el promedio

---

12/ Third Report of Committee II, 15 de noviembre de 1961.

13/ GATT, Vol. I (ed. revisada), Artículo XXIV, 5, a).

/aritmético de

aritmético de los aranceles nacionales y no su promedio ponderado. Al hacerlo así no se tuvieron suficientemente en cuenta las corrientes comerciales, que eran naturalmente mayores en los países que tenían aranceles menores. Si esto está o no jurídicamente de acuerdo con las reglas del artículo XXXIV, 5, es un asunto que quedó sin respuesta en el GATT. Existen abundantes indicios de que la incidencia general será mucho más elevada. Por otra parte, un sistema de comercio exterior basado en gravámenes variables aisla por completo el mercado interno al conceder una prioridad absoluta a la producción local; y a la vez priva a terceros países hasta de aquella certidumbre de acceso limitado que garantizaban las restricciones cuantitativas anteriores. Sea cual sea la perfección teórica del sistema elegido, en la práctica, el proteccionismo colectivo que establece ha de conducir a una aceleración considerable de las tendencias proteccionistas anteriores. Sin embargo, la finalidad precisa de la disposición del artículo XXIV, 5, del GATT es no permitir derogaciones de la cláusula de nación más favorecida si la liberalización del comercio dentro del grupo regional se logra excluyendo terceros países.

En segundo lugar, la asociación entre la CEE y 18 países africanos no implica plan ni programa alguno para el establecimiento de una zona de libre comércio en un plazo razonable. Sólo existe un programa semejante para las exportaciones de los países africanos hacia la CEE. Las de esta última hacia aquellos países tendrán que salvar la valla de los derechos que cada uno de ellos mantenga o establezca. Consecuencia inevitable de las diferentes fases de desarrollo en que se encuentran los miembros europeos y africanos de esa asociación es que no pueda establecerse una zona de libre comercio recíproco sobre tales bases. En efecto, dadas las circunstancias, no parece posible invocar el artículo XXIV, 5, del GATT para derogar la cláusula de la nación más favorecida. Como los países africanos no se comprometen a eliminar sustancialmente todas las restricciones y barreras aduaneras, la CEE y particularmente la República Federal de Alemania y la Unión Económica Belgo-Luxemburguesa - hasta ahora clientes principales de terceros países - no podrían conceder libre acceso preferencial a las importaciones procedentes de los países africanos sin vulnerar las reglas del GATT. Dichas reglas tampoco permiten a estos últimos extender a los demás miembros de la CEE las preferencias de la antigua Unión Francesa. Al hacerlo a pesar de tales reglas, es evidente que se contravino el artículo I del GATT.

Aunque el GATT no ha conseguido hasta ahora hacer cumplir sus propias reglas con respecto al principio básico de la nación más favorecida, no es menos cierto que el estudio de la compatibilidad de la CEE con el artículo XXIV sólo ha sido suspendido y podría reanudarse en cualquier momento. Mientras tanto, sin embargo, sigue poniéndose en marcha el aparato preferencial ampliado, como si se descontase aprobación por el GATT. Las reglamentaciones discriminatorias relativas a los productos agrícolas están entrando en vigencia en forma progresiva y se efectúan conversaciones para estudiar la ampliación del sistema a otros países africanos. Que no se hagan sentir todavía los efectos perjudiciales de todo esto no es argumento concluyente, pues es previsible que demore algún tiempo el aprovechamiento de las posibilidades de la diversificación comercial que la asociación ofrece a los países africanos.

/Creada la

Creada la CEE, con respecto a otros agrupamientos regionales se han interpretado en forma algo acomodaticia las excepciones que permite el artículo XXIV del GATT, si bien esas interpretaciones sólo versan sobre aspectos relativamente secundarios o potencialmente menos dañinos. Sea como sea, como los países de la CEE absorben una cuarta parte del comercio mundial, el establecimiento de su agrupación regional sustrajo una importante porción de ese comercio a la aplicación efectiva y total de la cláusula de la nación más favorecida. De aquí que hubiera sido necesario atenerse en forma estricta a las condiciones estipuladas en el artículo XXIV.

No se trata de poner en tela de juicio las evidentes ventajas económicas que es posible obtener formando grupos regionales, sino de señalar que esos objetivos no deben ni pueden lograrse mediante nuevas distorsiones de la estructura del comercio mundial y en especial del comercio ya frágil de los países en vías de desarrollo. El principio de la nación más favorecida estaba destinado a impedir estos efectos, pero el espíritu pragmático que parece predominar en el GATT ha significado a menudo la aceptación de hechos consumados, disminuyendo así la efectividad de una norma que estaba llamada a ser uno de los fundamentos más sólidos para mejorar la posición de los países en desarrollo.

Más aún, el contenido actual de las reglas del GATT no parece corresponder cabalmente a las soluciones que se requieren para los problemas del comercio de los países en desarrollo ni de otro grupo de países ya industrializados que no funcionan a base de una economía de mercado. Cuando se creó el GATT, muchos países en vías de desarrollo no eran todavía naciones independientes ni los países de economía centralmente planificada participaban plenamente en el comercio internacional. Además, muchos de los países en desarrollo - la mayoría de los latinoamericanos, por ejemplo - prefirieron no adherirse a él, generalmente temiendo que podría quedar limitada su facultad de controlar las importaciones.

Está comenzando ahora la búsqueda de reglas multilaterales para las necesidades específicas del comercio con el grupo de países socialistas. Por su parte, los problemas de los países en desarrollo con respecto a sus exportaciones se han tratado y estudiado activamente en diversas organizaciones, pero sólo han conducido hasta ahora a algunos acuerdos sobre productos, encaminados principalmente, como se vio, a afrontar situaciones críticas. También se ha visto que el proceso iniciado con el informe Haberler quedó frustrado en 1963, cuando varios países menos desarrollados propusieron un programa de acción para traducirlo en actos y la CEE no aceptó tal iniciativa, lo que ha impedido lograr resultados de consideración.

Todo parece indicar que sólo podrá llegarse a nuevas reglas cuando se reconozcan ampliamente la urgencia y la naturaleza especial del problema de las exportaciones de los países en proceso de desarrollo, y por consiguiente, la necesidad de reglas especiales de carácter positivo para estos países y sus productos. En la actualidad, el principio jurídico fundamental

/del GATT

del GATT es tratar igual a todos los países, sin tener en cuenta su posición relativa. En este sentido, por ejemplo, conceder el mismo trato a las mercaderías procedentes de todos los países - con las excepciones a que se aludió, aplicables también a todos los países - limita las medidas que los industrializados podrían adoptar en favor de las exportaciones de los países en vías de desarrollo considerados en conjunto.

La necesidad de un trato diferenciado no sólo surge con respecto a las diferentes categorías de países, sino también a propósito de las diferentes categorías de productos. El principio del trato diferenciado, en efecto, lo han puesto en práctica, para los productos agrícolas de zona templada, los países industrializados en su propio interés y en detrimento de algunos países en desarrollo. Sin embargo, cuando se trata de actuar a base de este mismo principio con respecto a los productos tropicales, que afectan a importantes sectores de las economías de los países en vías de desarrollo, suele ser invencible la resistencia contra acuerdos satisfactorios por productos.

Si continúa esta insatisfactoria situación con respecto a la aplicación de las actuales reglas del GATT y al establecimiento de nuevas obligaciones, los acontecimientos podrían seguir una secuencia lógica. Así, la falta de crecimiento de los ingresos por exportaciones en los países insuficientemente desarrollados les induciría a llevar más allá de lo económicamente razonable, el proceso de sustitución de las importaciones, desaprovechando las posibilidades ofrecidas por el comercio internacional. Las tendencias proteccionistas de los países en vías de desarrollo y de los agrupamientos interregionales resultarían indebidamente estimuladas y se eliminaría cada vez más el grado conveniente de presión competitiva que genera el comercio mundial. También podría ser que los países en desarrollo que sufren efectos discriminatorios quisieran restablecer el equilibrio favoreciendo a los productos procedentes de los países industrializados que no hacen discriminaciones. Respecto a las exportaciones, los países de economía centralmente planificada podrían convertirse en objeto de demandas apremiantes para aumentar su comercio con los países en desarrollo. Países como los latinoamericanos, excluidos de todas las zonas preferenciales, también podrían sentirse inducidos a pedir preferencias a los países industrializados que hasta ahora no hacen discriminaciones.

Así se instituiría una tendencia hacia tres zonas preferenciales mutuamente excluyentes que unirían partes del hemisferio norte, industrial, con partes del hemisferio sur, menos desarrollado. Cuando está desapareciendo la base política de la mayoría de las preferencias, a medida que los países menos desarrollados obtienen una independencia progresivamente más efectiva, las relaciones económicas del pasado se robustecerían y perpetuarían. Si el GATT persiste en su intento de mantener las condiciones actuales de discriminación, la discriminación arbitraria mutua podría aumentar precisamente cuando se hace imprescindible organizar racionalmente el comercio mundial conforme a principios generales y a nuevas normas.

/Capítulo V

Capítulo V

EXIGENCIAS DE UNA NUEVA ESTRUCTURA DEL COMERCIO INTERNACIONAL Y FORMAS DE LOGRARLA

A. CONSIDERACIONES Y PRINCIPIOS GENERALES PARA LAS NUEVAS NORMAS DE COMERCIO INTERNACIONAL

Al finalizar el capítulo I de este informe se enunciaron los principales objetivos de lo que en definitiva tendría que constituir toda una política de desarrollo, comercio exterior y cooperación financiera internacional para apoyar los esfuerzos de crecimiento de las áreas en desarrollo. Partiendo de aquellos objetivos y teniendo en cuenta lo que más en detalle se dice en los otros capítulos, hay que precisar ahora en forma de proposiciones o líneas de acción concretas los requisitos para que sea eficaz aquella política.

Esto supone la necesidad de actuar en torno a una serie de temas, algunos de carácter general y referentes otros al comercio con ciertas áreas o a determinados tipos de productos de características particulares. Los primeros atañen principalmente a las nuevas normas que deben regir el curso futuro del comercio mundial, al financiamiento del comercio y el desarrollo, y a la organización institucional que en el ámbito internacional pudiera contribuir con mayor eficacia a los objetivos y normas que se tracen. Entre las últimas destacan, en primer término, las consideraciones relativas al comercio entre las propias áreas en vías de desarrollo y al de éstas con las economías centralmente planificadas, y en segundo lugar, a los grupos de productos que constituyen lo esencial del intercambio tradicional latinoamericano (productos agrícolas tropicales y de zona templada, combustibles y minerales) y a aquellos otros que pueden contribuir a una creciente diversificación de las exportaciones de la región (manufacturas, semimanufacturas y algunos rubros del comercio de invisibles, como el transporte marítimo). A cada uno de estos temas se dedican las secciones siguientes, procurando en cada caso sintetizar las conclusiones y recomendaciones que en último término emanan de este análisis y del diagnóstico presentado en los capítulos anteriores.

Tales recomendaciones corresponden en algunos casos a exigencias inmediatas, encaminadas a aliviar lo antes posible problemas y obstáculos que urge remover y que pueden abordarse con prontitud. En otros se trata de objetivos a más largo plazo, que constituyen soluciones definitivas, pero cuya índole de ningún modo significa que hayan de postergarse las medidas concretas. Estas deberían iniciarse de inmediato, tan gradual y persistentemente como sea adecuado.

De esta manera se atiende a los dos niveles en que quedan planteados los problemas del intercambio exterior latinoamericano: el de una rápida expansión de los ingresos externos, que deberá provenir de las corrientes tradicionales de comercio, y el de su crecimiento permanente y en magnitud compatible con las exigencias de un desarrollo más acelerado, que habrá de apoyarse en una creciente diversificación de la estructura de sus exportaciones

/y en

y en la ampliación de sus mercados. De ahí que no se trate, en lo que se expondrá a continuación, de una serie de exigencias desvinculadas entre sí, de las que puedan acordarse algunas y desecharse otras, sino de elementos que integran en su totalidad lo que tiene que concebirse como una nueva y amplia política integral de comercio internacional. Tal política ha de inspirarse en un objetivo fundamental, que debiera primar sobre cualquiera otra consideración: que el comercio internacional sea en el futuro la principal modalidad a través de la cual los centros industrializados canalicen su apoyo y solidaridad con los países menos desarrollados.

Para revertir las tendencias desfavorables a la posición de los países en vías de desarrollo en el comercio mundial, es necesario ante todo esclarecer los objetivos generales que se proponen, como se hace sumariamente a continuación.

La nueva tendencia que se establezca habrá de aspirar a una modalidad mundial de producción y comercio que aproveche cabalmente los recursos disponibles y responda con prioridad a las necesidades urgentes de los países en desarrollo. Para ello, la primera contribución de los países desarrollados debería consistir en eliminar los obstáculos al comercio de los países en vías de desarrollo y en buscar fórmulas prácticas que mejoren sus ingresos por exportaciones, en forma análoga a como lo han hecho para el comercio dentro de sus propios agrupamientos regionales.

En vez de intensificar y ampliar las relaciones preferenciales del pasado y mantener así elementos de separación entre los países en proceso de desarrollo, la nueva tendencia debería favorecer el reconocimiento de los intereses comunes de estos países en conjunto y facilitar el establecimiento de programas comunes de acción por parte de ellos. Debería asimismo propender a facilitar en el mundo entero - no sólo en el desarrollado sino también en el que está en proceso de desarrollo - la constitución de mercados comunes regionales, pero en un clima de comercio mundial que permita a tales planes no orientarse con criterios autárquicos y prescindiendo de las grandes ventajas que puede ofrecer una división adecuada del trabajo en escala mundial.

Para que ofrezca efectivo apoyo a los países en vías de desarrollo, una expansión del intercambio de la intensidad y las modalidades adecuadas exige una creciente integración del comercio mundial. En esa integración tendrían participación activa tanto los países de economía de mercado como los de economía centralmente planificada.

Aunque todos estos objetivos no puedan alcanzarse de inmediato, es indispensable evitar desde ahora que se alcen nuevos obstáculos en el camino hacia su realización, a la vez que se dan los primeros pasos sustanciales hacia su logro. Para ello no basta convenir en un diagnóstico de los problemas que aquejan a los países en desarrollo, ni aprobar - como muchas veces se ha hecho - simples consideraciones generales. Lo que se necesita es establecer reglas y programas específicos que signifiquen compromisos efectivos. Esta exigencia en torno a la labor de la Conferencia de

las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo ha quedado señalada expresamente en la resolución 963 (XXXVI) del Consejo Económico y Social, de acuerdo con la cual "los problemas fundamentales de los países en vías de desarrollo están claramente delimitados y lo que se necesita actualmente es la decisión universal de actuar y, en general, adoptar medidas prácticas destinadas a incrementar las exportaciones y los ingresos que los países en vías de desarrollo obtienen de sus exportaciones". 1/

Aunque la realización de tales decisiones envuelve principalmente compromisos específicos de los países industrializados, es claro que éstos no serán suficientes por sí solos para mejorar la situación de los países en vías de desarrollo. Para alcanzar resultados efectivos, cada nuevo compromiso que aquéllos asuman deberá ir acompañado de nuevas decisiones y mayores esfuerzos por parte de los propios países en desarrollo, incluido el impulso vigoroso a sus respectivos planes de integración regional. En otras palabras, se trata de que los países desarrollados, rectificando tendencias del pasado, acepten el compromiso de crear condiciones externas que ofrezcan suficientes oportunidades para que fructifiquen los esfuerzos internos de desarrollo de las áreas atrasadas.

Conclusiones

Lo que todo esto envuelve en términos de decisiones básicas inmediatas y de principios y normas fundamentales de orientación por las que se debería regir en el futuro el comercio internacional, puede resumirse en las siguientes conclusiones:

1. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo debe proponerse como meta establecer una serie de reglas y medidas concretas para promover los ingresos de exportación de los países en vías de desarrollo. Cuando la Conferencia trate materias sobre las cuales no sea posible convenir en tales reglas y medidas concretas, habrá que propender a la formulación de principios directrices, al establecimiento de instrumentos y mecanismos adecuados para que se realicen y al compromiso de su aplicación efectiva en la acción futura después de la Conferencia.

2. El objetivo fundamental que debe perseguir toda nueva medida en materia de comercio internacional no debe ser otro que contribuir a que los países en vías de desarrollo alcancen y mantengan persistentemente por lo menos la tasa de crecimiento especificada en el programa del Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Ello

---

1/ También el GATT, en su declaración del 7 de diciembre de 1961, estableció la necesidad de medidas prácticas que habrían de "consistir en establecer programas de acción específicos, y en lo posible fijar plazos, para la reducción y eliminación progresivas de las barreras a las exportaciones de los países menos avanzados".

/se lograría

se lograría mediante normas que aseguren la expansión del comercio internacional en forma tal que éste deje de ser un factor de estrangulamiento a los esfuerzos de los países poco desarrollados por lograr un crecimiento económico más rápido y sostenido.

3. Condición de esa expansión del intercambio es creciente integración del comercio internacional, dentro de un sistema de convivencia cooperativa entre los países de economía de mercado y los de economía centralmente planificada.

4. Las características especiales de la exportación de los países en vías de desarrollo exige que se establezcan normas especiales para esos países y sus productos. En vez de una igualdad formal de tratamiento, que no tome en cuenta el desigual desarrollo relativo de los países, se requiere un tratamiento diferenciado con arreglo a las necesidades de los países en vías de desarrollo. Esto presupone definir de nuevo conceptos básicos, como el principio de reciprocidad y la cláusula de nación más favorecida, para que en el futuro no obstaculicen el otorgamiento de las concesiones necesarias a los países en vías de desarrollo.

Al efecto, debe aceptarse como norma fundamental de una nueva estructura del comercio internacional el principio de que los países desarrollados concedan preferencias a los países en vías de desarrollo sin solicitar o exigir reciprocidad. También deben aceptarse restricciones a la aplicación de la cláusula de nación más favorecida, en forma tal que los países desarrollados puedan conceder preferencias a los países en vías de desarrollo, y que éstos puedan concederse preferencias entre sí, sin que en uno y otro caso se hagan extensivas a los países industrializados.

5. Para que sean comparables los esfuerzos en beneficio de los países en vías de desarrollo, las nuevas normas y medidas deben aplicarse uniformemente a todos los países desarrollados de economía de mercado, estableciéndose a la vez medidas de efectos equivalentes en los países industrializados de economía centralmente planificada.

6. Todas las preferencias existentes entre algunos países desarrollados y otros en vías de desarrollo deben abolirse en plazos apropiados a la situación de cada tipo de producto que tengan en cuenta la necesidad de permitir a los países beneficiarios adaptar sus economías a las nuevas normas y condiciones del comercio internacional. En lugar de las preferencias del pasado, deben establecerse ahora nuevos sistemas preferenciales que correspondan al mundo actual y haciendo extensivos sus beneficios a todos los países en desarrollo.

7. Ante la urgencia de los problemas que aquejan a los países en vías de desarrollo y la magnitud del déficit de sus ingresos de exportación, las medidas parciales e incompletas resultarían ineficaces. Por consiguiente, las que se presentan en las secciones siguientes, relativas a distintas categorías de productos determinados y a otros temas, deben considerarse como partes de una sola política integral de comercio internacional.

/B. PRODUCTOS

B. PRODUCTOS PRIMARIOS DE EXPORTACION TRADICIONAL

No sobra insistir una vez más en que el valor efectivo de las decisiones que se adopten en materia de reestructuración del comercio internacional para favorecer el crecimiento de los países en vías de desarrollo depende ante todo de su eficacia en relación con los productos primarios de exportación tradicional. Estos comprenden una proporción elevadísima de las exportaciones totales de las áreas poco desarrolladas, por lo que seguirán siendo determinantes a corto y a mediano plazo de los ingresos de exportación de estos países. Además, la consecución de un objetivo de largo alcance encaminado a disminuir la decisiva participación de los productos primarios tradicionales, como es diversificar progresivamente las exportaciones de los países en desarrollo, depende de que, merced a un comercio más activo de éstos, se pueda contar con los recursos indispensables para atender a las exigencias del desarrollo interno y a la iniciación o ampliación de las actividades que permitirán esa creciente diversificación de las exportaciones. Se trata, pues, de dos aspectos ligados indisolublemente, ninguno de los cuales puede ofrecer soluciones efectivas por sí solo.

Ya se ha dicho que la naturaleza de los obstáculos es diferente en relación con los distintos tipos de productos primarios. Por consiguiente, en esta recapitulación final resulta necesario examinar una vez más en forma separada por lo menos las categorías más importantes, distinguiendo al efecto entre productos tropicales, productos agrícolas de zona templada y productos minerales. En general, el comercio de aquellos productos de exportación de los países en vías de desarrollo que - como ocurre con el azúcar, el tabaco, el aceite, el arroz y el algodón - se producen también en cantidades apreciables y bajo regímenes proteccionistas en los países industrializados, ofrece dificultades y problemas análogos a los productos agrícolas de zona templada. Conviene en consecuencia considerarlos en conjunto con éstos al tratar de precisar las necesidades de acción futura.

1. Productos tropicales

De la suerte que corran sus productos tropicales de exportación en los mercados mundiales, depende en gran parte la posibilidad de mantener un ritmo adecuado de desarrollo por lo menos para 12 de los 20 países latinoamericanos. Se ha señalado ya que las perspectivas de los principales productos de origen tropical en los mercados mundiales son muy inciertas en las circunstancias actuales.

En el caso especial de los países latinoamericanos, tres factores principales contribuyen a crear esa incertidumbre; a saber: las discriminaciones de que son objeto los productos tropicales de la región en algunos de los principales mercados, los altos impuestos internos que gravan su consumo en algunos grandes países importadores y la disminución persistente de sus precios, así como sus bruscas oscilaciones. Los graves problemas que han surgido a consecuencia de esos factores exigen soluciones de fondo en cada uno de esos tres campos.

/El problema

El problema de las discriminaciones es particularmente difícil para América Latina, pues envuelve consideraciones relativas a otras áreas en vías de desarrollo, cuya aspiración de mejores oportunidades para un crecimiento económico más acelerado es también legítima. Sin embargo, no puede dejar de plantearse como parte esencial de una nueva política de comercio internacional, que fortalezca por igual la posición de todos los países poco desarrollados.

Las discriminaciones existentes en esta materia perjudican severamente los intereses latinoamericanos y representan una modalidad discriminatoria que se suma a otras vigentes desde muchos años. La extensión a nuevos países de las antiguas preferencias de la zona del franco, unidas a la vigencia del sistema de preferencias del Commonwealth por más de treinta años, van dejando a América Latina prácticamente al margen de todo arreglo preferencial y en condiciones de inferioridad frente a otras áreas en desarrollo.

Una condición de aislamiento como ésa no puede mantenerse permanentemente. Su persistencia y con mayor razón la extensión a nuevos países de las preferencias discriminatorias,2/ terminaría siendo incompatible con la no discriminación en cuanto al origen de las importaciones, criterio sostenido con firmeza por América Latina.

No parece ineludible que los países latinoamericanos se vean forzados a adoptar resoluciones tan drásticas. Ni la ayuda especial a que sean acreedoras determinadas áreas en desarrollo tiene necesariamente que realizarse a costa de otras áreas poco desarrolladas, ni el derecho latinoamericano a participar en igualdad de condiciones en la expansión de los mercados industrializados ha de ejercerse sin más remedio en detrimento de intereses fundamentales de otros países en vías de desarrollo.

Un compromiso efectivo de los países industrializados para remover restricciones y limitaciones a la importación y consumo de una serie de productos puede ampliar sustancialmente la demanda en corto tiempo y abrir así crecientes oportunidades a la exportación de todos los países en desarrollo, en igualdad de condiciones y con beneficio mutuo.

Tal es el problema fundamental en torno al cual podrá y deberá resolverse el problema de las discriminaciones en materia de productos tropicales. Su eliminación, lejos de constituir un hecho aislado será parte de toda una nueva política de comercio internacional, cuya aplicación eficaz en beneficio del conjunto del mundo poco desarrollado requiere el acuerdo unánime en torno a ciertos principios fundamentales, con el que sería abiertamente incompatible mantener preferencias de esta índole.

2/ Recuérdese lo señalado en el capítulo II respecto a las bananas.

/La necesidad

La necesidad de consagrar el principio de la igualdad de acceso a los mercados de los países desarrollados en favor de los países en desarrollo, así como la gravedad y la urgencia de los problemas de comercio exterior que enfrenta América Latina, obligan a adoptar decisiones inmediatas en esta materia. Frente a ello resultarían insuficientes determinados compromisos de reducción parcial y temporal distintos del de acordar una fecha definida de caducidad.

Aunque la expiración del Convenio entre la CEE y los estados africanos está fijada para 1968, el apoyo a las proposiciones de la Rueda Kennedy para abolir todos los gravámenes a los productos tropicales - que implica la terminación de las preferencias arancelarias - permitiría cumplir ese objetivo en plazo relativamente breve. Al efecto, podría señalarse como fecha máxima el 31 de diciembre de 1965, para que coincidiese con la eliminación de los impuestos internos a que se hace referencia en párrafos siguientes. Junto a los gravámenes aduaneros, también deberían eliminarse otros factores de discriminación, ya sea mediante cupos y cuotas, discriminaciones basadas en razones de áreas monetarias, contingentes ligados a liberación de aranceles, preferencias por determinados orígenes en las compras de organismos estatales o entidades públicas autónomas, etc. Esa decisión no tendría por qué comprometer las posibilidades de los países africanos para sostener en el futuro una corriente creciente de exportaciones. Así queda de manifiesto si se tiene en cuenta la posibilidad de ampliar los mercados de los países industrializados, cuando éstos asuman el compromiso de adoptar las medidas correspondientes frente a las restricciones y limitaciones que hoy imperan.

Los tributos internos que existen en algunos de esos países a la importación o consumo de productos tropicales básicos son uno de tales factores restrictivos. En capítulos anteriores se precisó la enorme potencialidad de comercio adicional que abriría la remoción de esas cargas, que hoy contribuyen poderosamente a limitar la demanda. No es difícil justificar su eliminación en el contexto de una política que trate de apoyar los esfuerzos para acelerar el crecimiento de los países en desarrollo. Aunque la influencia de esa tributación sobre la demanda fuese algo menor que la sugerida por algunos informes 3/ y estudios, no es razonable que la soporten precisamente los productos procedentes de países en vías de desarrollo. Los hábitos fiscales del pasado no debieran prevalecer sobre las necesidades de los tiempos actuales, sobre todo si se tiene en cuenta que para los países avanzados es mucho más simple reemplazar aquellos ingresos por nuevas fuentes fiscales.

Al efecto, una fórmula concreta puede consistir en el compromiso de los países desarrollados de eliminar los impuestos internos y derechos fiscales sobre ciertos productos, durante determinado período. En este sentido parece razonable la fecha contemplada en el programa de acción del GATT, es decir, el 31 de diciembre de 1965.

3/ Véase, por ejemplo, el informe Haberler.

/De otra

De otra parte, tales compromisos no deben circunscribirse a los productos básicos, sino hacerse extensivos también a determinados productos finales en todos aquellos casos en que el valor de aquéllos representa una proporción elevada de su costo total. Así se evitaría que la demanda sea restringida fuertemente por el elevado precio del producto final al cual se incorpora el producto primario, ya sea como consecuencia de impuestos internos o de una elevada protección aduanera. Esos gravámenes no tendrían por qué ser mayores que los aplicables a productos industriales similares elaborados en el propio país desarrollado. De tal suerte se eliminaría una fuente adicional de restricciones a la importación. En términos más concretos, se trataría de convenir una regla según la cual los aranceles e impuestos que afectan a los productos terminados que contengan determinado valor porcentual de productos tropicales provenientes de países en desarrollo tendrían que rebajarse a un nivel razonable, que no establezca discriminaciones en contra de esos productos y que no impida o desaliente el establecimiento o la expansión de la industria elaboradora de que se trate, con miras a la exportación, en los países exportadores de la materia prima. Esto último es especialmente importante para algunos productos elaborados que - como el café soluble - podrían alcanzar un alto volumen de exportaciones. A este tema se volverá en todo caso más adelante, al hacer referencia a la exportación de manufacturas y semimanufacturas.

En el mismo orden de cosas, es necesario examinar con detenimiento las causas que determinan recargos sustanciales en el proceso de distribución de determinados productos primarios en los mercados de los grandes centros. En muchos casos, son muy grandes las diferencias entre el precio c.i.f. y el precio final que paga el consumidor por algunos productos tropicales - aun después de descontar los impuestos - y exceden mucho el costo real de distribución. La reducción de esos márgenes facilitaría también una expansión de la demanda. Como se trata de un aspecto no conocido suficientemente como para sugerir normas concretas, parece necesario emprender cuantos antes un profundo análisis en torno a las causas de esta situación.

Los factores anteriores se relacionan sobre todo con las posibilidades de acrecentar los volúmenes de exportación. A ello se añade el problema fundamental de los precios, cuyo comportamiento ha sido particularmente desfavorable para los países en vías de desarrollo en el caso de algunos productos tropicales.

En esta materia, los acuerdos por productos podrían representar un instrumento mediante el cual se corregirían, al menos parcialmente, los efectos adversos de las fuerzas del mercado, sobre todo tratándose de productos que, como ocurre con los tropicales, ofrecen el peligro de una producción excesiva frente a una demanda que crece con lentitud. De ahí que convenga considerarla con cierto detenimiento.

/Hasta ahora

Hasta ahora ha sido muy difícil concertar acuerdos relativos a productos tropicales. Sólo está vigente el del café, que comprende casi todas las transacciones mundiales. El del azúcar, en cambio, cuyo caso queda comprendido más bien en el apartado siguiente, no tiene efectos prácticos en estos momentos. Ello se explica en parte por el desinterés natural de los países consumidores en modificar condiciones que les son generalmente favorables, a lo que se une en ocasiones la diferencia entre exportadores e importadores en cuanto a poder negociador.

Hay también otro factor negativo: para muchos países en desarrollo, la suerte que corra el comercio de algunos bienes es esencial para la totalidad de sus ingresos en moneda extranjera, en tanto que para la mayor parte de los países importadores los mismos productos revisten una importancia a menudo fragmentaria dentro de un conjunto de compras externas muy diversificadas.

Por otra parte, es difícil que se concreten convenios sobre productos originarios exclusivamente de países en desarrollo. Tal vez por su situación particularmente grave, ha sido una excepción el café, que comenzó como un acuerdo entre los productores latinoamericanos y finalmente, ya consolidado el frente exportador, se formalizó también con la mayoría de los importadores. Sin embargo, la fase operativa de ese convenio parece haber encontrado, en los últimos tiempos, serias dificultades para su estricto cumplimiento.

El reciente fracaso de la Conferencia del Cacao, cuyo proyecto de convenio había sido objeto de gran elaboración durante muchos meses, lo atribuyen los países productores a la falta de comprensión de los principales países importadores. Estos últimos proponían un precio mínimo 20 por ciento inferior a la última propuesta transaccional de los exportadores.

El fondo del problema es que, dada su propia naturaleza, los convenios por productos no han sido hasta ahora idóneos para atacar problemas estructurales y sólo atienden al problema de corto plazo. Su negociación, además, casi siempre ha coincidido con crisis profundas en el comercio del respectivo producto, que afectaron a los países exportadores. Es normal por eso que hayan tendido a consolidar situaciones desventajosas para éstos.

Es harto difícil la coincidencia de las partes contratantes en relación a precios, que constituyen realmente el problema central de los presentes desajustes del comercio internacional. Además, en su forma actual, los convenios no tratan mucho de problemas que tienen influencia decisiva en el proceso de formación de los precios (preferencias, discriminaciones, restricciones, altos impuestos, etc.). A pesar de sus limitaciones - descritas con cierto detalle en secciones anteriores -, es indudable que los convenios sobre productos tropicales representan un instrumento para controlar fuerzas del mercado que, si operaran libremente, seguirían perjudicando mucho a los países productores.

/No puede

No puede decirse hasta ahora que los acuerdos vigentes hayan tenido más efectos que prevenir bajas aun más sostenidas en los precios de los productos respectivos. Es evidente, sin embargo, que los países en desarrollo deben insistir en la necesidad de encontrar apoyo amplio y suficiente en todos aquellos casos en que las circunstancias hagan aconsejable equilibrar por medios artificiales la producción y el consumo. Es posible que con las medidas de eliminación de restricciones y de impuestos que se insinuaron en párrafos anteriores, el mercado de varios de esos productos llegue a aliviarse espontáneamente. Mientras eso no suceda, y aun después, en muchos casos será necesario el control multilateral del mercado.

En todo caso, la experiencia anterior señala que el propósito central de los convenios, concebidos como parte integrante de una nueva política de comercio internacional, no debe limitarse a estabilizar condiciones momentáneas, sino a recuperar el deterioro que haya ocurrido por el juego perjudicial de las fuerzas del mercado. De todas maneras los países productores deben tratar de que no se produzcan nuevos desequilibrios entre la producción y el consumo, y tener en cuenta la elasticidad-precio y la elasticidad de sustitución del producto, con objeto de anticipar los efectos que un alza en el precio podría tener sobre el volumen de la demanda.

Todo esto requiere una adecuada administración de los convenios. Si éstos se han hecho primordialmente para defender los intereses de los países productores en vías de desarrollo, no deben dar lugar a contramedidas de los países consumidores cuando las fuerzas naturales del mercado generen alzas de precios del producto correspondiente. Por lo general, tales alzas no representan sino una recuperación de niveles anteriores de precios, ya sea en términos absolutos o en relación con los de los productos manufacturados que importan los países en vías de desarrollo. La modificación de las cuotas, por ejemplo, debe ser estrictamente reglamentada con miras a esos propósitos defensivos de los intereses de los países productores. Estos factores y en general los aspectos operativos del convenio requieren, pues, la colaboración y la garantía de los países consumidores.

Conclusiones

El conjunto de consideraciones que acaban de exponerse podrían resumirse en las siguientes conclusiones principales:

1. Los altos impuestos internos que los países industrializados suelen aplicar al consumo de productos tropicales básicos limitan severamente la expansión de la demanda y privan a los países en vías de desarrollo de importantes posibilidades para acrecentar sus exportaciones. Se debería, en consecuencia, propender a su eliminación, a más tardar al 31 de diciembre de 1965.

2. Los gravámenes aduaneros que los países industrializados aplican a la importación de los mismos productos tropicales también deberían quedar abolidos en una fecha determinada antes del 31 de diciembre de 1965. Asimismo deberían suprimirse todas las demás formas de discriminación - cuotas, contratos de largo plazo, etc. - contra los productos tropicales de exportación de América Latina.

3. La supresión de discriminaciones debería alcanzar también a las que favorecen a otros países en desarrollo y se refieren a productos elaborados con materias tropicales básicas, tales como harina de plátano, café soluble, etc.

4. Los derechos aduaneros y los impuestos internos de los países industrializados que gravan aquellos productos finales en los que hay un alto porcentaje de materias primas tropicales que exporta América Latina, deberán rebajarse hasta un nivel que no dificulte el desarrollo de la actividad industrial respectiva en el país de origen ni restrinja la demanda interna en el país importador.

5. Debe promoverse a la brevedad posible un estudio detallado, por expertos independientes, sobre las causas de que sean tan altos en algunos países industrializados los costos de distribución de ciertos productos tropicales de exportación de América Latina, sugiriendo medidas para evitar o suprimir los recargos que no tengan razón de ser.

6. Los convenios por productos pueden constituir un instrumento eficaz para regular el comercio de determinados productos tropicales, siempre que tengamos en cuenta el objetivo básico de mejorar la situación de los países en desarrollo y, en vez de limitarse a procurar la estabilización de condiciones presentes, procuren restablecer relaciones de precios más favorables, sin perjuicio de asegurar que las alzas de precios a que den lugar no compriman el volumen de la demanda.

2. Productos agrícolas de zona templada

Como se advirtió en el capítulo II, las tendencias registradas durante la postguerra para los productos agrícolas de zona templada han dado lugar en cuanto a ellos a una grave distorsión de los patrones mundiales de producción y comercio. Los niveles de protección a los productores agrícolas de los países desarrollados, a través de una gran variedad de métodos, son sustancialmente mayores que para los productos manufacturados. El consecuente estímulo artificial a la producción no sólo ha tendido a reducir considerablemente la participación de las importaciones dentro del consumo de los países desarrollados, sino que también ha originado crecientes exportaciones subsidiadas. Como consecuencia de ello, las posibilidades de exportación de los países que no pueden competir financieramente con las ventas apoyadas en subsidios se han visto perjudicadas. Más aún, las exportaciones que los países en vías de desarrollo han logrado, a menudo hubo que hacerlas a precios artificialmente deprimidos por efecto del conjunto de medidas que adoptan los países desarrollados. De esto resulta que las reglas y principios de comercio actualmente vigentes no se aplican o se soslayan en alguna forma, dadas las tendencias autárquicas que prevalecen en los países desarrollados.

Todo ello causa grandes dificultades no sólo a los países que presentan las mayores ventajas comparativas para la producción agrícola, entre los cuales se cuentan numerosos países en desarrollo, sino también a la economía de muchos países industrializados, al imponer pesados gravámenes a sus consumidores y contribuyentes. Aunque las necesidades sociales y de defensa nacional podrían justificar algunas medidas especiales de protección de la actividad agrícola, las que actualmente se aplican van mucho más lejos de lo que podría considerarse necesario para alcanzar tales propósitos. En efecto, la atención a los problemas sociales de los agricultores marginales no tiene por qué elevar los precios internos al nivel de costos de los productores relativamente menos eficientes, nivel muy superior al de los precios internacionales, es decir, a aquel precio al que otros países pueden exportar. Al permitir y estimular la supervivencia y hasta la expansión, de una actividad agrícola de alto costo en los países desarrollados, esa política proteccionista representa un freno al aumento de la producción de los países en desarrollo, comprimiendo así la posibilidad de mejorar sus ingresos.

Dada la actual disparidad entre los niveles de ingreso de la población rural - y también de la población total - entre estas dos fracciones de la humanidad, continuar con una política proteccionista excesiva significa contribuir al aumento progresivo de la brecha. Esta situación se ve agravada por otros dos fenómenos: el crecimiento demográfico mucho más acelerado en el mundo subdesarrollado y la dificultad de acelerar la transferencia de población rural hacia actividades urbanas, especialmente manufactureras, en los países de menor desarrollo, pues también en este campo existen fuertes limitaciones para expandir la producción y las exportaciones.

/El argumento

El argumento anterior no sólo es válido para los países en desarrollo que son exportadores de productos agrícolas, sino también para los países deficitarios y que actualmente dependen cada vez más de la adquisición de excedentes agrícolas para completar sus abastecimientos. Las condiciones extremadamente favorables en que se venden estos excedentes - plazos largos, pagos en moneda local, etc. - desalientan la producción nacional. No hay duda que, al satisfacer aumentos de la demanda que la producción local no puede atender en forma inmediata, los excedentes pueden desempeñar un papel importante para resolver problemas de emergencia en determinadas regiones del mundo cuyo limitado poder de compra las hace aptas para recibir ayuda de esta naturaleza. Sin embargo, se corre el peligro de desestimular el desarrollo agrícola requerido para un crecimiento económico equilibrado de los países beneficiarios, pues será difícil que agriculturas en proceso de transformación tecnológica puedan competir con importaciones subsidiadas y vendidas a largo plazo.

Para lograr ese desarrollo armónico, el mundo subdesarrollado deberá introducir en sus métodos de producción la misma revolución tecnológica de los países industrializados u otra parecida. Esto significa que aquellos países necesitan importar no sólo los alimentos o materias primas que requieren para impulsar la elevación de sus niveles de vida, sino también los conocimientos tecnológicos y las técnicas que les permitan alcanzar dicha meta.

Planteado así el problema, surge la interrogante de qué hacer para restablecer en el mundo un patrón más equitativo de producción agrícola. No hay duda que la solución final a los problemas planteados consiste en eliminar las medidas proteccionistas de todo tipo que aplican los países industriales, hasta llegar a un nivel compatible con un sistema de competencia justa entre los diversos países productores.

Como primer paso hacia tal objetivo, parece obvio que debiera lograrse un compromiso inmediato de todos los países desarrollados para establecer un tope máximo al conjunto de subsidios y distintas formas de protección, de manera compatible con la necesidad de propender al mejoramiento sustancial de la capacidad de compra externa de los países en vías de desarrollo a través de sus exportaciones. Ello significa que los países desarrollados cuyas prácticas proteccionistas han conducido a la distorsión del comercio internacional de este tipo de productos deberían asumir el compromiso concreto de rectificar su respectiva política agrícola, incluida la reducción de los subsidios a la producción y la eliminación de los subsidios a las exportaciones de productos agropecuarios.

Es de presumir que la aplicación de medidas de esa índole exigirá que los países desarrollados adopten medidas tendientes a transformar las estructuras productivas del sector agropecuario, inclusive la transferencia a otras actividades de aquellos productores marginales que no puedan seguir compitiendo bajo las nuevas condiciones de protección. Con motivo de estas modificaciones, los ingresos de dichos productores marginales podrían ser suplementados mediante ayuda financiera directa y no a

/través del

través del mecanismo de precios o en relación con los volúmenes de producción. Lo contrario significaría seguir estimulando una producción antieconómica, reduciendo el consumo interno por sus altos costos y proporcionando una utilidad adicional precisamente a los productores que no necesitan de tal ayuda.

Los compromisos anteriores tendrían efectos muy sustanciales sobre el volumen de comercio de numerosos productos. Una de las conclusiones del informe Háberler señala que "podría alcanzarse una gran expansión del comercio de productos primarios entre los países industrializados y no industrializados mediante un cambio moderado de dirección del proteccionismo agrícola, alejándolo de los altos niveles a que ha llegado en muchos países". Si la producción de trigo, maíz, cebada, azúcar y carne vacuna, por ejemplo, se hubiera reducido en 1 por ciento con respecto al nivel de 1961 en los países industrializados donde se los produce antieconómicamente, y si en el mismo año aumentara el consumo - gracias a una participación más amplia de importaciones de menor costo - también en 1 por ciento, puede calcularse que la demanda de importación de tales países habría aumentado en 15 por ciento. 4/ Estas cifras indican hasta qué punto los países desarrollados pueden mejorar la situación con un esfuerzo limitado.

A ese respecto debe advertirse también que las mayores importaciones de productos agrícolas de los países industrializados - como consecuencia del reajuste de sus economías internas - seguramente estaría compensado por mayores exportaciones no agrícolas.

Reestructurar la producción y el comercio mundiales de este tipo de productos, siempre que se haga con arreglo a fórmulas adecuadas, no tiene por qué resultar incompatible con la atención a las necesidades insatisfechas de una gran parte del mundo que padece de mal nutrición o subalimentación. A juzgar por las dramáticas cifras de la FAO, alrededor de la mitad de la población mundial se encontraría en esta situación. Se trata en su mayor parte de poblaciones que no disponen de los ingresos suficientes para adquirir una dieta adecuada. Sin embargo, los actuales métodos que aplican los países desarrollados para la colocación de excedentes, hace posible que esos países continúen con los estímulos artificiales a la producción. A la vez que se deprimen los precios mundiales, se perjudican las posibilidades de exportación de los países que no subsidian sus exportaciones y, finalmente, se comprimen las posibilidades de desarrollo agrícola de los propios países beneficiarios. Siguiendo las observaciones de la FAO, debe definirse el campo de acción de estas liquidaciones y evitarse, por ejemplo, la colocación en mercados que no carecen de medios de pago.

Como una manera de remediar las distorsiones creadas por los actuales sistemas de colocación de excedentes agrícolas, resulta interesante considerar con atención algunos planteamientos hechos en una publicación del

---

4/ El cálculo incluye los Estados Unidos y el Canadá para azúcar y carne vacuna, y a todos los países de la CEE y de la EFTA para dichos productos más trigo, cebada y maíz.

/Instituto del

Instituto del Atlántico mencionada en el capítulo anterior. La idea de dar un mayor poder de compra a los países en desarrollo para que puedan adquirir sus productos agrícolas donde más les convenga tendría la gran ventaja de dar mayor carácter multilateral a la colocación de los excedentes. A la vez, eliminando gradualmente los subsidios, podría alcanzarse un equilibrio mayor en la distribución de la producción agrícola mundial.

La distribución de la carga de financiamiento que implica tal programa plantearía naturalmente problemas difíciles, como se ha señalado en el capítulo IV. Sin embargo, en el marco de otras medidas, podría ser un instrumento apto que ayudara a reconstituir un verdadero mercado mundial para algunos productos agrícolas.

En todo lo anterior hay implícitas determinadas reglas que deberían aplicarse al intercambio de productos agrícolas a fin de restablecer las condiciones de un mercado equitativamente competitivo. En el capítulo IV se insinúan también otras ideas como las expresadas por algunos voceros de países desarrollados, en torno a lo que se viene llamando organización de mercados.

Esas sugerencias suelen tomar como punto de partida la situación actual. Implican, por una parte, pagar por las importaciones precios que se adapten al que se paga al productor interno, y por otra, aprovechar la tendencia actual a la sobreproducción en el contexto de una política general de ayuda alimenticia. La aplicación concreta de estos conceptos, sin embargo, da origen a una serie de consideraciones. El nivel de precios parece que tendería a ser el de la región que produce al costo más alto. Si así ocurriera, se correría el riesgo de desalentar al consumo y estimular la sustitución. Además, mientras más alto fuera el precio así logrado, más necesario sería limitar la oferta. Si estos límites se aplicasen a los países en vía de desarrollo, se reducirían gravemente las posibilidades de financiación de su propio desarrollo económico. También parece difícil determinar las criterios que se aplicarían para fijar dichos límites. Si se toman como base las cifras de producción actuales, por ejemplo, aquellos países que todavía importan grandes cantidades resultarían de hecho castigados porque soportarían el gravamen principal del nuevo sistema en forma de mayor precio para sus importaciones. Los países que han estimulado la producción interna para eliminar las importaciones sólo sufrirían parte del gravamen si el nivel de precios fijado internacionalmente fuese bastante bajo para desalentar la producción interna y llevase así a reanudar las importaciones. Por otra parte, si dicho sistema se basa en niveles de precios relativamente altos, surgirían problemas igualmente delicados en relación con el financiamiento de la ayuda alimenticia a las zonas del mundo en las que actualmente no hay demanda en el sentido comercial.

Desde otro punto de vista, no son muy halagüeñas las posibilidades de que en relación con este tipo de productos pudieran ser de eficacia más o menos generalizada los convenios por productos. En los casos en que pudieran ofrecer una contribución positiva, esos convenios deberían seguir - ajustándose naturalmente a las características del producto respectivo - algunos principios generales de orientación que parecen esenciales.

/Uno de

Uno de tales principios se refiere a la conveniencia de que los precios que se establezcan tanto para los productos importados como para los de producción interna correspondan a un nivel promedio entre los precios vigentes en las zonas principales de producción de altos y bajos costos. Así se propendería a acrecentar los ingresos de los países poco desarrollados, y a la vez se limitarían los incentivos a la producción marginal en los países industrializados. Al determinar tales precios, debería tenerse en cuenta la influencia recíproca de los diversos productos y los riesgos de sustitución, lo que en algunos casos puede hacer necesario concertar acuerdos que comprendan varios productos simultáneamente.

Otro de los principios generales se refiere a la necesidad de que las limitaciones a la oferta que hayan de establecerse no signifiquen tomar como punto de partida una aceptación implícita de la actual estructura distorsionada de la agricultura mundial por los países en desarrollo. Antes al contrario, su finalidad esencial debe ser asegurar a estos países volúmenes de exportación suficientes para atender a las necesidades de su desarrollo. Por la misma razón, cuando ulteriormente se produzcan aumentos en el consumo de estos productos, los productores no subvencionados deberían ser los beneficiarios de ellos, a fin de acercarse progresivamente a lo que puede considerarse como una estructura racional de la producción mundial.

Dentro del GATT se está buscando ahora solución para el problema de los productos agrícolas de zona templada, uno de los temas principales que serán tratados en la Rueda Kennedy. Como el problema está planteado desde hace muchos años, no hay razón para prolongar innecesariamente las negociaciones a las que se han comprometido los países desarrollados. Es pertinente a este respecto reiterar que las dificultades de las negociaciones entre algunos países desarrollados no deben conducir a nuevas medidas dilatorias que perjudiquen más aún a los productores de los países en vía de desarrollo. Para éstos cualquier demora implica el riesgo de crear nuevas situaciones de hecho y agravar la crisis en que se encuentran sus productos.

En el estudio que hizo el GATT de sus estipulaciones agrícolas en 1957, la CEE "dio la seguridad de que el Tratado de Roma no se utilizaría de manera que pudiera cerrar el mercado a las importaciones" 5/ y en 1962 repitió que ni la organización de los reglamentos ni la preferencia justificaban aserción alguna en el sentido de que el sistema eliminaría a la larga a los exportadores de terceros países. 6/ El hecho de que dentro de la CEE prosiga aún el proceso de elaboración de la política agrícola común no impide salvaguardar los intereses de los países en vías de desarrollo. Por lo que respecta a los Estados Unidos y al Reino Unido, en los últimos tiempos han quedado de manifiesto los problemas que crea un sistema exagerado de proteccionismo a su agricultura.

5/ GATT, Basic Instruments and Selected Documents, 6th. Supplement, p.87.

6/ GATT, Report of Committee II, p. 110.

/En la

En la reunión de ministros del GATT efectuada en mayo de 1963, se declaró la intención de "crear condiciones aceptables de acceso a los mercados mundiales para alcanzar una expansión sustancial en el comercio mundial de productos agrícolas". Si, a pesar de estas declaraciones, la participación de las exportaciones de los países en vías de desarrollo en los diversos mercados se viese más perjudicada aún mientras se efectúan las negociaciones, ello probaría la incomprensión de las necesidades especialmente apremiantes de los países en desarrollo y de los perjuicios causados por la reducción de su papel tradicional como exportadores.

Ante tales circunstancias, no cabría esperar que los países que dependen de las exportaciones agrícolas aceptasen sin compensación la inobservancia de las reglas elementales de reciprocidad. Si no se ejerce plenamente la reciprocidad explícita e implícita que consagró el GATT, se correría el riesgo de que los países poco desarrollados se vieran forzados a procurarse mecanismos más directos de reciprocidad y a diferenciar el tratamiento a las importaciones según su origen, con grave detrimento de la creciente multilateralización del comercio mundial.

Conclusiones

Las consideraciones expuestas podrían resumirse brevemente en las siguientes conclusiones:

1. Todos los países desarrollados deben establecer un tope máximo al conjunto de subsidios y distintas formas de protección a su producción y exportación de productos agrícolas, en medida compatible con el mejoramiento sustancial de la capacidad de compra externa de los países en vías de desarrollo.

   A este fin, deberían comprometerse a:

   a) Rectificar las políticas agrícolas que - a través del mecanismo de precios, de distintas formas de restricción a las importaciones y de otros elementos de regulación - obstaculizan las exportaciones de productos agropecuarios de los países en desarrollo. Esto significa la adopción inmediata de medidas para neutralizar los gravámenes variables, las restricciones cuantitativas, los derechos de aduana prohibitivos, las preferencias arancelarias y otras medidas discriminatorias.
   b) Reducir en forma efectiva los subsidios a la producción agropecuaria.
   c) Eliminar los subsidios a las exportaciones de productos agropecuarios.

2. La ayuda externa a determinadas regiones en vías de desarrollo que se otorga en forma de productos alimenticios no debe efectuarse en detrimento de las posibilidades de exportación de otras áreas en desarrollo, ni del desarrollo agrícola del propio país beneficiario

/de tal

de tal ayuda. Al efecto, conviene apoyar en sus rasgos principales la idea de que tal colaboración se canalice de manera que acreciente la capacidad de compra de esos países, de manera que puedan adquirir sus productos agrícolas donde resulte más ventajoso para ellos. Se dará así mayor carácter multilateral a la colocación de excedentes, lo que - unido a la eliminación progresiva de los subsidios - contribuiría a una distribución más adecuada de la producción agrícola mundial.

Mientras subsistan excedentes aplicables a la ayuda alimenticia, además, todos los países exportadores deberían participar en su administración, asegurándose que no se la utilice como recurso de promoción comercial.

3. En los casos de productos de baja elasticidad-ingreso de demanda para los que exista exceso de oferta y sin perjuicio de las recomendaciones anteriores, los convenios por productos también podrán contribuir a mejorar las condiciones del comercio mundial. Para asegurar su eficacia, tales convenios deberían tener en cuenta - adecuándolos a las características del producto respectivo - los siguientes principios de orientación general:

a) El precio pagado por los productos importados y los de producción nacional debería fijarse a un nivel adecuado que se sitúe entre el precio de las mayores zonas de producción de altos y bajos costos.
b) Al determinar los precios, habrá que tener en cuenta la influencia recíproca de los diversos productos y los riesgos de sustitución. En algunos casos, esto implicaría concertar acuerdos que comprendan a varios productos.
c) Los límites que se establezcan por el lado de la oferta no deberán presuponer que los países en vía de desarrollo aceptan la actual estructura distorsionada de la agricultura mundial, sino que deberán asegurar a estos países volúmenes de exportación suficientes para cubrir las necesidades de su propio desarrollo.
d) En caso de aumentar el consumo, la redistribución de las cuotas deberá beneficiar sobre todo a los productores no subvencionados, de modo que gradualmente se alcance una relación más estrecha con lo que se consideraría una estructura racional de la producción mundial.

3. Minerales y combustibles

Los problemas comerciales de los productos de origen mineral y de los combustibles tienen características similares en algunos casos a las de los productos de origen agropecuario y diferentes en otros. Entre

/los primeros

los primeros figuran los gravámenes y restricciones cuantitativas que protegen la producción de los países desarrollados, así como las discriminaciones en favor de algunas áreas y en desmedro de otras. Por su parte, algunos de los problemas especiales que presentan los productos minerales y los combustibles provienen del hecho de que buena parte de su extracción, elaboración y comercialización queda bajo el control de compañías internacionales de los países desarrollados. La política de estas empresas suele afectar desfavorablemente los volúmenes de producción y de exportaciones, así como las posibilidades de una mayor elaboración local de esos productos. En efecto, los gobiernos de los países productores suelen tener poca influencia en las decisiones sobre comercialización de estos productos. La tendencia de las compañías a localizar las destilerías, refinerías, altos hornos, fundiciones e industrias de laminación y otras plantas de elaboración primaria de las materias primas minerales y combustibles en países no productores de estos bienes impide que los países en vías de desarrollo aprovechen plenamente sus recursos naturales. Las diferencias actuales entre el tratamiento arancelario aplicable a las materias primas y a los productos semielaborados vienen a consolidar y fortalecer esta estructura de la producción y constituyen un obstáculo artificial a la diversificación de las exportaciones de los países en desarrollo y al aumento de sus ingresos por concepto de exportaciones.

Los esfuerzos realizados para modificar esta situación han tropezado con muchas dificultades, derivadas de la insuficiente disposición de los gobiernos e instituciones financieras de los países desarrollados para conceder préstamos a mediano y a largo plazo que permitan iniciar o ampliar esas actividades en los propios países en vías de desarrollo.

Al formular una nueva política de comercio internacional, uno de los principios esenciales que habrían de incorporarse a ella es el de propender a una estructura de la producción más equitativa en relación con los combustibles y minerales y sus productos derivados. A tal efecto, un instrumento de gran eficacia sería eliminar los derechos arancelarios aplicables a los productos semielaborados, tema al que se volverá más adelante al referirse a las exportaciones de productos manufacturados y semimanufacturados.

Por lo que toca a los precios, la situación de los productos minerales ha sido relativamente más favorable que la de los productos tropicales y los productos agrícolas de zona templada, ya que aquéllos han podido beneficiarse en mayor medida de la expansión industrial general en los países desarrollados. Esto no excluye, sin embargo, la utilidad de concertar acuerdos por productos siempre que las fuerzas del mercado no hayan contribuido a mejorar suficientemente los precios y a mantenerlos en niveles adecuados.

Como en la mayoría de los casos los productos minerales de los países en vías de desarrollo son indispensables para la expansión industrial de los países desarrollados, la acción concertada de los productores puede

/influir poderosamente

influir poderosamente en asegurar condiciones más propicias. Con frecuencia una acción de esa índole tendría que comprender simultáneamente varios productos a fin de evitar sustituciones y para robustecer el poder de negociación de los países en vías de desarrollo.

Conclusiones

Si junto a estas consideraciones generales se tienen en cuenta los antecedentes pormenorizados que se han expuesto en los capítulos pertinentes de este documento, podrían resumirse así las principales conclusiones que cabe formular a propósito de los productos de origen mineral:

1. Es necesario que los países industrializados eliminen gradualmente los aranceles aduaneros, las restricciones cuantitativas y los tratamientos preferenciales para que los productos básicos de origen mineral provenientes de países de menor desarrollo queden, en un plazo razonable, en igualdad de competencia con la producción local en el mundo desarrollado. Tal compromiso debiera hacerse extensivo a los productos intermedios de origen mineral, a fin de promover la mayor elaboración de los productos básicos en el país de origen y hacer posible su venta directa en el mercado internacional.

2. En casos excepcionales, cuando por razones de seguridad o por necesidad imperativa de sostener su volumen actual de producción, determinados países industrializados se vean obligados a mantener ciertas limitaciones a las importaciones, los precios que paguen por el producto importado deberían ser iguales a los que paguen por los de producción interna.

3. Los países desarrollados deberían apoyar toda medida de los gobiernos de los países en vía de desarrollo encaminada a asegurar que la política de las empresas concorde con los objetivos generales de desarrollo del respectivo país en cuanto se refiere a los volúmenes de producción, a la comercialización y al grado de elaboración del producto exportado.

4. Los gobiernos de los países desarrollados y los organismos internacionales de financiamiento deberían apoyar en la asignación de sus préstamos a mediano y a largo plazo a las empresas nacionales de países en desarrollo que se dediquen a la exploración, explotación y elaboración de sus propios recursos de combustibles y minerales.

5. Es indispensable el apoyo de los países desarrollados a la concertación de convenios apropiados de productos de esta naturaleza siempre y cuando sea necesario para mejorar los precios o estabilizarlos a un nivel superior, con el propósito de aumentar al máximo los ingresos en divisas de los países menos desarrollados.

C. LA EXPORTACION DE MANUFACTURAS Y SEMIMANUFACTURAS

Como se ha señalado en varias oportunidades a lo largo de este documento, la superación de los obstáculos al comercio exterior de los países en vías de desarrollo exige tanto un mejoramiento rápido de las condiciones que afectan a sus corrientes tradicionales de intercambio como un esfuerzo de más largo alcance de diversificación de sus exportaciones, mediante la creciente incorporación de manufacturas y semimanufacturas.

El hecho de que este último constituya un objetivo de más largo plazo no justifica que se posterguen las decisiones y acciones concretas que resultarían imprescindibles para materializarlo. Por el contrario, es necesario que se abran desde ahora mismo las perspectivas de acceso con este tipo de productos a los mercados de los países industrializados, ya que sólo así podrán iniciarse inversiones y organizar en general la producción para que en el futuro puedan aprovecharse efectivamente esas posibilidades.

El acceso a los mercados de países desarrollados de manufacturas y semimanufacturas procedentes de las áreas en desarrollo envuelve en realidad varios factores. Algunos se refieren a reducciones arancelarias de aplicación general, como las propuestas en la Ley de Expansión Comercial de los Estados Unidos; otros, a la concesión de nuevas preferencias al conjunto de los países en vías de desarrollo, así como a la abolición de preferencias ya existentes sobre bases discriminatorias; otros, en fin, a obstáculos no arancelarios, cuya remoción es indispensable para poder aprovechar las ventajas que se deriven de decisiones en materia de tarifas. Conviene pues referirse en particular a cada uno de estos aspectos.

1. Reducciones arancelarias de aplicación general

En cuanto al primero, la oportunidad más próxima para abordarlo en el plano internacional la ofrecerán las negociaciones arancelarias que se realizarían en el GATT, en parte paralelamente con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. De tener éxito, tales negociaciones podrían traducirse en una reducción del 50 por ciento en los aranceles sobre casi todos los productos industriales, lo que constituiría una importante contribución a la formulación de una política comercial más racional en el mundo. Desde el punto de vista de los países poco desarrollados, difícilmente pudiera ser esa una oportunidad para que se obtuviesen compromisos de la amplitud necesaria, ya que los beneficios que resulten habrán de ser de aplicación general, según la cláusula de la nación más favorecida. Esto no quiere decir, sin embargo, que no interesen sus resultados. Por el contrario, podrían ya darse allí pasos positivos, toda vez que - a diferencia de negociaciones anteriores - se tengan en cuenta algunos aspectos que, aunque parciales, pueden constituir contribuciones apreciables a los países en vías de desarrollo. Para que así fuese, sería necesario, en primer lugar, que los productos de exportación de especial interés para los países en vías de desarrollo, como los que figuran en la lista confeccionada por el Comité III del GATT, no queden incluidos en

/las muy

las muy limitadas excepciones previstas a la aplicación de la reducción lineal. En términos positivos, en relación con los productos semimanufacturados - dejados de lado en negociaciones arancelarias anteriores - podría obtenerse esta vez que paralelamente a toda reducción arancelaria sobre productos terminados, se estableciesen reducciones arancelarias por lo menos equivalentes sobre los renglones correspondientes a etapas anteriores de elaboración. Como cumplimiento de ello, los países desarrollados tendrían que comprometerse a no aplicar otras medidas - tales como restricciones cuantitativas, derechos específicos que imponen en realidad un arancel más elevado sobre los artículos más baratos que sobre los más caros, o recargos no aduaneros - que tiendan a limitar los beneficios de las reducciones arancelarias.

De cumplirse todas estas condiciones, las futuras negociaciones arancelarias resultarían más provechosas que las anteriores para los países en vías de desarrollo, especialmente en aquellos casos en que los aranceles alcanzaran niveles más bajos. Sin embargo, las reducciones arancelarias basadas en la cláusula de más favor en la Rueda Kennedy sólo podrán proporcionar un elemento parcial de lo que debe llegar a ser una solución integral para los países en desarrollo. En efecto, las reducciones arancelarias sobre la base de la nación más favorecida no bastan en muchos casos para permitir que los productos industriales de los países en vías de desarrollo penetren en los mercados de los países industriales. A causa de la situación geográfica periférica de muchos países en vías de desarrollo, los competidores con sede en países avanzados podrían, en realidad, ser los principales beneficiarios de tales reducciones arancelarias generales. Además, los países insuficientemente desarrollados tendrían, en tales condiciones, que competir con productores no sólo muy eficientes, sino que dotados también de mecanismos comerciales y de distribución bien montados, con libre acceso a grandes mercados internos y con una firme posición en los mercados de exportación.

2. Necesidad y carácter de un tratamiento preferencial a los países en vías de desarrollo

Tales desventajas sólo pueden subsanarse otorgando franquicias específicas a los productos de los países en vías de desarrollo para que puedan competir efectivamente en los mercados del mundo desarrollado. Sin embargo, la concesión de tales preferencias exige una reversión de la frecuente tendencia actual a combatir, so pretexto de evitar las alteraciones del mercado, los porductos de los países menos desarrollados, favoreciendo en cambio a los productos más caros de países desarrollados. Si se considera que aquéllos tienen una capacidad de producción relativamente limitada comparada con el probable crecimiento del consumo en los países avanzados, los temores acerca de las consecuencias que pudiera acarrear un régimen preferencial resultan muy exagerados, aunque sean suficientemente reales para hacer necesario que cualquier plan de preferencias deba incorporar algunas cláusulas destinadas a proteger los intereses de los productores de los países desarrollados en la medida en que sean legítimos. De igual manera, debe quedar claramente establecido que las preferencias serían una medida transitoria, destinada

/a compensar

a compensar las desventajas iniciales de los países en vías de desarrollo, facilitarles el acceso a los mercados de los países desarrollados y establecer nuevas corrientes comerciales que ulteriormente tendrían que defenderse en condiciones totalmente competitivas.

No es difícil justificar la legitimidad de un régimen preferencial de esa índole. En cambio, pueden prestarse a mayor discusión las modalidades concretas para la concesión de las preferencias, y en especial el carácter general o selectivo que debieran asumir.

Hasta ahora, el que ha recibido mayor atención es el método selectivo, de la naturaleza del sugerido en el plan Brasseur. Aunque este Plan se ha esbozado con cierto detalle en el capítulo IV, conviene recordar que, conforme al método que sugiere, cada país o grupo de países desarrollados decidiría sobre cuáles productos otorgaría preferencias y los países subdesarrollados beneficiarios serían aquéllos capaces de producir y exportar los productos amparados por la preferencia. Cada caso sería examinado por un comité conjunto, que incluiría representantes de los países exportadores y de los países desarrollados importadores, o podría ser objeto de negociaciones bilaterales. En cada caso se determinaría también el margen necesario de preferencia, así como las condiciones y asistencia técnica que la acompañen. En resumen, el método selectivo implica que las preferencias serían de magnitud diferente y que cada país desarrollado podría en principio otorgarla para productos distintos sin extenderla necesariamente a todos los países en vías de desarrollo.

Aunque un método de esta naturaleza daría amplias garantías a los productores del mundo desarrollado, por cuanto tendrían muchas posibilidades de influir en el curso de las negociaciones, dejaría a los países en vías de desarrollo en una situación de gran incertidumbre sobre los resultados efectivos que se lograrían. La selección probablemente supondría intensos estudios previos de mercado y difíciles consultas con firmas individuales, corriéndose el grave riesgo de que, a la postre, uno u otro gobierno no se decidiera por la preferencia, negativa que reduciría automáticamente la probabilidad de que la otorgasen otros países, ante las posibilidades de una mayor presión potencial sobre sus mercados. No menos perturbador sería el hecho de que pudiera limitarse la preferencia a algunos países subdesarrollados. En suma, el método selectivo significaría que, para resolver los problemas de exportación de los países en desarrollo, se reviviría el sistema anterior de las negociaciones aduaneras producto por producto, con todas sus deficiencias ya reconocidas por los propios países desarrollados, y en una situación en la cual los países en desarrollo no tendrían poder de negociación suficiente para asegurar sus resultados.

Esas graves deficiencias del método selectivo aconsejan emplear preferencias generales, que serían aplicadas en forma idéntica por todos los países desarrollados, beneficiarían al conjunto de los países en vías de desarrollo, abarcarían todos los productos manufacturados y establecerían una tasa preferencial uniforme. Los riesgos que tal sistema pudiera plantear a la industria de los países desarrollados quedarían limitados a un mínimo si se acordase como norma básica del sistema que los productos

industriales provenientes de cualquier país en vías de desarrollo puedan entrar libremente en todos los países desarrollados, mientras dichas importaciones no representen para cada producto más de una determinada proporción uniforme (por ejemplo 5 por ciento), del consumo interno del respectivo país importador.

De este modo se eliminaría la necesidad de engorrosas negociaciones para cada producto. De otra parte, a la par que dejaría protegidos a los productores de los países desarrollados - mediante la limitación de la preferencia a las importaciones que no superen determinado procentaje del consumo interno - el gran poder de consumo de los países desarrollados ofrecería un volumen de exportaciones potenciales que, en la mayoría de los casos y durante mucho tiempo, excedería con creces la capacidad de exportar del conjunto de los países en vías de desarrollo.

Naturalmente, la concesión de preferencias a todos los productos significaría inevitablemente que muchas de ellas no se aprovecharían. Pero tendría la ventaja importante de permitir que los propios inversionistas potenciales determinen el desarrollo de líneas de producción orientadas hacia las exportaciones. Mientras una preferencia sobre productos seleccionados involucra el riesgo de canalizar la atención de los países en desarrollo hacia pocos productos predeterminados por una estructura más bien rígida, una preferencia general probablemente evitaría una concentración de las presiones de exportación que pudieran originarse en los países en desarrollo. Con tal amplitud, podrían además aprovecharse más fácilmente las ventajas de las condiciones a menudo cambiantes de costo relativo y promoverse así un patrón de exportaciones de los países en desarrollo que se ajuste mejor a una división internacional más racional del trabajo.

Que el volumen de importaciones exentas de derecho se mida en relación con un porcentaje del consumo interno, en lugar de hacerlo en relación con un porcentaje de las importaciones anteriores, se justifica por el hecho de que con este último criterio se eximiría a países que han seguido hasta hoy una política altamente proteccionista de la obligación de mejorar las condiciones de acceso. De otra parte, es necesario que el volumen de importaciones afecto al tratamiento preferencial esté exento de derechos aduaneros, pues un derecho, aunque fuese preferencial, siempre dejaría a las importaciones provenientes de los países en vías de desarrollo en desventaja frente a los productores internos de un mercado regional o nacional muy grande.

Con un mecanismo de esta naturaleza, las importaciones afectas a un tratamiento preferencial se realizarían dentro de los límites impuestos por un cupo arancelario. Como durante algún tiempo sólo unos pocos productos se acercarían al límite del 5 por ciento, sólo con respecto a ellos habría verdaderamente una cuota. Así, podría permitirse la entrada libre de todos los productos acompañados de un certificado de origen emitido en un país en desarrollo; sólo si un sector de los productores e importadores nacionales de los mismos productos desde otros países desarrollados lo desean (porque las importaciones se acercan al límite

/fijado del

fijado del consumo nacional, por ejemplo), se establecería la cuota. En ese caso, la cooperación de los productores nacionales, que deben suministrar las cifras necesarias para calcular el consumo nacional, se obtendría más fácilmente, puesto que esas cifras servirán objetivos que les benefician.

Por supuesto, el concepto de cuota arancelaria implica que las importaciones pueden exceder este límite, pero entonces estarían sujetas al arancel que se aplica de acuerdo con la cláusula de nación más favorecida, lo que demuestra que la reducción de esa tarifa en la Rueda Kennedy es también importante en conexión con la adopción de un plan de preferencias.

Todos los países desarrollados deberían participar en un plan de esta índole, de manera que ninguno de ellos deba asumir una responsabilidad desproporcionada en la solución de los problemas de los países subdesarrollados. En la misma forma, todos los países en desarrollo deberían tener acceso bajo las condiciones de preferencia convenidas. Debería estipularse, sin embargo, que en las cuotas aduaneras de un país desarrollado dado no se computarían las importaciones de aquellos productos procedentes de países en desarrollo que, en ese país, ya disfrutan de preferencias establecidas con anterioridad.

El propósito de fijar un límite general a las importaciones que han de disfrutar de un tratamiento preferencial es sólo establecer un mínimo al cual podrían comprometerse de inmediato todos los países desarrollados. Si algunos de éstos estimaran que pueden conceder a los países en vías de desarrollo preferencias sobre un volumen mayor de importaciones, no tendría por qué haber obstáculos a que lo hiciese, siempre que las extendiera a todos los países en vías de desarrollo.

La proposición de una preferencia general, encuadrada en los límites de una determinada aunque relativamente pequeña proporción del consumo, regiría para todos los productos manufacturados de uso o consumo final. En lo que toca a los productos de uso intermedio, los países desarrollados debieran asumir obligaciones más transcendentales. América Latina ha encontrado tradicionalmente grandes obstáculos para exportar, en condiciones ventajosas de costo, sus materias primas con mayor grado de elaboración. Sin embargo, en un mundo de producción y comercio organizado racionalmente debiera permitirse a los países en vías de desarrollo llevar a cabo la transformación inicial de las materias primas de producción interna. Actualmente, los aranceles que gravan a los artículos semielaborados de los países menos desarrollados son con frecuencia mucho más altos que los que se aplican al producto primario en su estado bruto y dificultan así la diversificación de las exportaciones en aquellas ramas de actividad en que los países en vías de desarrollo presentan mejores condiciones. Por lo tanto, sería aconsejable que los países desarrollados redujesen gradualmente, hasta su eliminación en un plazo razonable, los aranceles sobre las importaciones de productos semielaborados. Tal disposición podría circunscribirse a todas aquellas semimanufacturas cuyo valor agregado a la materia prima no excediera de un determinado porcentaje.

/Para este

Para este tipo de productos, la exención de derechos no se limitaría a determinado porcentaje del consumo total en el país respectivo, ni se fijaría tampoco un límite al plazo durante el cual sería válida la eliminación de aranceles, como ocurriría en el caso de las preferencias para los productos terminados. En consecuencia, dicho compromiso supondría de parte de los países desarrollados la decisión de efectuar, en escala mundial, cambios estructurales similares a los que han tenido lugar en escala regional. El momento actual en que se encuentran los países industriales, con sus planes de integración económica ya empeñados en la adaptación industrial de grandes proyecciones, parece oportuno para actuar con el objeto de llegar simultáneamente a una mejor división mundial del trabajo. Postergar esta tarea significaría que las industrias en los países desarrollados habrían de sufrir dos series consecutivas de adaptaciones, que significarían un derroche innecesario de recursos. Sin duda, la eliminación de las diferencias arancelarias requeriría un período de ajuste, pero aparentemente las dificultades no serán mayores que las surgidas al establecer las agrupaciones regionales en Europa, para lo que se ha previsto un período de transición de 10 a 12 años. Las fechas fijadas para la eliminación de las diferencias arancelarias deberán quedar comprendidas dentro de ese período, sobre todo porque ese período de adaptación será más que suficiente para amortizar los recursos ya invertidos.

Si tal período no constituye todavía seguridad suficiente, los países desarrollados podrían quedar autorizados para tomar las medidas necesarias a fin de que su industria interna no sufra una reducción en sus volúmenes actuales de producción, pero asegurando que las importaciones puedan competir en iguales condiciones con la producción interna del país importador en los aumentos de consumo de los productos semimanufacturados correspondientes.

Las medidas de carácter preferencial no deben quedar condicionadas a concesiones recíprocas por parte de los países en vías de desarrollo. En su fase actual, los países en vías de desarrollo no pueden en realidad ofrecer muchas concesiones, excepción hecha a veces de la abolición de preferencias que existen a favor de algunos países desarrollados y en contra de los demás países desarrollados y menos desarrollados. De igual manera, para que las preferencias resulten eficaces, deberían abolirse las restricciones cuantitativas a que todavía están sometidos diversos productos industriales y no deben introducirse nuevas restricciones cuantitativas y medidas internas que anulen los beneficios previstos de la reducción de aranceles.

A igual propósito contribuiría el cambio de algunas prácticas seguidas en el pasado por los países desarrollados que son desventajosas para los países en vías de desarrollo. Cuentan entre éstas el hecho de que frecuentemente los gravámenes arancelarios sobre productos de uso y consumo local en los cuales una proporción muy sustancial de sus componentes es materia prima del país exportador sean mucho más altos que los gravámenes sobre otros productos manufacturados similares. Los países desarrollados deberían fijar los aranceles a un nivel que no obstaculice la creación de industrias que

/transforme esas

transforme esas materias primas en el respectivo país de origen. Igualmente, deberían eliminarse los derechos específicos que impongan gravámenes proporcionalmente más altos a los productos de menor valor unitarios.

En otro orden de ideas, es cierto que algunos países desarrollados conceden ya a determinados países en vías de desarrollo preferencias para productos industriales. Algunas de estas preferencias existen desde hace varios decenios y han creado grandes corrientes de exportación muy provechosas para los respectivos países en vías de desarrollo. Otras preferencias que se han establecido, violando la disposición correspondiente del GATT, son muy recientes y no han creado todavía corrientes de intercambio. A fin de modificar la base de la estructura mundial de preferencias, es necesario alterar la estructura anterior, ya sea eliminando las preferencias actuales o haciendo extensivos sus beneficios a todos los países en vías de desarrollo.

A fin de evitar nuevas distorsiones del comercio que van en detrimento de otros países en vías de desarrollo, debiera procederse a la eliminación inmediata de todas las preferencias que no hayan dado todavía lugar a corrientes de comercio. Cuando tales corrientes de comercio han sido ya establecidas y algunos países en vías de desarrollo dependen de ellas, la aplicación de la preferencia debería ser limitada al volumen de comercio alcanzado en los últimos años, sin perjuicio de que deba reducírselas gradualmente hasta su eliminación en un plazo no mayor de 10 años.

3. Algunos obstáculos no arancelarios

Hasta aquí, las decisiones que parecen necesarias en materia de preferencias. Conviene sin embargo, complementarlas con una breve referencia a otros obstáculos, de carácter no comercial, a las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas por parte de los países en vías de desarrollo.

Figuran entre éstos los convenios sobre carteles y patentes celebrados entre firmas industriales y comerciales extranjeras, particularmente las subsidiarias, filiales y sucursales de empresas de tipo internacional que operan desde los países más desarrollados. Tales convenios podrían determinar que las reducciones y preferencias arancelarias que se otorguen a los países insuficientemente desarrollados no conduzcan en el hecho a crear una corriente real de exportación de productos manufacturados. De esta suerte podrían frustrarse los beneficios que estaría llamada a ofrecer la eliminación de las barreras comerciales. Por ello se considera que podrían adoptarse algunos recaudos conducentes a materializar los beneficios que se derivarían de la remoción de dichas barreras u obstáculos comerciales.

/En primer

En primer término, como la existencia de tales convenios sobre carteles y patentes podría dar lugar en el futuro a situaciones de controversia y reclamos, pudiera ser prudente pensar desde ya en la posibilidad de crear u organizar mecanismos especiales que entiendan y dictaminen sobre los hechos y situaciones controvertidas que se les presenten.

En segundo término, como el intento de aprovechar las nuevas oportunidades en mercados exteriores que se creen para los países en vías de desarrollo llevará implícita la necesidad de crear medios y arbitrios que garanticen la utilización plena de todas las posibilidades de exportación, podría estudiarse la creación, bajo los auspicios de la organización comercial internacional o de agrupamientos regionales, de comités de confrontación entre representantes de las firmas internacionales y de los gobiernos de los países en desarrollo, que resguarden los legítimos intereses de unos y otros.

Otro obstáculo, constituido por los altos costos de distribución para las exportaciones latinoamericanas, podría allanarse mediante la creación en el exterior de instituciones apropiadas cuya función sería comercializar los productos latinoamericanos con un mínimo de costo y un máximo de eficiencia. Huelga decir que se reconoce que el contacto o comunicación directos entre el producto y el consumidor es a menudo un requisito indispensable para el establecimiento y mantenimiento del intercambio y que los conductos normales han de mantenerse en grado máximo. Por otra parte, en el caso de determinados productos y mercados, no es posible el contacto directo (v.gr. en el intercambio comercial con los países socialistas) o está más allá de los recursos con que cuenta el productor individual (v.gr. cuando se ha de lanzar un producto nuevo a un mercado en donde no existe una representación comercial apropiada). En otros casos, las disposiciones predominantes se traducen en excesivo recargo sobre el precio de los productores y señalan la necesidad de agilizar las actividades de distribución y venta.

En los países más avanzados, los problemas de esta índole no son tan agudos. En cambio, para los países insuficientemente desarrollados el costo y la organización que se requiere suelen superar los recursos de que generalmente se dispone. El problema podría ser resuelto, no obstante, si los países industrializados estuviesen dispuestos a cooperar a los esfuerzos que emprendan los países en vías de desarrollo para organizar servicios de comercialización adecuados para todos los productos que necesitan un mejoramiento en sus canales de venta exterior.

En la misma forma, existe la necesidad de crear centros de informaciones comerciales en cada país, o sobre bases internacionales, para suministrar al productor del país insuficientemente desarrollado cualquier información necesaria respecto al tamaño y naturaleza del mercado, los gustos, necesidades o preferencias del consumidor; las exigencias de calidad y uniformidad; los itinerarios de transporte y pautas de entrega convenientes; la legislación sobre embalajes, clasificación por calidades

/y aspectos

y aspectos sanitarios; la documentación y formalidades aduaneras, y cualesquiera otros asuntos que pudieran interesar a un productor que por motivos prácticos no pudiese establecer contacto comercial propio. Aún cuando hasta cierto punto los países individuales (o todos los países latinoamericanos en forma colectiva) podrían mantener representantes en el exterior, se considera que, a causa del costo y de los conocimientos especializados que ello involucra, sería preferible que los países industrializados mantuviesen a título gratuito tales centros para la difusión de las informaciones comerciales en favor de productores de los países en vías de desarrollo.

Conclusiones

Conviene recoger ahora el conjunto de consideraciones relativas a la exportación de manufacturas y semimanufacturas que han venido exponiéndose, en términos de una serie de conclusiones que derivan de este análisis:

1. Los países desarrollados deben acordar un tratamiento preferencial a las importaciones de productos manufacturados y semimanufacturados provenientes de los países en vías de desarrollo. Estas preferencias deben ser otorgadas por la totalidad de los países desarrollados en beneficio de todos los países en vías de desarrollo, de acuerdo con las siguientes normas:

a) Normas aplicables a productos manufacturados de uso o consumo final

i) Los países industrializados deben conceder de inmediato acceso libre de derechos de aduana a las importaciones de todos los productos manufacturados de uso o consumo final, mientras dichas importaciones no representen, para cada producto, más de un 5 por ciento del consumo interno del respectivo país importador. Además, en casos especiales, cualquier país industrializado podrá otorgar preferencias que exceden de ese límite, sin hacerlas extensivas a otros países industrializados pero debiendo aplicarlas a las exportaciones de todos los países en vías de desarrollo.

ii) En los límites de importación libre de derechos a que se refiere la conclusión i) anterior no se incluirán las importaciones provenientes de países en desarrollo, que se hayan creado en virtud de preferencias establecidas con anterioridad.

iii) Las importaciones provenientes de los países en vías de desarrollo que excedan de los límites señalados en la conclusión i) quedarán afectas a los aranceles que corresponda, de acuerdo con la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida.

/iv) Las

iv) Las preferencias establecidas en la conclusión i) se mantendrán mientras el país beneficiado mantenga las condiciones de atraso relativo que dio lugar a su otorgamiento.

b) Normas aplicables a productos de uso intermedio

i) Los países desarrollados deberán reducir gradualmente hasta su eliminación en un plazo razonable, los aranceles sobre las importaciones de productos semielaborados. Tal disposición podrá circunscribirse a todas aquellas semimanufacturas cuyo valor agregado a la materia prima no exceda de un determinado porcentaje.

ii) Los países desarrollados estarían autorizados, en su caso, a tomar las medidas adecuadas en relación a sus importaciones, de manera que su industria interna no sufra una reducción en sus volúmenes actuales de producción, pero asegurando que las importaciones puedan competir en iguales condiciones con la producción interna del país importador en los aumentos de consumo de los productos semimanufacturados correspondientes.

1. En las próximas negociaciones tarifarias del GATT (Rueda Kennedy) los países industrializados deberían asumir los siguientes compromisos:

i) Los productos de especial interés para las exportaciones de los países en vías de desarrollo no deben figurar en ningún caso entre las muy limitadas excepciones previstas en las negociaciones de reducciones lineales.

ii) Debe valerse plenamente del sistema de negociaciones lineales para introducir paralelamente a toda reducción arancelaria sobre productos terminados, reducciones arancelarias por lo menos equivalente sobre los renglones correspondientes a etapas anteriores de elaboración.

iii) No deben aplicarse otras medidas - como restricciones cuantitativas, derechos específicos, o recargos no aduaneros - que tiendan a limitar los beneficios previstos de las reducciones arancelarias en cuestión.

2. En su futura política comercial los países desarrollados deberían tener en cuenta los siguientes principios básicos:

i) La adopción de las medidas no debiera estar condicionada a concesiones recíprocas por parte de los países en vías de desarrollo, excepción hecha de la abolición de preferencias que existen en detrimento de algunos países desarrollados y menos desarrollados.

/ii) Eliminar

ii) Eliminar las restricciones cuantitativas existentes aplicables a productos intermedios y de uso o consumo final, y no establecer nuevas restricciones cuantitativas y medidas internas que disminuyan la eficacia de las concesiones otorgadas.

iii) En relación con los productos intermedios de uso y consumo final en los cuales una proporción muy sustancial de sus componentes esté constituido por la materia prima, fijar gravámenes arancelarios a un nivel que no obstaculice la creación de industrias que elaboren esas materias primas en un país en vías de desarrollo.

iv) Eliminar derechos específicos que impongan gravámenes proporcionalmente más altos a los productos de menor valor unitario.

4. En relación con las preferencias concedidas a algunos países subdesarrollados por algunos países desarrollados, debe procederse a su eliminación inmediata toda vez que no hayan dado todavía lugar a corrientes de comercio. Cuando tales corrientes de comercio han sido ya establecidas, los países desarrollados deberán limitar la aplicación de la preferencia al volumen de comercio ya alcanzado en los últimos años, sin perjuicio de que deba reducírselas gradualmente hasta su eliminación en un plazo no mayor de 10 años.

5. En relación con otros obstáculos a la exportación de manufacturas y semimanufacturas por parte de países en vías de desarrollo, deberán establecerse los mecanismos adecuados para garantizar que los convenios particulares de restricción del comercio (carteles y patentes) no frustren las finalidades a que tienden las diversas medidas encaminadas a fomentar las exportaciones industriales de los países en vías de desarrollo. De igual manera, los países en vías de desarrollo deberían esforzarse por establecer, con la cooperación de los países desarrollados, servicios de comercialización adecuados para todos los productos que necesitan un mejoramiento en sus canales de venta exterior, y por crear centros de informaciones comerciales para suministrar al productor del país insuficientemente desarrollado las informaciones que sean necesarias.

D. COMERCIO DE INVISIBLES: EL TRANSPORTE MARITIMO

Como quedó señalado en el capítulo II de este informe, la oportunidad y regularidad de los transportes marítimos y el precio de los fletes son factores de enorme trascendencia para el desenvolvimiento normal del comercio exterior de la América Latina, que en más de un 90 por ciento se efectúa por mar. - Las transacciones a que dan lugar dichos transportes por pago de fletes de importación y de exportación representan cerca de 2 000 millones de dólares anuales, suma cuya gravitación sobre el déficit de la cuenta de servicios es muy grande, ya que la participación de las marinas mercantes nacionales en el tráfico naviero cubre apenas la décima parte de esas transacciones.

El hecho de depender casi por entero de intereses extrarregionales en la disposición de un elemento tan decisivo para el buen funcionamiento de cada economía nacional y para el desarrollo de las exportaciones, como es el transporte marítimo; la necesidad de reducir el fuerte drenaje que este capítulo origina a la balanzas de pagos, como también la de participar en conferencias de fletes con el objeto de tener la posibilidad de discutir sus prácticas y tarifas, no pocas veces consideradas inconvenientes o lesivas; estos y otros motivos, llevaron a cierto número de países latinoamericanos a adoptar medidas de estímulo en favor del crecimiento de sus propias marinas mercantes. Lamentablemente, de parte de las grandes potencias marítimas surgen de continuo actitudes e iniciativas que suscitan graves dificultades a la aplicación de esas medidas, aunque en esencia ellas son semejantes a las que estuvieron o están vigentes, para iguales fines, en naciones cuyas empresas navieras figuran entre las más poderosas del mundo.

En tales circunstancias, es indispensable procurar tanto la desaparición de ciertos obstáculos a la expansión de las marinas mercantes nacionales de los países en vías de desarrollo, como el establecimiento, por las conferencias de fletes, de regímenes operativos y de tarifas en cuya estructuración sean previamente oídos los usuarios.

Por su parte, los propios países de la América Latina tendrán que imprimir el necesario vigor a sus esfuerzos por modificar ciertos factores internos, cuya influencia desfavorable sobre el precio de los fletes y la normalidad de las prestaciones es también muy marcada, como ocurre en particular con las deficiencias de los servicios portuarios. Así se logrará una mejor contribución del transporte marítimo al fortalecimiento del comercio exterior de la región.

Conclusiones

Estas consideraciones generales y los antecedentes más pormenorizados expuestos en otras secciones de este documento apoyan, en síntesis, las siguientes conclusiones:

1. Es indispensable que a la brevedad posible se adopten acuerdos conducentes a:

/a) establecer

a) establecer el sistema de la consulta previa obligatoria entre los respectivos gobiernos y usuarios, de un lado y las conferencias de fletes, de otro, en lo concerniente a las condiciones del transporte marítimo, el precio de éste y sus modificaciones; y

b) asegurar la publicidad de las tarifas de las conferencias de fletes.

2. Los organismos encargados de la promoción del comercio mundial, así como las Comisiones Económicas Regionales de las Naciones Unidas, deberán emprender a la brevedad posible - en conjunto o dentro de sus respectivas esferas de acción - estudios que permitan tomar medidas rápidas para robustecer el comercio exterior y las marinas mercantes de los países en desarrollo. En particular, deberán examinarse:

a) las prácticas vigentes en el mundo sobre concesión de subsidios y de otras ayudas a marinas mercantes nacionales y el efecto de tales prácticas;

b) los tratamientos preferenciales existentes en materias tales como la reserva de carga por bandera, la prioridad en el uso de puertos y el cobro de fletes diferenciales; y

c) las prácticas de las conferencias de fletes y la estructura de sus tarifas.

E. EL COMERCIO CON LOS PAISES DE PLANIFICACION ECONOMICA CENTRALIZADA

En los capítulos pertinentes de este documento se ha aludido a la gran potencialidad de comercio que representan para los países en vías de desarrollo las posibilidades de iniciar o ampliar sus corrientes de intercambio con los países de planificación económica centralizada. El aprovechamiento efectivo de tal potencialidad queda, sin embargo, condicionado a varios factores y decisiones fundamentales.

Desde luego, una ampliación sustancial de las relaciones de comercio entre los países latinoamericanos y la zona socialista forma parte del problema más general de la integración del conjunto del comercio mundial, que supone la necesidad de superar el carácter esporádico e irregular que han tenido hasta ahora las conexiones entre las economías del mercado y las de planificación centralizada.

Tal integración del comercio mundial es indispensable, además, si se tiene en cuenta que el objetivo esencial de los esfuerzos para reestructurar el comercio internacional debe ser el de ofrecer así mayores posibilidades a los países en vías de desarrollo. La responsabilidad que han de asumir,, en consecuencia, los países industrializados tiene naturalmente que ser solidaria, participando unos y otros en un esfuerzo común, con compromisos que - adaptados a sus respectivos sistemas - representen contribuciones equivalentes en beneficio de los países en vías de desarrollo.

/Las diferencias

Las diferencias de sistema no tienen por qué constituir un obstáculo decisivo para adoptar un conjunto de principios básicos que definan compromisos equivalentes frente a los países menos desarrollados.

De hecho, ya se ha hablado, en algunas reuniones internacionales, de la posibilidad de establecer contactos sistemáticos para coordinar los planes de los países en desarrollo de economía de mercado con los de los países socialistas, alrededor de las necesidades de comercio de aquéllos. La existencia de reglas comunes, y la progresiva integración del conjunto de la economía internacional, podrían ser factores decisivos para fortalecer la eficacia de tales contactos.

Dentro de esa esfera general de convivencia cooperativa, quedaría más de relieve la responsabilidad común de todos los países desarrollados para ayudar a los países en desarrollo. Aunque los compromisos que los países socialistas asuman para asegurar mejores condiciones de comercio a los países en desarrollo no podrían ser iguales, desde el punto de vista administrativo, sí tendrían que ser, en todo caso, de magnitud y de alcance equivalentes.

Desde luego, esa equivalencia no puede alcanzarse mediante rebajas arancelarias o sistemas normales de preferencias, cuyo significado es muy diferente en el caso de las economías socialistas. Pero queda en manos de éstas un instrumento de la mayor eficacia para lograrla: el de los compromisos cuantitativos de importación desde los países en vías de desarrollo.

Un compromiso, con metas cuantitativas, conforme al cual se ofreciera a los países en desarrollo incluir en los planes a largo plazo, y en las decisiones anuales sobre comercio exterior, cantidades predeterminadas y crecientes de importación de productos que interesen a los países en desarrollo, constituiría, en efecto, el instrumento más efectivo para materializar la contribución de los países socialistas industrializados. Los contactos para examinar los planes de desarrollo y la mayor integración del comercio mundial a que se ha hecho referencia, serían factores que contribuirían a facilitar ese propósito.

El compromiso supondría la garantía, de parte de cada uno de los países socialistas industrializados, de comprar en el conjunto de países en desarrollo un cierto mínimo anual de los productos exportables de estos últimos, en las condiciones normales del mercado internacional - y a los precios vigentes en éste - cuando se tratara de productos tradicionales de su comercio, o utilizando tarifas preferenciales cuando se tratara de ciertos tipos de manufacturas. El monto de tales compras contribuiría en mucho a la solución de los problemas del sector externo de los países en desarrollo, a la par que tendría en cuenta la capacidad de los países otorgantes del compromiso para adaptar sus economías a los cambios necesarios.

/Por supuesto,

Por supuesto, la equivalencia no puede limitarse a una cuantía global sino también a determinadas modalidades que satisfagan otros objetivos complementarios que se han mencionado en secciones anteriores, con referencia particular a los países industrializados de economía de mercado. El principal de ellos es que los beneficios que están llamados a ofrecer estos compromisos se extiendan con igualdad de oportunidades para todos los países en vías de desarrollo, eliminándose cualquier forma de discriminación entre ellos.

Se entiende, por otra parte, que tales metas cuantitativas de comercio reflejarán implícitamente decisiones orientadas hacia una distribución más racional de la producción y comercio mundiales de determinados productos, limitando - en forma similar a lo planteado en relación con los países industrializados de economía de mercado - las políticas autárquicas que no se hallen económicamente justificadas.

De igual manera, la equivalencia debe alcanzar también al tipo de productos a que se refieran los compromisos cuantitativos de importación, a fin de que se aproveche plenamente la contribución de los países socialistas industrializados para la diversificación de las exportaciones de las economías en vías de desarrollo. En otras palabras, aquellos compromisos deben comprender no sólo productos básicos, sino también manufacturas y semimanufacturas. Con relación a éstas, se plantea sin embargo la duda de si sería suficiente el solo compromiso cuantitativo global, o si sería necesaria además una preferencia arancelaria - similar a la que se usa ya en algunos países socialistas para orientar sus importaciones hacia determinadas zonas de abastecimiento - que asegure que esas importaciones provendrán de países en desarrollo, ya que éstos tendrán seguramente que hacer frente a la competencia de otros productores, más eficientes, por lo menos, en un período inicial.

Además de lo anterior, se requiere que determinadas características que acompañan al comercio actual con los países socialistas vayan adaptándose mejor a las necesidades y características de la economía de los países en vías de desarrollo. Por ejemplo, la decisión de los países socialistas de comerciar principalmente a base de acuerdos bilaterales, tendrá probablemente que considerarse por los países en desarrollo como un hecho que debe ser aceptado temporalmente, debido a las actuales dificultades para que el sistema de planificación centralizada opere en forma distinta en lo que toca a su comercio internacional. Pero esta aceptación no debe disminuir los esfuerzos para que, paulatinamente, los canales bilaterales vayan haciéndose más y más elásticos. Por lo menos en un futuro cercano debería ser posible una multilateralidad dentro del marco del COMECON.

Por ser insuficiente la experiencia acumulada por América Latina en las relaciones comerciales con los países socialistas, pudiera ser útil la creación de una oficina o agencia regional, que facilitara las

/negociaciones, inclusive

negociaciones, inclusive negociando directamente a nombre de los países de la región que estuviesen de acuerdo en participar en un arreglo de esta naturaleza. Un organismo de esa índole podría ser particularmente importante para los países más pequeños, sobre todo si se tiene en cuenta que se trata de modalidades nuevas de comercio para la región. Por supuesto esa agencia, de crearse, debería adaptarse a la estructura que en definitiva se adopte para una nueva organización del comercio mundial.

Conclusiones

En resumen, cabría deducir de estas consideraciones generales y de los antecedentes expuestos en otras secciones, las siguientes conclusiones más importantes en esta materia:

1. Los países socialistas deberían comprometerse a fijar metas cuantitativas de comercio con los países en desarrollo, incluyéndolas en sus planes a largo plazo, y en sus decisiones a corto plazo sobre comercio exterior. Tales metas deberían tener en cuenta las necesidades de desarrollo de los países subdesarrollados, dentro de las nuevas condiciones en que se espera que va a expandirse el comercio mundial, y contribuir a una distribución más racional de la producción y comercio mundiales de determinados productos. En el caso de los productos manufacturados y semimanufacturados, en que los países en desarrollo necesitan modalidades de carácter especialmente favorables para su exportación a los países industrializados, la fijación de esas metas cuantitativas debería ir acompañada de modalidades preferenciales a favor de los países en desarrollo.

2. Si bien una parte sustancial del comercio con los países socialistas tendrá probablemente que seguir realizándose, por ahora, a través de acuerdos bilaterales, deberá propenderse a que, paulatinamente, esos acuerdos vayan adquiriendo modalidades más ajustadas al multilateralismo, contribuyendo así a un incremento más eficaz del comercio mundial.

F. FOMENTO DEL INTERCAMBIO ENTRE PAISES EN VIAS DE DESARROLLO

Otro de los factores que pueden contribuir a una nueva estructura del comercio internacional es el de un intercambio cada vez más activo entre las propias regiones en vías de desarrollo.

En este sentido, el problema se plantea con características diferentes según se trate de países poco desarrollados de una misma región o de países en vías de desarrollo de diferentes continentes.

En el primer caso, los programas de integración regional constituyen sin duda el medio más eficaz para estimular el intercambio. Además, se trata de esquemas que - como ocurre en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y el mercado común centroamericano - no encuentran dificultades en las disposiciones vigentes de comercio internacional, sobre la base de las excepciones ya establecidas por el GATT a la cláusula de la nación más favorecida.

Distinto es el caso cuando se trata de países en vías de desarrollo de diferentes continentes, donde surge el problema de la necesidad de determinadas preferencias que no se proponen llegar a la eliminación total de los aranceles, como ocurre en una zona de libre comercio o una unión aduanera. Las disposiciones vigentes no permitirán arreglos parciales de esta naturaleza. De igual manera, podrían presentarse situaciones similares cada vez que, por diferentes razones, fuera difícil o imposible formar una zona de libre comercio o una unión aduanera entre grupos subregionales o diferentes países del mismo continente. También podría darse el caso de países que desean establecer libertad arancelaria sobre ciertos productos de un mismo sector industrial o como parte de un plan de distribuir solamente algunas industrias entre sí.

En los tres casos, podrían sin duda crearse importantes corrientes de intercambio. Su materialización exigiría, sin embargo, la adopción de preferencias que no se hiciesen extensivas a los países desarrollados, lo que queda en contraposición con las normas vigentes. Resulta indispensable, por lo tanto, que se establezcan nuevas excepciones a la cláusula de la nación más favorecida, a fin de permitir arreglos de esta naturaleza.

Es claro que tales preferencias no deberán debilitar o sustituir los compromisos para llevar a la práctica los planes regionales de más vasto alcance. En cuanto a las preferencias entre los países de diferentes continentes, sería también necesario adoptar las medidas del caso para evitar que cualquier nueva corriente de intercambio intercontinental entre en conflicto con el proceso de sustitución de importaciones previstas en escala continental, como también para evitar el riesgo de que llegara a establecerse un verdadero mosaico de preferencias.

Por todas estas razones, convendrá que antes de formular proposiciones concretas, los países interesados completen el estudio de las fórmulas de preferencias y otros medios para estimular el comercio entre los países en

/vías de

vías de desarrollo. A esta tarea podrá contribuir en mucho la estructura institucional que se establezca después de realizada la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, en especial si llega a acordarse un mecanismo especial que se ocupe de los problemas comunes de los países en vías de desarrollo.

Entre tanto, es indispensable ocuparse de los sistemas de preferencias ya vigentes entre algunos países desarrollados y algunos países en vías de desarrollo, que influyen desfavorablemente sobre la creación de vínculos económicos más estrechos entre los países en desarrollo. En primer lugar, el acceso preferencial a los mercados de algunos países desarrollados de que disfruta solamente una parte de los países en desarrollo de un mismo continente puede ser un obstáculo para la formación de un mercado común continental, entre otras razones porque las inversiones tenderán naturalmente a concentrarse en los países que disfrutan de preferencias en los grandes mercados de los países desarrollados. Se produciría así una desviación de las inversiones en desmedro de los países sin acceso preferencial, los que podrían en tales circunstancias dudar de la conveniencia de formar un mercado común con los países que disfrutan de las preferencias mencionadas. En segundo lugar, mientras algunos países industriales disfruten de preferencias en ciertos países en desarrollo, otros países en desarrollo no tienen posibilidad alguna de competir en esos mercados. Estas preferencias, resabios del pasado, impiden por lo tanto la creación de lazos entre países que se hallan en la misma etapa de desarrollo y tienen intereses similares. Más aún, estas preferencias no constituyen una necesidad vital para los países desarrollados a los cuales afectan. Por lo tanto, deberían abolirse en forma gradual, aunque muy rápida. En todo caso, no debería permitirse la fijación de nuevas reducciones arancelarias preferenciales en algunos países en desarrollo en favor de algunos países desarrollados.

Conclusiones

Estas consideraciones apoyan, por lo menos, algunas conclusiones de carácter general acerca de determinados problemas para acrecentar el intercambio entre los países en vías de desarrollo:

1. El aprovechamiento efectivo de la potencialidad de intercambio entre los países en vías de desarrollo puede hacer necesaria la aceptación de normas preferenciales que respondan específicamente a esta finalidad;

2. Antes de la formulación concreta de tales normas preferenciales, y a fin de evitar problemas de distinta índole que pudieran surgir de una extensión indiscriminada de preferencias especiales, los países en vías de desarrollo deberían examinar en conjunto los principios y modalidades que pudieran resultar más eficaces para estimular su comercio recíproco.

3. Tales principios y modalidades deberían estudiarse en forma especial por los mecanismos institucionales pertinentes que surjan de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio

/y Desarrollo

y Desarrollo como parte de la nueva organización del comercio mundial a que eventualmente se propenda.

4. Las preferencias de que disfrutan algunos países desarrollados en determinados países en vías de desarrollo deben eliminarse a la brevedad posible, impidiéndose al mismo tiempo el establecimiento de nuevas preferencias de esa naturaleza.

G. EL FINANCIAMIENTO DEL COMERCIO Y EL DESARROLLO

La aceptación de nuevos principios y normas para el comercio internacional y la remoción de obstáculos y limitaciones imperantes, conforme ha quedado reseñado en secciones anteriores, pueden contribuir grandemente a crear condiciones más propicias de comercio exterior que abran posibilidades a los países en desarrollo para superar algunos de los obstáculos fundamentales que vienen impidiendo un crecimiento más rápido y sostenido de sus economías.

El problema no se circunscribe, sin embargo, a acordar y poner en vigencia esas condiciones más propicias, en virtud de dos órdenes de consideraciones: por una parte, la gran magnitud del déficit potencial de comercio de las regiones poco desarrolladas y las dificultades para que pudieran cristalizar en plazo suficientemente breve los resultados de aquellas medidas; y en segundo lugar, el hecho de que los recursos financieros internos que puedan movilizar las economías poco desarrolladas - por lo menos en un período de transición - resultarán insuficientes para atender las exigencias de un crecimiento más acelerado y para aprovechar efectivamente las nuevas posibilidades de acrecentar y diversificar sus exportaciones.

Los problemas del comercio no pueden, pues, desvincularse de los que atañen a la cooperación financiera internacional para las regiones en vías de desarrollo, sobre todo si se tienen en cuenta, como ha quedado señalado en la primera parte de este estudio, la crítica situación financiera en que se encuentran las economías latinoamericanas, la necesidad de nuevas aportaciones de capital externo y los cambios que parecen imprescindibles en las condiciones del servicio de esos aportes.

Acaso convenga, para un mejor planteamiento del problema, distinguir cuatro aspectos básicos en materia de financiamiento: el financiamiento del desarrollo a largo plazo; las compensaciones por los efectos adversos de la relación de precios del intercambio exterior; el financiamiento a corto plazo vinculado principalmente a los desequilibrios de la balanza de pagos; y los créditos de comercio exterior propiamente dichos.

/1. El

1. El financiamiento a largo plazo

El problema fundamental es, sin duda, el del financiamiento del desarrollo a largo plazo. Su examen detenido, encaminado principalmente a evaluar su magnitud y modalidades tradicionales y las que tendría que asumir en el futuro, excede sin embargo de los propósitos de este documento; con todo, resulta imprescindible formular al menos unas cuantas consideraciones generales que parecen fundamentales.

Una de tales consideraciones se refiere a la necesidad de que, al igual que en los aspectos básicos vinculados directamente al comercio internacional, el financiamiento externo deba considerarse como parte integrante de la responsabilidad que cabe a todos los países industrializados frente al objetivo básico de impulsar el crecimiento de las economías en vías de desarrollo. No es esta, en efecto, una responsabilidad que pueda circunscribirse a determinados países desarrollados frente a determinados países en desarrollo, sino una que ha de considerarse como obligación solidaria de todo el mundo desarrollado frente al conjunto del mundo poco desarrollado.

Por otra parte, el alto grado de endeudamiento externo ya alcanzado por algunas regiones - como ocurre en particular con varios países latinoamericanos - lleva por lo menos a dos consideraciones adicionales: la necesidad de que el financiamiento exterior sea complemento de un esfuerzo de inversión que tiene que apoyarse principalmente en una creciente movilización de ahorros internos, y la de que se revisen las condiciones, de plazos e intereses, en que tradicionalmente se ha otorgado ese financiamiento.

En relación con lo primero, se están dando ya pasos significativos, facilitados por la decisión cada vez más generalizada en los países poco desarrollados de seguir una política planificada de desarrollo económico y social. La elaboración de planes de desarrollo abre a su vez nuevas exigencias en cuanto a las modalidades del financiamiento externo, en el sentido de que ésta debería orientarse cada vez más hacia el financiamiento complementario del conjunto del plan y no hacia la modalidad tradicional de financiamiento de proyectos determinados de inversión seleccionados separadamente.

En cuanto a las condiciones, además de las de carácter fundamental relativas a plazos a intereses es necesario tener también en cuenta otras de importante significación. Cabe mencionar entre ellas una relativa a la limitación en cuanto al tipo de actividad que pueda impulsarse mediante el concurso externo; se trata, en último término, de la necesidad de impedir prácticas - aplicadas en el pasado, por ejemplo, a determinadas industrias extractivas - que han privado de la posibilidad de utilizar recursos externos para la iniciación o expansión de actividades que pueden ser esenciales para la economía de algunos países en desarrollo. Igual necesidad se plantea en relación con las modalidades de financiamiento externo que a veces han tendido a establecer una dependencia entre la colaboración financiera y la obligación de adquirir en el país prestatario los bienes que el país

/beneficiario puede

beneficiario puede importar con ese concurso, lo que ha constituido un factor más de entorpecimiento a la creciente multilaterización del comercio internacional.

2. La compensación del menoscabo de la relación de intercambio

A los problemas generales del financiamiento del desarrollo a largo plazo se vincula estrechamente otro que en el pasado ha tenido profundas repercusiones en el desarrollo económico de América Latina: el del menoscabo de la relación de precios del intercambio exterior. El impacto de este fenómeno sobre el crecimiento del ingreso y la capacidad de compra de las exportaciones latinoamericanas es bien conocido; basta recordar, entre otras, las comparaciones incluidas en el capítulo inicial de este documento que muestran la enorme disparidad entre el aumento del volumen de las exportaciones de la región y sus ingresos efectivos de divisas durante la segunda mitad del decenio de 1950.

Lo cierto es que en más de una oportunidad el menoscabo de la relación de intercambio ha sido de tal intensidad, que ha anulado de hecho buena parte de los efectos positivos que estaba llamado a tener el concurso del financiamiento externo y ha esterilizado los esfuerzos desplegados para acrecentar el volumen de las exportaciones.

Sin embargo, y pese a la profunda significación de este fenómeno, no ha operado hasta ahora ningún esquema que tuviese como propósito concreto compensar a los países poco desarrollados por las pérdidas que ha ocasionado ese menoscabo. Parecería, pues, inevitable que, al abordar la definición de una nueva política de comercio internacional, se incluyese también la consideración de este aspecto fundamental.

En verdad, la magnitud futura del problema queda condicionada a la decisión y eficacia con que se aborden los otros problemas a que se refiere este estudio. Los cambios en la política comercial tradicional de las principales regiones desarrolladas, la progresiva diversificación de las exportaciones de los países en desarrollo y, en general, la redefinición de muchas normas y principios que rigen el comercio internacional, son todos factores que podrían contribuir al menos a dar mucha más estabilidad a largo plazo a la relación de intercambio. En consecuencia, mientras mayor sea el éxito que se tenga en adoptar y materializar esos cambios, tanto menos se dejará sentir la necesidad de un nuevo esquema compensatorio que evite daños tan severos como los que han sufrido en el pasado las regiones en desarrollo.

Esto no excluye, sin embargo, la necesidad de que, en tanto lleguen a fructificar plenamente esos esfuerzos, se adopten medidas concretas que aseguren a los países en vías de desarrollo que la experiencia del pasado no se repetirá en el futuro. De ahí la importancia que cabe atribuir a la iniciativa aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas de encomendar a un grupo de expertos la preparación de un proyecto de financiamiento compensatorio, considerado en marzo de 1961 por la Comisión de Comercio Internacional de Productos Básicos7/ bajo la denominación de Fondo de Seguro

---

7/ Naciones Unidas, International Compensation for Fluctuations in Commodity Trade, E/3447 E/CN.13/40.

para el Desarrollo.8/

El sistema que se ha sugerido descansa en fórmulas de compensación automática de los descensos de los ingresos de exportación de todos los países adheridos (desarrollados y en desarrollo) computados por períodos anuales, en relación con una base trienal móvil dada por el promedio aritmético de los ingresos de exportación en los tres años inmediatamente anteriores al que se considere.

Este Fondo fue proyectado o bien como un seguro (beneficios no reintegrables) o como una combinación de seguro con un régimen de préstamos contingentes. Para su financiamiento, las bases propuestas incluyen:

a) Deducciones a prorrata del valor de las exportaciones de todos los países adheridos;
b) Contribuciones de los países en desarrollo en relación con su producto nacional bruto, y
c) Combinación de a) para los países de bajo ingreso o productores primarios y b) para los países industriales o de alto ingreso.

Las distintas fórmulas desarrolladas en forma hipotética muestran que es sumamente difícil establecer un criterio que permita una compensación equilibrada de las pérdidas de ingreso de exportación, como también que, en función de los distintos parámetros considerados para determinar los aportes al Fondo, siempre serían fundamentalmente unos pocos países muy desarrollados los que tendrían que sobrellevar el financiamiento del esquema.

Así definido el Fondo, su acción sería más bien limitada, y no respondería plenamente al problema fundamental de compensar el menoscabo a largo plazo de la relación de intercambio. Sin embargo, encierra algunos principios de gran interés, que hacen aconsejable que los países en vías de desarrollo

---

8/ En la resolución correspondiente de la Asamblea General se definió el mandato del grupo de expertos en el sentido de que éste debía encargarse de "ayudar a la Comisión de Comercio Internacional de Productos Básicos en su estudio de los problemas relativos a dichos productos, examinando la posibilidad de establecer, dentro de la estructura de las Naciones Unidas, un mecanismo que contribuya a contrarrestar los efectos de las grandes fluctuaciones de precios de los productos básicos sobre las balanzas de pagos, con especial referencia a las medidas financieras compensatorias ..." En su informe los mismos expertos señalan que "consideramos esencial que las fluctuaciones a corto plazo del comercio de productos primarios se miren bajo la perspectiva de las tendencias básicas que afectan a los mercados de productos. En realidad, este enfoque queda sugerido por la referencia que se hace en el informe de la Comisión de Comercio Internacional de Productos Básicos a "los problemas de compensación que se plantean cuando las fluctuaciones de los ingresos procedentes de las exportaciones se deben a causas de origen estructural relacionadas con la demanda o la oferta".

/presten decidido

presten decidido apoyo a esta iniciativa, con vistas a que llegue en definitiva a adoptar modalidades que le permiten desempeñar eficazmente ese papel esencial.

Observaciones parecidas cabría formular a propósito del Fondo para la Estabilización de los Ingresos de Exportación propuesto en 1962 por la Organización de Estados Americanos. Sin embargo, en este caso, es todavía más acentuado el objetivo de atender a fluctuaciones a corto plazo, cubiertas ya (aunque con menos automatismo) por el Fondo Monetario Internacional, conforme se verá en párrafos posteriores.

En definitiva, el Fondo propuesto por la OEA tiene todas las limitaciones ya apuntadas con respecto al Fondo del Seguro para el Desarrollo.9/ Además, el régimen de créditos previsto - a diferencia del sistema mixto de seguro social y crédito implícito en aquel esquema -, la naturaleza de las contribuciones y el régimen previsto para la utilización de los recursos provenientes de ambas categorías de adherentes, no parecen tampoco constituir ventajas adicionales.

3. El financiamiento de las fluctuaciones a corto plazo

Al financiamiento del desarrollo propiamente tal, y a la necesidad de evitar o compensar los efectos negativos de la relación de intercambio, se añade todavía otro orden de problemas: los que atañen a las exigencias de financiamiento para atender a las fluctuaciones a corto plazo, que entran principalmente en la esfera de responsabilidad del Fondo Monetario Internacional.

La importancia de este tipo de problemas es tanto mayor si se tiene en cuenta que las reservas monetarias de América Latina han venido disminuyendo ininterrumpidamente durante el último decenio, a la par que se han acrecentado las importaciones.

9/ La diferencia fundamental entre el esquema de la OEA y el de Naciones Unidas estriba en que aquél es sólo una fuente de créditos rotativos y en que sus beneficios están limitados a los países que dependen en gran escala de sus exportaciones de productos primarios.

El financiamiento que prevé la propuesta de la OEA se haría mediante suscripciones de capital hasta 1 800 millones de dólares, de los cuales dos tercios serían aportados por los países desarrollados (categoría B) y un tercio por los países en desarrollo (categoría A). Las contribuciones de estos últimos se aportarían en proporción al valor de sus exportaciones, en tanto que las de los países desarrollados se basarían en una combinación de exportaciones e ingresos nacionales. El monto del Fondo se calculó sobre la base de los desequilibrios ocurridos en un período ilustrativo (1951-59), más un margen de seguridad del 20 por ciento. Sólo podrían ser adherentes los países miembros del Fondo Monetario Internacional. El crédito máximo disponible para un país sería el 66 por ciento del descenso y hasta el 20 por ciento del valor total de sus exportaciones (computadas sobre la base trienal móvil).

/La insuficiencia

La insuficiencia del poder de compra de las exportaciones ha sido resultado, en parte, de las trabas al comercio exterior de la región que ha limitado el crecimiento de los volúmenes exportados, así como de las caídas de precios registrados por varios de los principales productos de exportación de la región. Además, la expansión de la capacidad para importar se ha visto frenada también por el movimiento neto de capitales, en que los crecientes servicios han venido anulando una proporción cada vez más alta del ingreso de nuevos capitales, lo que sumado a la emigración de capitales nacionales llega en algunos casos a determinar saldos netos negativos.

Si bien las reservas monetarias registran en todo el mundo una tasa de crecimiento más lenta que la del comercio, lo que origina una situación generalizada de insuficiente liquidez, es evidente que el proceso muestra particular gravedad en el caso de América Latina.

Si se excluye a Venezuela,[10/] el total de las reservas latinoamericanas en junio de 1963 ascendía a 1 784 millones de dólares,[11/] monto prácticamente igual al de los déficit promedio de balanza de pagos de los mismos países en el trienio 1960-1961-1962 (1 736 millones de dólares). Dichas reservas, en junio de 1963, constituían una vez y media el total de las cuotas de los países latinoamericanos en el Fondo Monetario Internacional; en la misma fecha, en cambio, las reservas oficiales de los países de la Comunidad Económica Europea eran casi ocho veces mayores que las cuotas de los mismos países en el Fondo Monetario Internacional.

La insuficiencia de las reservas monetarias torna así a las economías latinoamericanas particularmente vulnerables a los efectos de los resultados negativos de sus balanzas comerciales. Y éstas, como se sabe, son crónicamente deficitarias en el último tiempo.

Frente a situaciones como éstas, el Fondo Monetario resolvió en febrero de 1963 autorizar giros de hasta el 25 por ciento de la cuota del solicitante, para hacer frente a deficiencias temporales en los ingresos de exportación, siempre que se tratara de caídas a corto plazo, atribuibles a circunstancias ajenas a la voluntad del país miembro. El Fondo manifestó también su disposición para renunciar al límite del 200 por ciento de la cuota, en tenencia del país miembro, cada vez que así se considerase necesario. A los efectos

---

10/ Venezuela, el Perú y la República Dominicana son los únicos países de América Latina que no registran déficit de balanza de pagos en 1960-62; pero la situación del primero es excepcional y ello justifica su separación del resto de la región a los fines de este análisis.

11/ Reservas oficiales: Oro y divisas en poder de los Bancos Centrales, más tramo oro del Fondo Monetario Internacional cuando está disponible. Fuente: International Financial Statistics, Septiembre 1963, pág. 17

/de graduar

de graduar estos créditos, el Fondo se basa en la tendencia de los ingresos de exportación, computada en función de los ingresos registrados en los últimos años anteriores a la solicitud y en las perspectivas inmediatas.12/

Aunque la mayoría de los países de la región se encuentran bajo la presión de dificultades de balanza de pagos, originadas por el insuficiente valor de sus exportaciones, no parece que les resulte posible ajustarse con facilidad a las condiciones de estos nuevos créditos. Lo cierto es que las condiciones críticas del comercio exterior de la región no obedecen necesariamente a caídas en los niveles absolutos de los ingresos de exportación, aunque así haya ocurrido efectivamente en algunos casos. Si bien muchas veces ha podido evitarse esa caída compensando las disminuciones de precios con mayores volúmenes de exportación, el problema más frecuente es el de un crecimiento insuficiente de esos ingresos, frente a las mayores exigencias de importación que derivan del aumento demográfico y del propio crecimiento económico. Pero este caso no queda previsto en las presentes normas del Fondo, aunque no difiere en esencia del que origina las simples disminuciones de ingreso.

Con todo, no cabe duda de que los esfuerzos recientes del Fondo Monetario, dentro de los límites precisos de su esfera de acción, constituyen pasos positivos, susceptibles, además, de complementarse con nuevas disposiciones que les dan mayor amplitud y flexibilidad. Entre éstas, cabe mencionar en particular las sugerencias formuladas por la Organización de Estados Americanos, cuyas principales proposiciones son las siguientes:

1. Determinar la magnitud de la caída en los ingresos de las exportaciones, dando más importancia al comportamiento de las mismas en los tres años precedentes al de la caída y no a proyecciones de las exportaciones para los dos años futuros inmediatos.

2. Situar los créditos compensatorios, por medio de una excepción, completamente fuera de la estructura del "gold tranche" 13/ y de otros tramos sucesivos de crédito, de modo que la obtención de créditos compensatorios no perjudique, directa ni indirectamente, la posibilidad de un miembro para obtener un crédito corriente.

3. Aumentar de un 25 a un 50 por ciento de la cuota del país miembro, la cantidad destinada por el Fondo al financiamiento compensatorio fuera de sus transacciones corrientes.

La primera de estas proposiciones daría al esquema un mayor grado de automatismo, al que conviene propender; así el esquema podría perfeccionarse con disponer que sea suficiente la comprobación estadística de la caída de ingresos para poder recurrir al concurso del Fondo, y excluyendo en consecuencia todo elemento subjetivo en la consideración de las solicitudes.

12/ El único país de América Latina que ha obtenido hasta ahora un crédito de esta índole es el Brasil (60 000 000 de dólares), y recientemente se concedió un segundo giro, esta vez a la República Arabe Unida.

13/ Se entiende por "gold tranche" aquellas compras de moneda que no aumentan las tenencias del Fondo en la moneda del país más allá del valor de su cuota.

/Reforzaría también

Reforzaría también aquellas proposiciones una consideración más flexible sobre los plazos de cancelación de los giros autorizados por el Fondo, condicionándolos a la evolución ulterior de la capacidad de pagos del país que viene experimentando estas dificultades. Además, una extensión de los plazos corrientes administrada, con la prudencia característica de la Institución, no afectaría la liquidez del Fondo.

Por último, habría que señalar - aunque apenas se la mencione de paso - la estrecha relación entre estos aspectos del financiamiento compensatorio y los relativos al problema de la liquidez internacional, tema que recientemente ha venido suscitando creciente preocupación en los círculos internacionales. Se trata, en efecto, de un problema que interesa no sólo a los países industrializados, sino que es también de gran importancia para las regiones en desarrollo. Las medidas correctivas que se apliquen deberían tener en cuenta el hecho de que, para estas últimas, el problema de la liquidez no tiene una naturaleza transitoria o circunstancial, sino causas de fondo que tendrán que atacarse en su fuente misma, es decir, en toda una estructuración del comercio internacional que tenga como objetivo explícito el apoyo a los países en vías de desarrollo, una corriente más amplia y equilibrada del comercio mundial y - como consecuencia de ello - una mejor distribución de las reservas monetarias.

4. El financiamiento del comercio exterior

Es necesario considerar, por último, como complemento del financiamiento del desarrollo a largo plazo y del financiamiento compensatorio de las fluctuaciones de corto plazo, algunos problemas relativos al financiamiento de las corrientes de comercio exterior propiamente tales. Al efecto, conviene aludir, aunque sea muy brevemente, a algunos antecedentes históricos que contribuyen a precisar mejor su naturaleza.

La crisis económica del decenio de 1930 produjo hondas transformaciones en el campo del financiamiento internacional. Uno de sus efectos más graves fue el de poner término a prácticas por las cuales el financiamiento de las importaciones y la compra de los bienes importados correspondían a operaciones enteramente desligadas entre sí. Hasta entonces, el importador tenía libertad para contratar el crédito que le era más conveniente para financiar la importación de los productos que se le ofrecían en las mejores condiciones de precio, calidad y plazos de entrega. Esta práctica fue gradualmente reemplazada por un nuevo sistema, en que el crédito se le otorga al productor para que éste lo utilice como un instrumento de competencia dirigido a promover las exportaciones del país que procura el financiamiento. Se creó así un nuevo tipo de financiamiento del comercio internacional, conocido generalmente como crédito de proveedores, cuyos plazos fluctúan entre 180 días y 5 años, pero llegando a veces a extenderse a 10 y 12 años.

/Por otra

Por otra parte, la virtual eliminación de las operaciones de financiamiento externo a largo plazo, obligó a los países importadores de capital, esto es, a los países de menor desarrollo, a una creciente utilización del crédito de proveedores, como la única manera de complementar la exigua tasa de ahorro interno y los muy limitados medios de pago externos, en las cantidades exigidas por una tasa mínima aceptable de desarrollo económico y social.

La excesiva utilización del crédito de proveedores en el financiamiento del desarrollo de las economías menos evolucionadas ha creado graves problemas tanto a los países prestatarios como a los países prestamistas. Los primeros han sido muy seriamente perjudicados por una desproporcionada acumulación de deudas externas a mediano plazo, lo que se ha traducido en una sustancial disminución de su capacidad de crédito externo y, en consecuencia, de sus posibilidades de desarrollo. Por otra parte, los países exportadores de capital han debido enfrentar una permanente presión, tanto de los países prestatarios que tratan de aumentar los plazos de los créditos de proveedores, como de sus propios exportadores que pugnan por colocarse en mejores condiciones de competencia para lograr una mayor participación en los mercados de los países en vías de desarrollo. Estas circunstancias han contribuido a desorganizar el crédito de exportación - en cuanto se ha hecho imposible establecer normas uniformes de plazos, basadas en la naturaleza del bien exportado y en el monto de la transacción - y a desvirtuar su aplicación al utilizarlo en reemplazo del crédito a largo plazo en el financiamiento del desarrollo de los países de menor desarrollo relativo.

Este problema tiene también otras repercusiones importantes. En la medida en que progresen los esfuerzos encaminados a lograr una mayor diversificación de las exportaciones de los países en desarrollo, sus posibilidades de colocar productos manufacturados en mercados externos se verían seriamente limitadas si tuviesen que competir con ofertas de los países desarrollados apoyadas por amplios créditos de proveedores. Los obstáculos serían, por supuesto, aún más graves si persistiera la práctica de condicionar los préstamos que otorgan los países industrializados a otros países en vías de desarrollo a la exigencia de que esos recursos tengan que utilizarse en importaciones procedentes del mismo país que otorga el crédito. A menos que se cuente con mecanismos especiales para financiar exportaciones de los países poco desarrollados y a menos que éstos puedan disponer libremente de la cooperación financiera que reciban para importar desde el punto de origen que les resulte más conveniente, es difícil concebir que los países en vías de desarrollo puedan llegar a participar activamente en el comercio internacional de manufacturas.

Conclusiones

El conjunto de consideraciones que han quedado expuestas en los párrafos anteriores lleva a formular las siguientes conclusiones:

/1. Todos

1. Todos los países industrializados deberían contribuir al financiamiento del desarrollo de las economías menos evolucionadas, aportando recursos que represente, por lo menos, una proporción uniforme de sus respectivos productos brutos internos. Al respecto, conviene tener en cuenta la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas que expresa "la esperanza de que la corriente anual de asistencia técnica y de capitales internacionales ... represente lo antes posible el 1 por ciento aproximadamente del total de los ingresos nacionales de los países económicamente adelantados" (Resolución 1711 (XVI), diciembre de 1961).

2. Para que esta ayuda financiera adquiera su mayor eficacia es necesario que sea concebida como un complemento del máximo esfuerzo de ahorro que pueda razonablemente realizar el país prestatario. La magnitud, la fórmula de pago y las demás condiciones del financiamiento externo deben establecerse preferentemente de acuerdo con programas integrales de desarrollo.

3. Las condiciones del servicio del financiamiento externo deben tener en cuenta la magnitud de los compromisos ya asumidos por los países en vías de desarrollo, derivados de su deuda externa acumulada.

4. Es indispensable que se establezcan mecanismos adecuados para compensar a los países en vías de desarrollo por los perjuicios que puedan sufir en el futuro como consecuencia de empeoramientos ulteriores de su relación de precios del intercambio exterior. Al efecto, pueden resultar útiles los principios básicos contenidos en la propuesta de las Naciones Unidas sobre el Fondo de Seguro para el Desarrollo, esquema cuya adaptación podría llegar a cumplir eficazmente ese objetivo fundamental.

5. El sistema de crédito compensatorio puesto en vigencia por el Fondo Monetario Internacional desde febrero de 1963 constituye un paso positivo frente a los problemas de financiamiento de corto plazo. Tal iniciativa se vería favorablemente reforzada mediante la adopción de las recomendaciones formuladas por la Organización de Estados Americanos (Reunión de la Comisión Especial de Productos Básicos del CIES del 5 al 9 de agosto de 1963). A ello contribuiría también un grado mayor de automatismo para la concesión de los recursos, así como una reconsideración por parte del Fondo Monetario Internacional de las condiciones generales de cancelación de giros pendientes, en forma que permita atender con mayor flexibilidad las necesidades de los países en desarrollo que se vean afectados por circunstancias que escapen a su voluntad.

6. Los problemas relativos a la insuficiente liquidez internacional no pueden abordarse sólo teniendo en cuenta la situación de los centros industrializados, sino atendiendo también a la de los países

/en vías

en vías de desarrollo, para los cuales, más que de circunstancias transitorias, se trata de problemas de fondo cuya superación exigirá reorientaciones básicas de las corrientes del comercio mundial.

7. La utilización del crédito como instrumento para promover las exportaciones de los países industrializados constituye un factor que limita, de manera decisiva, la capacidad competitiva de las exportaciones provenientes de los países de menor desarrollo relativo. Por ello, los países industrializados deben adoptar políticas que aseguren la uniforme y normal utilización del crédito de proveedores en el financiamiento de las exportaciones a corto y mediano plazo. Con este propósito, los países industrializados deben establecer prácticas uniformes de financiamiento y de seguro de crédito de exportaciones, y coordinarlas con los mecanismos internacionales de financiamiento que mediante sistemas adecuados de crédito puedan fortalecer - como un organismo viene haciéndolo ya en escala inicial - la capacidad competitiva de los países en desarrollo. Se impedirá así que la fórmula de pago constituya un factor decisivo de orientación de las corrientes internacionales del comercio, en detrimento de las consideraciones básicas de precio, calidad y plazos de entrega.

De igual manera, la contribución de los países exportadores de capital al financiamiento de los programas de inversiones de los países de menor desarrollo debe ser otorgada en condiciones que permitan su utilización en la adquisición de bienes manufacturados en los países de menor desarrollo, incluyendo el país beneficiario, siempre que los bienes constituyan parte de la inversión financiada, y que se asegure el estricto cumplimiento de las normas básicas de competencia en cuanto a precio, calidad y plazo de entrega.

H. LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL COMERCIO MUNDIAL CONDICIONES FUNDAMENTALES

Las nuevas reglas y medidas que necesitarán los países en vías de desarrollo como resultado de la Conferencia Mundial exigirán un marco institucional adecuado para ser plenamente eficaces. Esta estructura es necesaria para garantizar el control de la aplicación de las reglas, realizar estudios de los problemas y perspectivas comerciales y evaluaciones objetivas en caso de conflictos, permitir el restablecimiento del equilibrio de ventajas en caso de que éste se rompa, y velar por la constante adaptación de las reglas a las necesidades futuras. En cuanto al fondo de esas reglas, se ha visto claramente la necesidad de cambiar conceptos tradicionales y de abrir nuevos caminos. Igualmente, el mecanismo institucional adecuado habrá de determinarse sobre la base de la necesidad que el comercio contribuya a un desarrollo armónico del mundo en su conjunto y no principalmente con la intención de resguardar las prácticas acostumbradas o los sistemas existentes. Pero la base para resolver qué clase de mecanismo institucional es necesario depende de una evaluación tanto de las instituciones existentes como de las exigencias que habrán de satisfacer las instituciones en el futuro. De una evaluación de esta índole surgen los siguientes aspectos de importancia:

a) La estructura institucional del futuro debe proporcionar en forma permanente el impulso principal para acometer los problemas del comercio mundial, con especial atención a las necesidades de los países en vías de desarrollo. Actualmente, las organizaciones que se ocupan de los problemas del comercio internacional son numerosísimas, de manera que éste parece haberse fragmentado en muchos grupos de problemas. Sin duda, existe la necesidad de estudiar y abordar por separado diversos aspectos del comercio internacional, pero esto no hace necesaria la dispersión y duplicación del esfuerzo ni los debates repetidos sobre el mismo aspecto en diversos organismos, como ocurre frecuentemente en la actualidad. Aun más importante es el hecho de que los diseminados organismos de hoy parecen carecer del impulso central necesario para anticipar necesidades cambiantes y adaptarse a ellas y para distribuirse racionalmente las tareas, ni garantizan tampoco un planeamiento uniforme y amplio del problema.

Lo cierto es que han sido precisamente estas deficiencias uno de los motivos principales para que la necesidad de convocar a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo se dejara sentir, aun entre los países que participan en muchos de los organismos actuales. Sería esencial, en consecuencia, que la misma Conferencia sirviese como base para la creación del mecanismo institucional del futuro, exigencia que alcanza particular importancia para los países en vías de desarrollo.

b) La tarea principal de la nueva estructura institucional debe ser, en primer lugar, asegurar el cumplimiento de las decisiones de la Conferencia, y garantizar para el futuro la posibilidad de alcanzar nuevas decisiones cuando quiera que se estime necesario. Su objetivo esencial tendrá que ser, desde luego, que el comercio internacional llegue a ser

/un instrumento

un instrumento esencial para propender a una distribución más equitativa del ingreso mundial. Es efectivo que las organizaciones actuales han estudiado muchos de los problemas que se han presentado a los países en vías de desarrollo, y desde la publicación del Informe Haberler, el GATT ha consagrado creciente atención a estos problemas. Pero desde entonces han transcurrido más de cinco años y los resultados han sido notablemente lentos e insatisfactorios si se considera la urgencia de los problemas. Se ha empleado demasiado tiempo en meros análisis, en lugar de llegar a definiciones y a la adopción general de compromisos concretos. Si bien la principal responsabilidad de este estado de cosas no recae necesariamente sobre las organizaciones internacionales, sino sobre los propios gobiernos cuyo consentimiento es necesario para cualquier progreso, el carácter dogmático de ciertas reglas (como la cláusula de la nación más favorecida) que se aplican sin distinción a países en muy diferentes situaciones, y la exigua representación de las regiones en vías de desarrollo (por ejemplo en el GATT) han sido probablemente factores que han dificultado aún más la exploración de nuevas rutas.

La Conferencia de las Naciones Unidas proporciona, pues, la oportunidad de eliminar algunos de estos inconvenientes y de reconsiderar las reglas a la luz de las necesidades del próximo decenio. En particular, el problema del comercio internacional debe, en el futuro, considerarse como parte conjunta de problemas de desarrollo y financiamiento. Una vez que el contenido de las reglas y medidas adoptadas a este efecto sea claro, será posible determinar la nueva estructura institucional necesaria para poner en práctica las decisiones adoptadas en cuanto al aspecto de fondo de las reglas.

c) El mecanismo institucional del futuro debe asegurar el cumplimiento efectivo de las reglas y medidas. La experiencia revela que las reglas aplicables no se observan estrictamente, y no ha estado ausente cierta tendencia a presentar hechos consumados. Si bien el GATT contiene una disposición (Artículo XXIII) que permite restablecer el equilibrio de las ventajas en caso de anulación o entorpecimiento de un beneficio para una parte contratante, no se ha recurrido con frecuencia a esta disposición, en parte porque lo engorroso de los procedimientos establecidos han sido un factor más de desaliento. Además, la necesidad de obtener una decisión por parte de la organización en pleno podría hacer pesar consideraciones de política de mero poder de voto, en una materia que debería resolverse de acuerdo con criterios estrictamente legales y económicos.

Para que en el futuro la organización internacional mantenga la confianza de sus miembros, el mecanismo institucional debe responder a sus necesidades y exigencias. Se requiere, por consiguiente, un mecanismo poderoso y eficaz. De otro modo, no podrá hacer valer su autoridad frente a las agrupaciones regionales de creciente poderío que tienden a justificar su inobservancia de las reglas del comercio internacional aduciendo necesidades políticas. Mientras más fuerte sea la organización, mayor será su eficacia para desalentar las infracciones. Es aconsejable, por lo tanto, dar mayor fuerza al procedimiento destinado a restablecer el

/pleno ejercicio

pleno ejercicio de las reglas, cuando éstas no hayan sido aplicadas. Al efecto, puede ser conveniente la creación de un comité permanente de investigación y arbitraje, compuesto de personalidades independientes, para conocer directamente las quejas relativas a infracciones, sin que la parte reclamante tenga que recurrir primero a la organización en pleno. Para reforzar la influencia preventiva del organismo componente, debiera contemplarse también la posibilidad de someter a su consideración las medidas de otros países, aun cuando no hayan entrado todavía en vigencia ni causado daños. La parte recurrente habría de estar en condiciones de aplicar medidas de represalia en forma unilateral si dentro de un tiempo razonable (por ejemplo cuatro meses) de presentada su queja al organismo competente, éste no ha tomado una determinación en cualquier sentido. La parte recurrente debería igualmente poder adoptar medidas unilaterales de represalia si la parte contraria no cumple, dentro de igual período, las recomendaciones que se le hayan hecho. Estas medidas de represalia no deben ser aplicadas sobre la base de la cláusula más favorecida, sino dirigirse únicamente contra el país que no observa la regla. Las medidas de represalia continuarían en vigencia hasta que el organismo hubiera dictaminado sobre la existencia de la infracción y sobre la adecuación de las medidas de represalia. Así la parte recurrente no perdería la libertad de acción frente a hechos consumados. Finalmente, debe quedar en claro que podría adoptar medidas de represalia no solamente el país afectado, sino también los países que no han sido afectados directamente por la inobservancia de las reglas. En vista de la desigualdad entre los países grandes y los grupos regionales, por una parte, y muchos países pequeños del mundo, por la otra, la autodefensa individual es a menudo ineficaz. Consagrar en forma análoga al Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, el derecho de autodefensa colectiva en asuntos comerciales, podría dar a los países que tienen menos fuerza para pactar, un instrumento que induciría a las grandes potencias a respetar las reglas.

d) La estructura institucional del futuro debe ser universal. Actualmente muchos de los países en desarrollo y la mayoría de los países con economías de planificación centralizada, por ejemplo, no son partes contratantes del GATT. El comercio mundial constituye un todo; es posible analizar separadamente el comercio entre diversas categorías de países o con respecto a ciertos productos, pero las medidas que se adopten en un sentido inevitablemente influyen sobre el comercio con otros grupos. En consecuencia, la Conferencia de las Naciones Unidas debe sentar las bases para alcanzar esta universalidad. Si las reglas para promover el comercio de los países en desarrollo pueden aceptarse de común acuerdo, y si es posible establecer obligaciones de efecto equivalente para el comercio con las economías de planificación centralizada, la consecuencia lógica debería ser una estructura institucional universal, que incluyera países en diferentes etapas de desarrollo económico y con diferentes sistemas económicos. Pero la universalidad no debe traducirse en el establecimiento de un simple foro de discusiones; por el contrario, debe basarse en una serie de reglas concretas y de significación que unan a todos los países que participan en la comunidad mundial de comercio.

/La futura

La futura estructura institucional

Para cumplir con estos objetivos y condiciones, es, por lo tanto, indispensable contar con una organización internacional adecuada. En muchos sentidos, la propia estructura de las Naciones Unidas podría ofrecer las bases para un organismo de esa naturaleza. La universalidad que falta al GATT la alcanzan las Naciones Unidas, como lo prueba el hecho de que en la Conferencia participan en condiciones de igualdad no solamente los miembros de la Organización misma, sino también los de los organismos especializados. Las Naciones Unidas han concedido siempre atención preferente a los problemas de desarrollo económico, y tanto en la Secretaría como en las comisiones regionales los problemas del comercio internacional se han analizado siempre en relación con los más generales del desarrollo económico en su conjunto. Una nueva organización, dentro de la estructura de las Naciones Unidas, podría incorporar en la organización misma las resoluciones e ideas adoptadas en la Conferencia y garantizaría que recibieran la prioridad necesaria. Por otra parte, una nueva institución podría organizarse en forma racional y moderna, lo que sería más difícil de lograr si se modifica una estructura ya existente. Es efectivo que el primer intento de las Naciones Unidas para crear una organización del comercio mundial de esa clase fracasó con la Carta de la Habana. Pero al cabo de 15 años no sólo continúa existiendo el problema del comercio mundial, sino que se ha agudizado enormemente, en virtud del menoscabo constante de la posición de los países en vías de desarrollo. Las Naciones Unidas se encuentran nuevamente preocupadas del mismo problema.

En un nuevo organismo de ese tipo habría cabida para los reglamentos del GATT y para su secretaría con su valioso acervo de experiencia, ya que las dos cosas podrían incorporarse a la nueva estructura, previa aprobación de las Partes Contratantes. De igual manera, habría que convenir en una distribución racional de tareas con otros organismos de las Naciones Unidas, como la FAO, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

Como otra posibilidad, se ha insinuado también que el propio GATT pudiera constituir la nueva organización, perfeccionando sus reglas y procedimientos para satisfacer las exigencias de hoy. No parece fácil - ni necesariamente aconsejable - tal solución, si se tiene en cuenta la magnitud de los cambios básicos que habría que introducir en su composición, estructura, reglas y procedimientos. De los 113 Estados Miembros de las Naciones Unidas, sólo 58 son miembros del GATT, en tanto que otros 15 países están sujetos a condiciones especiales que les dan derecho a voz pero no a voto. Además, las transformaciones que requiere el comercio mundial, si han de contribuir en medida suficiente al crecimiento económico de los países en desarrollo, necesitan fundarse en reglas positivas. Difícilmente pueden introducirse como simples excepciones a normas de aplicación general, como la cláusula de nación más favorecida. Si sólo se piensa en función de nuevas excepciones, es difícil esperar que surja el marco institucional, fundado en reglas positivas, con cuya aplicación

/se ha

se ha de procurar el cumplimiento de todos los objetivos buscados. Por otra parte, es probable que las nuevas excepciones a las normas generales no podrían ponerse en práctica por ninguna Parte Contratante a menos que todas y cada una de ellas depositaran previamente el instrumento de ratificación de la respectiva enmienda. El conseguirlo podría resultar no menos difícil que concertar y poner en vigencia una nueva convención internacional cuyas reglas, en lo concerniente a los problemas que plantea el comercio exterior a los países en desarrollo, permitan acudir a medidas positivas de colaboración internacional.

Organismos de acción inmediata

Llevar a la práctica la solución descrita en los párrafos anteriores, exigirá necesariamente algún tiempo. Sin embargo, las necesidades de los países en vías de desarrollo son apremiantes, de modo que deben establecerse organismos de acción inmediata durante la propia Conferencia. Esos organismos deben cumplir en el mayor grado posible las pocas condiciones básicas anotadas anteriormente. Para esto convendría utilizar al máximo los organismos existentes, coordinando debidamente sus esfuerzos. El sistema de acción inmediata podría reunir varios organismos principales, teniendo como elemento central a la propia Conferencia de Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas, que se reuniría nuevamente dentro de uno o dos años. Se adelantarían entretanto los trabajos preparatorios para establecer una organización de comercio permanente y se adoptarían de inmediato las medidas necesarias para impulsar sus principales tareas. Asimismo, seguiría estudiando los problemas relativos al déficit de comercio exterior de los países en vías de desarrollo y empezaría a formular una política de comercio internacional a fin de lograr como mínimo la tasa de crecimiento fijada por las Naciones Unidas. Para garantizar la continuidad del impulso, la Conferencia tendría un comité permanente y una secretaría independiente y especializada, con presupuesto propio dentro de la estructura de las Naciones Unidas. La secretaría podría estar constituida por un grupo reducido pero altamente capacitado y trabajaría en estrecha cooperación con las comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas. Estas últimas podrían tratar primero los problemas en el marco regional, contribuir a un conocimiento directo de los problemas que afectan a cada región, y garantizar así que la labor esté siempre vinculada a las necesidades del desarrollo.

En conformidad con una decisión de la Conferencia y, bajo sus auspicios, funcionarían, además, cuatro organismos esenciales que se mencionan a continuación:

a) Un comité especial transformaría rápidamente las decisiones y los nuevos principios a que llegue la Conferencia en un acuerdo especial entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo, lo que constituiría el futuro código de reglamentos aplicables a las relaciones comerciales entre los dos grupos de países. Para los países que son también miembros del GATT, este acuerdo complementaría los reglamentos existentes y los sustituiría cuando fuese necesario. El comité también

/asumiría ciertas

asumiría ciertas responsabilidades en materia de aplicación y negociación de acuerdos sobre productos que interesan especialmente a los países en vías de desarrollo; en este sentido, ejercería vigilancia para que los organismos que administren acuerdos sobre productos apliquen adecuadamente los principios aprobados por la Conferencia.

b) Un comité especial, abierto a todos los países que quisieran participar, se ocuparía de las relaciones entre los países con economía de planificación centralizada y los países con economía de mercado. Una de sus primeras tareas sería establecer el mecanismo para hacer posible una mayor fluidez y una expansión del comercio entre los países en desarrollo y los países con comercio estatal. Además, y con miras al establecimiento futuro de una organización mundial de comercio, el comité elaboraría, a la luz de la experiencia, reglas aplicables a los países con economía de planificación centralizada, que tuviesen un efecto equivalente a las que se apliquen a los países con economías de mercado.

c) Un comité especial dedicaría sus esfuerzos a fortalecer los vínculos entre los países en desarrollo en su conjunto, especialmente entre los de diversos continentes. Por una parte, estudiaría los medios de aumentar el comercio entre los continentes en vías de desarrollo, principalmente sugiriendo fórmulas concretas para establecer preferencias ordenadas y sustanciales entre países en vías de desarrollo. Por otra, procuraría establecer los fundamentos para una acción común en beneficio de los intereses de los países menos desarrollados, especialmente en relación con los acuerdos por productos. Aunque los países en vías de desarrollo tienen en las comisiones regionales los instrumentos para fomentar la cooperación mutua en escala regional, necesitan además un organismo que fortalezca la solidaridad entre los diversos continentes y mantenga viva la conciencia de que sus intereses son comunes. Un comité de esta índole es una necesidad práctica, tanto más cuanto que los vínculos efectivos entre los países en desarrollo son más tenues, a la par que sus necesidades comunes son, por lo mismo, más apremiantes. Las comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas en Asia, Africa y América Latina coadyuvarían en el trabajo de este comité organizando los contactos intersecretariales e intergubernamentales necesarios.

d) El GATT continuaría siendo el organismo de negociaciones entre sus países miembros, sobre la base de sus actuales reglas y dentro de la esfera de su actual competencia. Trataría particularmente de llevar a la práctica las medidas que tiendan a eliminar las preferencias, las restricciones y, en general, las situaciones que afecten al comercio mundial y al desarrollo, de acuerdo con las resoluciones y recomendaciones de la Conferencia, aunque sin desmedro de su autonomía.

Finalmente, cabe anotar que estos organismos, destinados a ser una solución transitoria, si bien pueden efectuar una tarea preliminar útil para establecer luego una organización universal, de ningún modo pueden sustituirla. Todo depende del punto hasta el cual todos los participantes en la conferencia puedan aceptar las reglas imprescindibles para

/el comercio

el comercio entre países con diferentes niveles de desarrollo y diferentes sistemas económicos. Parece, por lo tanto, que lo que merece primera atención en la próxima Conferencia deberá ser la esencia de las reglas y medidas, y sólo como consecuencia de éstas, la estructura institucional a la que se incorporarán.

Conclusiones

Las consideraciones que acaban de formularse apoyan, en resumen, las siguientes conclusiones:

1. Resulta indispensable la creación de una organización internacional especializada dentro de las Naciones Unidas para tratar todos los problemas del comercio internacional, en relación con las necesidades del desarrollo. Esta organización debe tener carácter universal, garantizar el cumplimiento de las nuevas reglas y medidas y suministrar en forma permanente el impulso central a toda labor relacionada con el comercio en el marco del desarrollo económico.

2. Mientras se perfeccionan los instrumentos para establecer una organización permanente de esa índole, es indispensable contar con organismos de acción inmediata, cuyo elemento central podría ser la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, que se reuniría nuevamente dentro de uno o dos años. Esta Conferencia contaría con un comité permanente y una secretaría independiente e idónea y con presupuesto propio, los que trabajarían en estrecha cooperación con las comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas. Impulsarían también el trabajo preliminar para la futura organización de comercio, formulando entretanto una política comercial que permitiese alcanzar y mantener por lo menos la tasa mínima de crecimiento fijada por las Naciones Unidas. Bajo sus auspicios funcionarían cuatro organismos esenciales:

   a) Un comité encargado de las relaciones entre países desarrollados y países en vías de desarrollo, que debería transformar rápidamente las decisiones y recomendaciones de la Conferencia en un acuerdo especial que regiría las relaciones de comercio entre los países avanzados y los países en vías de desarrollo.

   b) Un comité especial encargado de las relaciones de los países con comercio estatal y los países con economía de mercado.

   c) Un comité especial, que funcione en estrecho contacto con las comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas, encargado de acrecentar los vínculos y la solidaridad entre los países en desarrollo en su conjunto, especialmente entre los de diversos continentes.

   d) El GATT, como organismo de negociación entre sus actuales miembros, encargado de promover el comercio mundial dentro de la esfera de su actual competencia y teniendo en cuenta las orientaciones generales que surjan de la Conferencia.

ANEXO METODOLOGICO [a]

1. Clasificación de los países

Los cuadros 2 al 5, 9, 10, 21 y 22 y el gráfico I agrupan los países, de acuerdo con los criterios económicos que siguen las Naciones Unidas, en los tres grupos siguientes:

a) Regiones desarrolladas: Estados Unidos, Canadá, todos los países de la Europa occidental, Yugoslavia, Japón, Sudáfrica, Australia y Nueva Zelandia;
b) Países de economía centralmente planificada: Unión Soviética, países de la Europa oriental (excepción hecha de Yugoslavia), China (continental), Corea del Norte, Mongolia y Viet-Nam del Norte;
c) Regiones en desarrollo: todas las demás regiones y países del mundo (incluyendo todos los países de América Latina).

Los cuadros 6 y 11 al 17 se basan en la información estadística contenida en los informes anuales del GATT sobre el comercio internacional. Dicho organismo ha clasificado los países del mundo en tres grandes grupos: regiones industriales, regiones no industriales y países de economía centralmente planificada. Esta agrupación y la de las Naciones Unidas sólo difieren en que Sudáfrica, Australia y Nueva Zelandia figuran en la clasificación del GATT, dentro de las regiones no industriales, mientras que en la de las Naciones Unidas están entre las regiones desarrolladas. Por razones de conveniencia en la compilación estadística, España, Finlandia, Grecia, Irlanda, Islandia, Turquía y Yugoslavia se han incluido en ambas clasificaciones dentro de las regiones desarrolladas e industriales.

2. Clasificación de los productos

Los cuadros 6 y 11 al 17 proceden del GATT, International Trade 1961 (Ginebra 1962). La composición de rubros de los productos es la siguiente:

Alimentos y materias primas:

a) Alimentos, bebidas, tabaco, etc. (secciones 0 y 1 de la CUCI modificada). Comprende los productos mencionados preparados o sin preparar;
b) Materias primas (secciones 2 y 4 de la CUCI modificada, con excepción del capítulo 28). Incluye cueros y pieles, semillas oleaginosas, caucho, madera, tablas y corcho, pulpa y desperdicios de papel; fibras textiles no manufacturadas, abonos en bruto y otros productos animales y vegetales;
c) Minerales metálicos (capítulo 28 de la CUCI modificada). Comprende los minerales de origen metálico, así como la chatarra metálica;
d) Combustibles (sección 3 de la CUCI modificada). Comprende los combustibles sólidos y líquidos, en forma cruda o elaborada, gas y electricidad;

---

a/ Este anexo se refiere únicamente al capítulo I del presente documento.

/Productos manufacturados

Productos manufacturados:

a) Bienes de capital (sección 7 de la CUCI modificada, con exclusión del subgrupo 732.1, que se refiere a los vehículos automotores de pasajeros);
b) Metales básicos (capítulo 68 de la CUCI modificada). Comprende hierro y acero y metales no ferrosos;
c) Bienes de consumo (capítulos 65 y 84 y subgrupo 732.1 de la CUCI modificada). Comprende hilados, tejidos, artículos confeccionados de fibras textiles y productos conexos, vestuario y automotores de pasajeros;
d) Otros productos (secciones 5, 6 y 8 de la CUCI modificada, excluidos los capítulos 65, 68 y 84). Comprende todas aquellas manufacturas no clasificadas en los grupos anteriores.

Residuo:

(Sección 9 de la CUCI modificada.) Se refiere a mercaderías y transacciones no clasificadas según su naturaleza.

En el texto se ha utilizado esta clasificación, designando como "Productos básicos" los comprendidos en el rubro "Alimentos y materias primas", a pesar de ciertas transformaciones industriales experimentadas por algunos de ellos (alimentos, madera, combustibles, etc.).

3. Proyección de las importaciones y del déficit potencial

a) Perspectivas de crecimiento económico en las condiciones internas y externas actuales

El cuadro 38 recoge los resultados de un sistema de proyecciones sobre los recursos disponibles y su utilización interna y externa para América Latina, excluida Cuba, hacia los años 1966 y 1970.

El producto interno bruto y las importaciones se proyectaron extrapolando en la década del 60 la tasa de crecimiento que tuvieron en el período de la posguerra, a saber: 4.7 y 3.9 por ciento, respectivamente. Con el mismo criterio se proyectaron las exportaciones según una tasa acumulativa anual del 2.7 por ciento, ligeramente superior a la que resultaría de un análisis específico de los productos de exportación latinoamericana, tal como se hace en el capítulo III, sección A.

El producto bruto y las importaciones proyectadas integran el total de recursos disponibles, que en el cuadro 38 aparecen clasificados según su destino (para exportaciones y para utilización interna en consumo e inversión).

En el cuadro 39 se consignan las cifras del déficit potencial que las cuentas con el exterior tendrían en esta hipótesis de estructura de crecimiento.

/En una

En una primera etapa se estiman los compromisos corrientes de divisas por concepto de importaciones de bienes y servicios y de beneficios e intereses de las inversiones de préstamos extranjeros. Comparando estos compromisos con los ingresos de exportaciones de bienes y servicios, se obtiene una primera estimación del déficit potencial en cuenta corriente.

En una segunda etapa se estiman las amortizaciones que habrán de efectuarse en los años considerados para la década de 1960, por las deudas a corto y a largo plazo que tienen pendientes los países latinoamericanos. Sumando estas amortizaciones al saldo negativo potencial en cuenta corriente, se obtiene una estimación del déficit potencial que equivaldría a los movimientos de capital, por todo concepto, que serían necesarios para saldar ese déficit.

No se computan en estas proyecciones los beneficios, intereses y amortizaciones de nuevas inversiones directas o del endeudamiento adicional en que pudiera incurrirse a consecuencia de los déficit señalados.

Las utilidades e intereses de las inversiones y deudas extranjeras se han estimado, por una parte, a base de la tasa de beneficios registrada en los distintos países en los últimos años de la década de 1960 para las inversiones extranjeras directas y, por otra parte, utilizando los cálculos del servicio de la deuda externa pendiente realizados por los propios países. En un número reducido de casos hubo que hacer una estimación partiendo de la deuda existente a fines de 1962 y de una apreciación acerca de sus plazos y condiciones.

La información básica necesaria para la estimación de los servicios financieros con el exterior, no es completa y adolece de algunas fallas. Con todo, se tiene la impresión de que las cifras totales estimadas constituyen una aproximación aceptable indicativa del orden de magnitud que representan estos compromisos.

b) Proyección de las importaciones y del déficit potencial en la hipótesis de que se acelere el crecimiento del producto y se mantenga la función de la demanda de importaciones de la década del 50

En el cuadro 42 se presenta otro conjunto de proyecciones de las importaciones y del déficit potencial. En ellas se ha fijado una meta de crecimiento para el producto bruto que alcanza al 5 por ciento acumulativo anual en el período 1961-65 y de 6 por ciento en el período 1965-70 para el conjunto de los países latinoamericanos, sin considerar a Cuba.

El análisis técnico trata de determinar cuál sería el déficit o la brecha potencial que se produciría en el balance de pagos, de acuerdo con distintas hipótesis de requerimientos de importaciones coherentes con esas proyecciones del producto. Las exportaciones de bienes y servicios, los beneficios e intereses de las inversiones y préstamos extranjeros, así como las amortizaciones de la deuda actual, se proyectaron siguiendo el método

/explicado en

explicado en el párrafo anterior. En consecuencia, basta con describir los métodos utilizados para las proyecciones alternativas de las importaciones.

Las importaciones anuales de cada uno de los países, correspondientes al período 1948-61 y expresadas en dólares a precios de 1960, se clasificaron en los siguientes grupos: a) bienes de consumo duradero; b) bienes de consumo no duradero; c) combustibles; d) materias primas y productos intermedios; e) materiales de construcción, y f) bienes de capital.

Se hizo un análisis por países para determinar las funciones de importación de cada uno de esos grupos de bienes en relación con el producto, el consumo y la inversión. Se calculó una ecuación de regresión logarítmica de los siguientes pares de variables, expresadas en términos por habitante:

a) Importaciones de bienes de consumo no duradero, en relación con el producto interno bruto o el consumo privado, seleccionando para las proyecciones la ecuación con mayor coeficiente de correlación;
b) Importaciones de combustibles, en función del producto interno bruto;
c) Importaciones de materias primas y productos intermedios, en función del producto interno bruto;
d) Importaciones de bienes de capital, en función de la inversión bruta fija;
e) Consumo privado, en función del ingreso interno bruto.

Los resultados de esta investigación figuran en el cuadro 41, que incluye el coeficiente de elasticidad y el coeficiente de correlación de las ecuaciones obtenidas para cada uno de los países y grupos de bienes establecidos.

De ese cuadro se desprende que en muchos casos la correlación no es significativa, pues su coeficiente es muy bajo. Ello se debe a que en las importaciones registradas influyen diversos factores de carácter económico y administrativo, así como a insuficiencias en el acopio de estadísticas.

El consumo y la inversión interna fueron proyectados en forma coherente con la hipótesis de crecimiento del producto. Para estimar la inversión se recurrió a los coeficientes producto-capital implícitos o explícitos en los planes de desarrollo de los países latinoamericanos. Cuando no existían planes, se utilizaron coeficientes determinados en estudios anteriores de la CEPAL o se aplicaron los correspondientes a países de análogas características económicas.

Se dispuso así, para los años 1966 y 1970, de las variables independientes que permitieron aplicar las funciones de importación calculadas según el método ya descrito.

En aquellos países y para aquellos productos en los que el coeficiente de correlación obtenido era poco significativo, la proyección de las importaciones se basó en la proporción del contenido de importación de los rubros

/correspondientes registrada

correspondientes registrada para esos países en los últimos años de la década de 1950. Así se procedió, por ejemplo, para la Argentina y Chile, por lo que respecta a los países, y para los bienes de consumo duradero y combustibles en algunos casos, por lo que atañe a los grupos de productos importados.

Calculadas las importaciones y agregando las otras variables ya explicadas, fue posible establecer el déficit potencial del balance de pagos en cuenta corriente tal como aparece en el cuadro 42.

c) Proyección de las importaciones y déficit potencial en la hipótesis de que se acentúe el proceso de sustitución

A fin de establecer un punto de referencia para determinar las variaciones que podría experimentar el déficit potencial, se hicieron otros dos cálculos de importaciones que de hecho equivalen a acentuar el proceso de sustitución que ha venido teniendo lugar.

El cálculo A consiste esencialmente en suponer que los países que disminuyeron su coeficiente de importación a partir de 1948, continúen comprimiéndolo en la década de 1960 en la misma magnitud relativa, y que tanto los países que experimentaron un aumento como los que mantuvieron constante dicho coeficiente, conserven en la década de 1960 uno similar al del promedio 1959-61. Establecidos de esta manera los coeficientes para los años 1966 y 1970, se calcularon las importaciones totales aplicándolos a los niveles absolutos del producto bruto proyectados para esos años.

La alternativa B, que se ilustra en el gráfico V, no es más que una apreciación complementaria a la del cálculo anterior. Se estimó una función que vincula las importaciones totales con el producto interno bruto de cada uno de los países considerando - de manera un tanto extrema - que las importaciones son una función del nivel económico de los países medido por su producto interno bruto. Esta función dio el siguiente resultado: $M = 0{,}529\ P^{0{,}823}$. En dicha expresión M representa las importaciones totales y P el producto bruto interno. Así, las importaciones totales para los años 1966 y 1970 se estimaron introduciendo en esa función los valores del producto bruto proyectados para cada uno de los países.