

NACIONES UNIDAS

CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



PROPIEDAD DE  
LA BIBLIOTECA



GENERAL

E/CN.12/773

30 de marzo de 1967

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA  
Duodécimo período de sesiones  
Caracas, Venezuela, 2 al 13 de mayo de 1967

AMERICA LATINA Y LA POLITICA COMERCIAL INTERNACIONAL

Nota: Este informe, en cuya preparación se ha contado con el asesoramiento de funcionarios de alto nivel de distintos países latinoamericanos, será sometido a revisiones de forma y fondo y será ampliado posteriormente para tomar en cuenta los resultados de las deliberaciones de este período de sesiones de la CEPAL.



PROFUNDIDAD DE

1/06.12/73  
Pág. iii

LA INDUSTRIA

INDICE

2.1

Página

INTRODUCCION .....	v
Capítulo I. EVOLUCION RECIENTE Y TENDENCIAS DEL COMERCIO EXTERIOR LATINOAMERICANO .....	1
1. La expansión de las exportaciones en el período reciente .....	1
2. Las exportaciones por principales áreas de destino .....	14
3. Evolución de las importaciones y de la relación de precios de intercambio .....	22
Capítulo II. LAS GRANDES LINEAS DE LA POLITICA COMERCIAL INTERNACIONAL .....	27
A. TENDENCIAS Y HECHOS RECIENTES .....	27
1. La UNCTAD frente a los problemas de comercio exterior de los países en desarrollo .....	28
2. La acción del GATT para la expansión del comercio mundial, marcha de las Negociaciones Arancelarias Kennedy y otros medios de acción .....	32
B. LA ORIENTACION DE LAS POLITICAS COMERCIALES DE LOS GRANDES CENTROS EN RELACION CON SU COMERCIO CON AMERICA LATINA .....	41
1. La política comercial de la CEE .....	41
2. La actitud de los Estados Unidos en su comercio con los países latinoamericanos .....	47
3. La política del Reino Unido y de otros países desarrollados de economía de mercado .....	49
4. El comercio con los países de economía centralmente planificada .....	51
C. LAS EXPECTATIVAS INSATISFECHAS DE LOS PAISES EN DESARROLLO Y LOS PLANTEAMIENTOS DE AMERICA LATINA .....	54
1. La institucionalización de compromisos comerciales a nivel mundial .....	56
2. La ampliación y liberalización de los mercados de productos básicos .....	59
3. Las medidas para promover la diversificación de las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas .....	61
4. Las condiciones y fórmulas de financiamiento del comercio y del desarrollo .....	62
5. El comercio de invisibles y la situación particular de los problemas del transporte marítimo .....	64

	<u>Página</u>
Capítulo III. ....	65
1. Los problemas del comercio de productos básicos .....	65
2. El comercio de manufacturas y semi- manufacturas .....	99
3. El financiamiento del comercio y el desarrollo .....	114
4. El transporte marítimo .....	163

## INTRODUCCION

Este informe forma parte de la labor permanente que lleva a cabo esta secretaría sobre el comercio exterior y el desarrollo económico de los países latinoamericanos, de acuerdo con lo solicitado en diversas resoluciones de la Comisión (en particular la 253 (XI)). Constituye la versión preliminar de un estudio que se está preparando para el segundo período de sesiones de la UNCTAD, en cumplimiento de la resolución 262 (AC.58) del Comité Plenario de la CEPAL, de la solicitud formulada por la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA) en su Tercera Reunión a Nivel de Expertos, y de la resolución A/RES/2206/XXI de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Por la resolución 262 (AC.58), el Comité Plenario de la CEPAL pidió a esta secretaría "que preste a los países latinoamericanos la colaboración y el asesoramiento que ellos requieran en forma individual o colectiva para identificar posibles líneas de acción conjunta en materia de política comercial, sobre todo en relación con los temas.... de especial interés para esos países que convenga sean considerados en el segundo período de sesiones de la UNCTAD". La CECLA, en su Tercera Reunión a Nivel de Expertos (México, julio de 1966) aprobó una resolución sobre el programa de coordinación latinoamericana para el segundo período de sesiones de la UNCTAD, en la que solicitó a la CEPAL la elaboración de un proyecto de documento básico para definir la posición latinoamericana en la UNCTAD. Por otra parte, en la resolución A/RES/2206(XXI) aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas se invitó a diversos organismos de las Naciones Unidas y a las comisiones económicas regionales a que "presten especial atención a los preparativos para el segundo período de sesiones de la Conferencia y a que adopten todas las demás medidas posibles para aportar su plena colaboración con objeto de garantizar el éxito de la misma".

La naturaleza provisional de este informe resulta en gran medida de que haya sido elaborado teniendo en cuenta la situación al momento de su preparación. Esa situación puede, en aspectos importantes, sufrir modificaciones sustantivas aun antes de que el informe sea

/considerado por

considerado por la Comisión en Caracas. Entre los acontecimientos inmediatos que será necesario tener en cuenta posteriormente figuran la culminación de las negociaciones de la Rueda Kennedy y de las negociaciones que paralelamente se están realizando en el seno del GATT sobre convenios internacionales para carnes, cereales y productos lácteos ya que sólo al término de las mismas podrán evaluarse cabalmente los resultados que hayan tenido para los países latinoamericanos y las líneas de acción que convendría que adoptaran esos países en coordinación con otras áreas en desarrollo. Asimismo, en abril se celebrará la reunión de Presidentes americanos de la que se esperan decisiones muy importantes en materia de comercio exterior, integración económica y cooperación financiera internacional. Otros sucesos podrían también afectar la situación y perspectivas del comercio exterior de los países latinoamericanos, v.g., una decisión sobre el acceso del Reino Unido a la Comunidad Económica Europea, que si bien no parece inminente, no cabe descartar que ocurra a plazo relativamente breve. Asimismo, de las reuniones de diversos organismos subsidiarios de la UNCTAD, como la Comisión de Comercio Invisible y de la Financiación relacionada con el Comercio, de la Subcomisión y de la Comisión de Productos Básicos, del Grupo de Preferencias y de la Comisión de Manufacturas, así como la del quinto período de sesiones de la Junta de Comercio y Desarrollo, que tendrán lugar entre los meses de abril y agosto del presente año, pueden resultar avances apreciables en la dilucidación de problemas, en la identificación de criterios y pautas y en la concreción de posiciones respecto de los temas a ser tratados en las mismas.

Sin embargo, el carácter preliminar de este documento no invalida las conclusiones generales que en él se consignan; ni cabe prever que ellas resultarán modificadas en lo esencial al revisarse y actualizarse a la luz de los acontecimientos que se han señalado y de otras informaciones y elementos de juicio de que se dispondrá posteriormente.

/El análisis

El análisis de la evolución del sector externo de los países latinoamericanos en los últimos años (capítulo I) muestra que sus exportaciones han crecido a una tasa más elevada que en la década de 1950, pero ello se ha debido en gran parte a factores circunstanciales que han actuado casi exclusivamente en algunos productos o grupos de productos (metales no ferrosos y cereales, por ejemplo) siendo marcadamente desfavorable la evolución de otros productos como los tropicales. Esos factores no significan una modificación de las tendencias tradicionales a largo plazo y no serán alentadoras las perspectivas tanto en precio como en volumen, para las exportaciones latinoamericanas, a menos que cambien las grandes líneas de la política comercial internacional, y en particular las de los grandes centros. Ello implica que no se dan todavía las condiciones para una expansión sostenida, a una tasa adecuada, de las exportaciones latinoamericanas, ni para la diversificación mediante nuevas exportaciones, sobre todo de manufacturas y semimanufacturas y que continúa la dependencia muy marcada de unos pocos productos tradicionales.

Por otra parte, pese al incremento experimentado por las exportaciones latinoamericanas en su conjunto, subsisten los problemas de insuficiencia en la capacidad de importación de muchos países, por efecto del alto grado de endeudamiento externo y el estancamiento relativo de la asistencia financiera proveniente del exterior. Para atender el servicio de su deuda externa, que absorbe proporciones crecientes de los ingresos de exportación, los países se han visto obligados a seguir restringiendo sus importaciones, cuyo crecimiento en consecuencia es lento frente a las necesidades del desarrollo económico.

El análisis de las grandes líneas de la política comercial internacional, de las tendencias y hechos recientes en la UNCTAD y en el GATT, y de la orientación de las políticas comerciales de los grandes centros (los Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea, el Reino Unido, otros países desarrollados con economía de mercado, así como los de economía centralmente planificada) con relación a América Latina (capítulo II) pone de relieve cuán poco se ha avanzado desde el primer período de sesiones de la UNCTAD en la satisfacción de las peticiones de los países en vías de

/desarrollo, y

desarrollo, y cuán limitado ha sido el cumplimiento que han dado los países desarrollados tanto a las recomendaciones aprobadas en aquélla como a los compromisos contraídos en el seno del GATT.

De todo ello surge la necesidad de lograr en el segundo período de sesiones de la UNCTAD avances considerables en la resolución de los diversos problemas que se plantean en el sector externo de los países en desarrollo, y de llegar a la concertación de acuerdos que signifiquen el compromiso formal de negociar, en plazos y foros determinados, y conforme a objetivos y principios que se establecerían en esos acuerdos.

Para ese fin, es indispensable que, como se ha señalado reiteradamente en el seno de la UNCTAD, se creen las condiciones que permitan celebrar negociaciones sobre materias concretas de interés inmediato para los países en desarrollo, para conseguir así acuerdos sobre programas adecuados de medidas prácticas, por medio de una actuación convergente de los países desarrollados y de los países en desarrollo. Sobre el particular cabe destacar que en la ya citada resolución A/RES/2206(XXI) de la Asamblea General se pidió a la Junta de Comercio y Desarrollo y a sus órganos subsidiarios que, en la labor preparatoria de ese segundo período de sesiones "procuren definir las cuestiones respecto de las cuales los trabajos preparatorios hayan progresado lo suficiente para que se puedan elaborar programas de acción concretos en la Conferencia, mediante negociaciones encaminadas a lograr el mayor grado de acuerdo posible".

En el capítulo III se señalan los temas que parecen ofrecer mayores perspectivas para acuerdos concretos en la segunda UNCTAD. Ellos se refieren a la ampliación, liberalización y organización de los mercados de productos básicos; mejoramiento de las condiciones de acceso a los mercados de los países desarrollados para las manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo, en particular a través de un sistema de preferencias generales y sin reciprocidad, y otras medidas para ampliar y diversificar las exportaciones de dichos productos; las nuevas fórmulas y condiciones de la cooperación financiera internacional en relación con el comercio y el desarrollo; y aspectos relativos al transporte marítimo. Esta enumeración no excluye la consideración posterior de otros temas de interés especial en los cuales estimen los países latinoamericanos que puedan lograrse avances apreciables y que debieran incorporarse al temario de la segunda UNCTAD.

/Para que

Para que se pueda llegar a resultados satisfactorios en la segunda UNCTAD, es indispensable un cambio fundamental en la política de comercio y cooperación internacional de los países desarrollados. Debe superarse su actitud actual, de sostener, por un lado, que los países en desarrollo deben ampliar y diversificar sus exportaciones para lograr un desarrollo económico acelerado, y de obstaculizar, por el otro, esa misma expansión y diversificación. En efecto, se continúan subvencionando y protegiendo actividades tanto agrícolas como industriales que presentan para los países en desarrollo posibilidades eficientes e inmediatas de expansión.

Un elemento decisivo para realizar ese cambio es la acción colectiva de los países en desarrollo. En el primer período de sesiones de la UNCTAD pudo apreciarse ya la importancia de la unidad mostrada por los países en desarrollo, que influyó de manera preponderante en los resultados de la Conferencia y en la formación del espíritu de conciliación que presidió su etapa final. En esa unidad tuvo un papel principal la cohesión de los países latinoamericanos en torno a los principios de la Carta de Alta Gracia.

A fin de mantener esa unidad, los países latinoamericanos firmantes de la Carta de Alta Gracia establecieron la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA) como órgano permanente con carácter de foro latinoamericano para cuestiones específicas de la UNCTAD y de otros asuntos relativos al comercio internacional. Los países miembros de la CECLA han señalado la necesidad de intensificar las actividades de este organismo y de dar mayor aplicación práctica a sus recomendaciones y decisiones. Han destacado que sólo en la medida en que se avance en la acción colectiva podrá América Latina actuar con eficacia en el seno de la UNCTAD, del GATT y de otros foros internacionales y que esa acción colectiva debe coordinarse con la de otras regiones en desarrollo, en particular a través del grupo de los "77".



## Capítulo I

EVOLUCION RECIENTE Y TENDENCIAS DEL COMERCIO  
EXTERIOR LATINOAMERICANO1. La expansión de las exportaciones en  
el período reciente

Con un valor aproximado de 10 800 millones de dólares, las exportaciones de América Latina <sup>1/</sup> alcanzaron en 1966 un incremento de cerca de 6 por ciento sobre la cifra del año precedente, comparado con aumentos de 4.6 y 7.7 por ciento, respectivamente, en 1965 y 1964. Para el conjunto de los países, las exportaciones del período 1964-66 han registrado, por lo tanto, una moderada tendencia de expansión, tanto más significativa cuanto que en ella han participado la mayoría de los países latinoamericanos. Este es un rasgo digno de observar ya que en períodos anteriores ocurrió a menudo que el aumento registrado en el valor total se concentraba en unos pocos países, mientras que los restantes acusaban bajas de diversa magnitud. La situación más favorable en este sentido se produjo en 1964, cuando se registraron aumentos en 18 de los 19 países para las cuales se dispone de informaciones. En 1965 y 1966 los aumentos se produjeron en 13 países. (Véase el cuadro 1.)

Es interesante señalar también que los porcentajes anuales de aumento en el período 1964-66 son un poco mayores si del total de los países latinoamericanos se excluye a Venezuela. En contraste con lo ocurrido durante la mayor parte de la década anterior, cuando los aumentos del valor de las exportaciones venezolanas contribuyeron substancialmente al incremento registrado por el total de la región, en el período reciente el valor de las exportaciones de aquel país ha mostrado cambios muy pequeños, alrededor de una cifra cercana a los 2 500 millones de dólares. Su elevada gravitación dentro del total latinoamericano y el hecho de que en los últimos cuatro años haya permanecido casi al mismo nivel, sugieren la conveniencia de considerar aparte la cifra correspondiente a Venezuela, con lo cual al mismo tiempo es posible destacar la importancia de los aumentos registrados por los restantes países latinoamericanos.

---

1/ Por falta de informaciones completas, se excluyen las cifras correspondientes a Cuba.

## Cuadro

AMÉRICA LATINA:<sup>a/</sup> VALORES CORRIENTES DE LAS EXPORTACIONES

(En millones de dólares)

Países	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
Brasil	1 269	1 403	1 214	1 406	1 430	1 596	1 723
Colombia	480	463	462	474	623	580	550
Costa Rica	87	83	93	93	113	112	134
El Salvador	103	119	139	150	176	189	181
Guatemala	116	114	119	153	159	190	231
Haití	38	32	40	43	38	37	42
Nicaragua	57	62	83	100	119	145	140
República Dominicana	157	139	170	174	180	123	130
Ecuador	146	132	149	150	161	174	193
Honduras	64	74	83	84	95	129	140
Panamá	39	41	60	73	81	93	100
Argentina	1 079	964	1 216	1 365	1 410	1 488	1 537
Uruguay	129	175	154	165	179	191	183
México	778	839	941	986	1 071	1 159	1 232
Perú	442	508	553	555	685	687	785
Paraguay	37	44	40	40	46	61	55
Bolivia	53	62	61	67	96	112	116
Chile	478	442	482	491	589	677	886
<u>Subtotal 18 países</u>	<u>5 552</u>	<u>5 696</u>	<u>6 059</u>	<u>6 569</u>	<u>7 251</u>	<u>7 743</u>	<u>8 358</u>
Venezuela	2 384	2 453	2 544	2 464	2 480	2 436	2 440
<u>Total América Latina<sup>a/</sup></u>	<u>7 936</u>	<u>8 149</u>	<u>8 603</u>	<u>9 033</u>	<u>9 731</u>	<u>10 179</u>	<u>10 798</u>

Fuente: Elaborado con estadísticas oficiales de balance de pagos. Estas cifras incorporan los ajustes por subvaluación y comercio fronterizo.

<sup>a/</sup> América Latina excluida Cuba.

/la comparación

La comparación de las tasas acumulativas anuales de crecimiento de las exportaciones latinoamericanas durante diversos lapsos del período 1950-66 permite caracterizar la evolución de los años 1964 a 1966 como la etapa en que el ritmo de expansión fue más alto que en cualquier otro período anterior. En efecto, como se advierte por las cifras del cuadro 2, el crecimiento del valor de las exportaciones en los años recientes fue apreciablemente más alto que el registrado durante la década anterior, en especial el del período 1955-60. En general, la tasa anual de crecimiento del valor de las exportaciones latinoamericanas durante el período 1960-66 ha sido más alta que la del período 1950-60, hecho que refleja la mayor frecuencia y mayor amplitud de las declinaciones que afectaron a diversos países de la región durante la década pasada con respecto a las ocurridas en el período reciente.

Este hecho se aprecia muy claramente al observar las variaciones anuales que registraron las exportaciones de cada uno de los países de la región en los dos sexenios 1955-60 y 1961-66. (Véase el gráfico I.) El análisis detallado de la evolución por países constituye uno de los principales aspectos de los que se ocupa el Estudio Económico Anual de América Latina,<sup>2/</sup> de manera que aquí bastará indicar los rasgos más importantes de la evolución del conjunto de los países. En primer lugar, es muy importante señalar que la mayor tasa de crecimiento de las exportaciones totales parece obedecer principalmente a ciertos eventos de carácter circunstancial, entre ellos el auge del mercado de metales no ferrosos (como efecto, entre otros, de la intensificación de la guerra en Vietnam) y del mercado de cereales (como efecto de las voluminosas compras hechas por la Unión Soviética y otros países socialistas). En segundo lugar, el mejoramiento de los precios internacionales de cierto número de los principales productos de exportación, particularmente en 1964 y 1965, ha tendido a desaparecer en algunos de ellos durante 1966. En resumen, parecería que la evolución relativamente favorable de las exportaciones en el período 1964-66 obedeció principalmente a circunstancias de carácter transitorio, algunas de las cuales ya están desapareciendo.

---

<sup>2/</sup> Véase Estudio Económico de América Latina 1966 (E/CN.12/767) y los Estudios correspondientes a 1964 y 1965.

Cuadro 2

AMERICA LATINA:<sup>a/</sup> VARIACIONES DEL VALOR CORRIENTE (FOB) DE LAS EXPORTACIONES,  
COMPARADAS CON LAS EXPORTACIONES MUNDIALES Y LAS DE LAS AREAS DESARROLLADAS

Países	Tasas acumulativas anuales			Variaciones anuales			
	1950 1955	1955 1960	1960 1963	1963 1962	1964 1963	1965 1964	1966 1965
Brasil	0.9	-2.2	3.5	15.8	1.7	11.6	8.0
Colombia	7.9	-3.7	-0.4	2.6	31.4	-6.9	-5.2
Costa Rica	7.6	1.4	2.2	..	21.5	-0.9	19.6
El Salvador	9.2	-0.7	13.3	7.9	17.3	7.4	-4.2
Guatemala	5.8	2.0	9.9	28.6	3.9	19.5	21.6
Haití	-	1.6	4.2	7.5	-11.6	-2.6	13.5
Nicaragua	21.5	-4.6	20.5	20.5	19.0	21.8	-3.4
República Dominicana	5.7	6.4	3.5	2.3	3.4	-31.7	5.7
Ecuador	9.2	4.9	0.9	0.7	7.3	8.1	10.9
Honduras	-1.8	3.5	9.5	1.2	13.1	35.8	8.5
Panamá	8.4	-2.8	23.3	21.7	11.0	14.8	7.5
Argentina	-4.5	3.0	8.2	12.3	3.3	5.5	3.3
Uruguay	-7.1	-6.7	8.5	7.1	8.5	6.7	-4.2
México	8.9	-0.5	8.2	4.8	8.6	8.2	6.3
Perú	7.3	9.9	7.9	0.4	23.4	0.3	14.3
Paraguay	2.2	-1.1	1.8	-	15.0	32.6	-9.8
Bolivia	0.7	-8.1	8.2	9.8	43.3	16.7	3.6
Chile	10.5	-0.3	0.5	1.9	20.0	14.9	30.9
Venezuela	10.4	4.7	2.2	-3.1	0.6	-1.8	0.2
<u>América Latina</u> <sup>a/</sup>	<u>4.4</u>	<u>1.4</u>	<u>4.7</u>	<u>5.0</u>	<u>7.7</u>	<u>4.6</u>	<u>6.1</u>
Exportaciones mundiales	8.2	6.2	6.2	9.0	12.5	8.1	7.0
Exportaciones de áreas desarrolladas	10.0	7.4	6.6	9.2	13.2	9.0	7.0

Fuente: Para las cifras de América Latina, estadísticas oficiales de comercio exterior. Para las exportaciones mundiales y de las áreas desarrolladas, Naciones Unidas, Monthly Bulletin of Statistics.

Gráfico I

AMERICA LATINA : VALOR CORRIENTE DE LAS EXPORTACIONES  
(Porcentajes de variación sobre el año anterior)

Escala natural

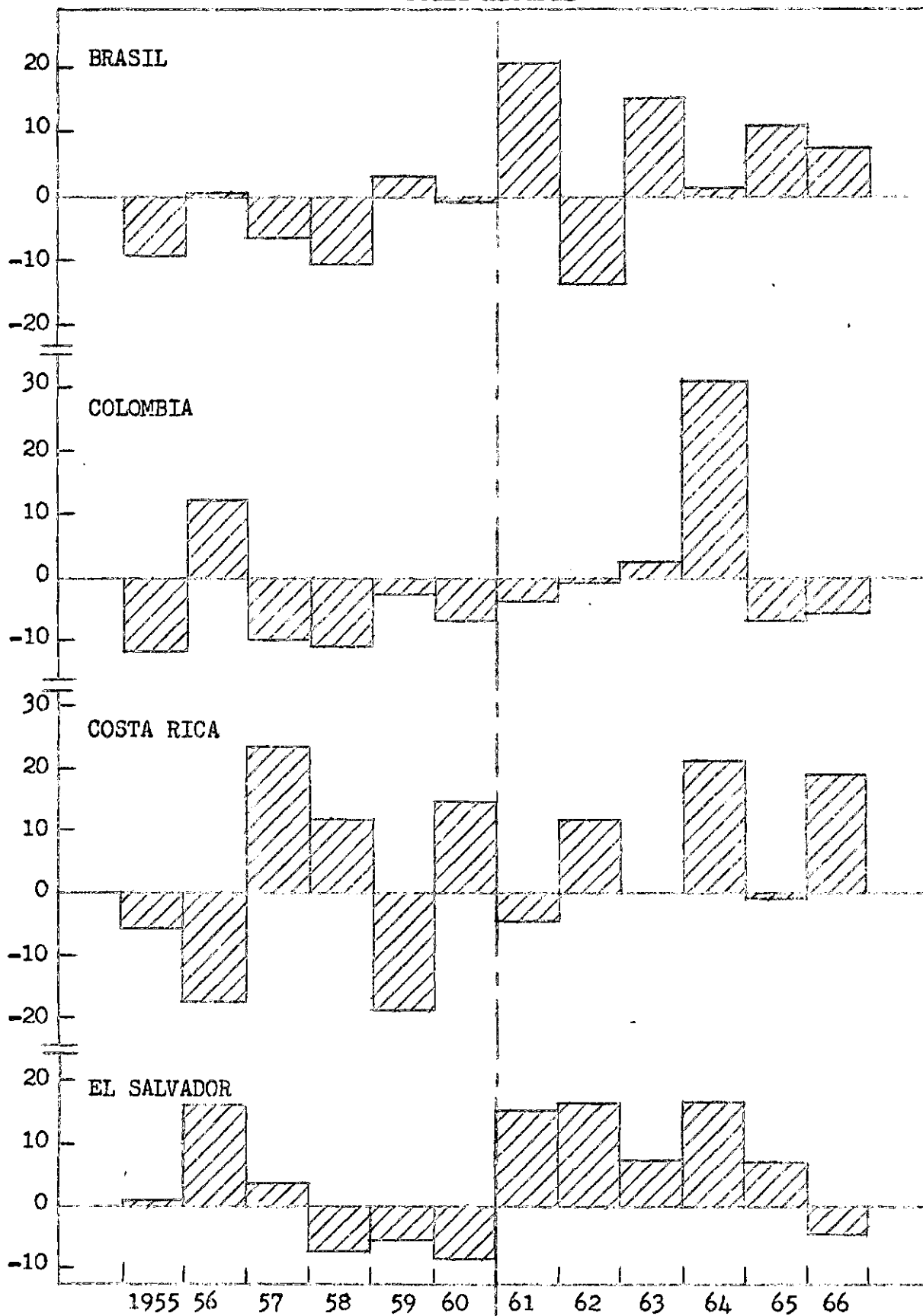


Gráfico I  
(Continuación 1)

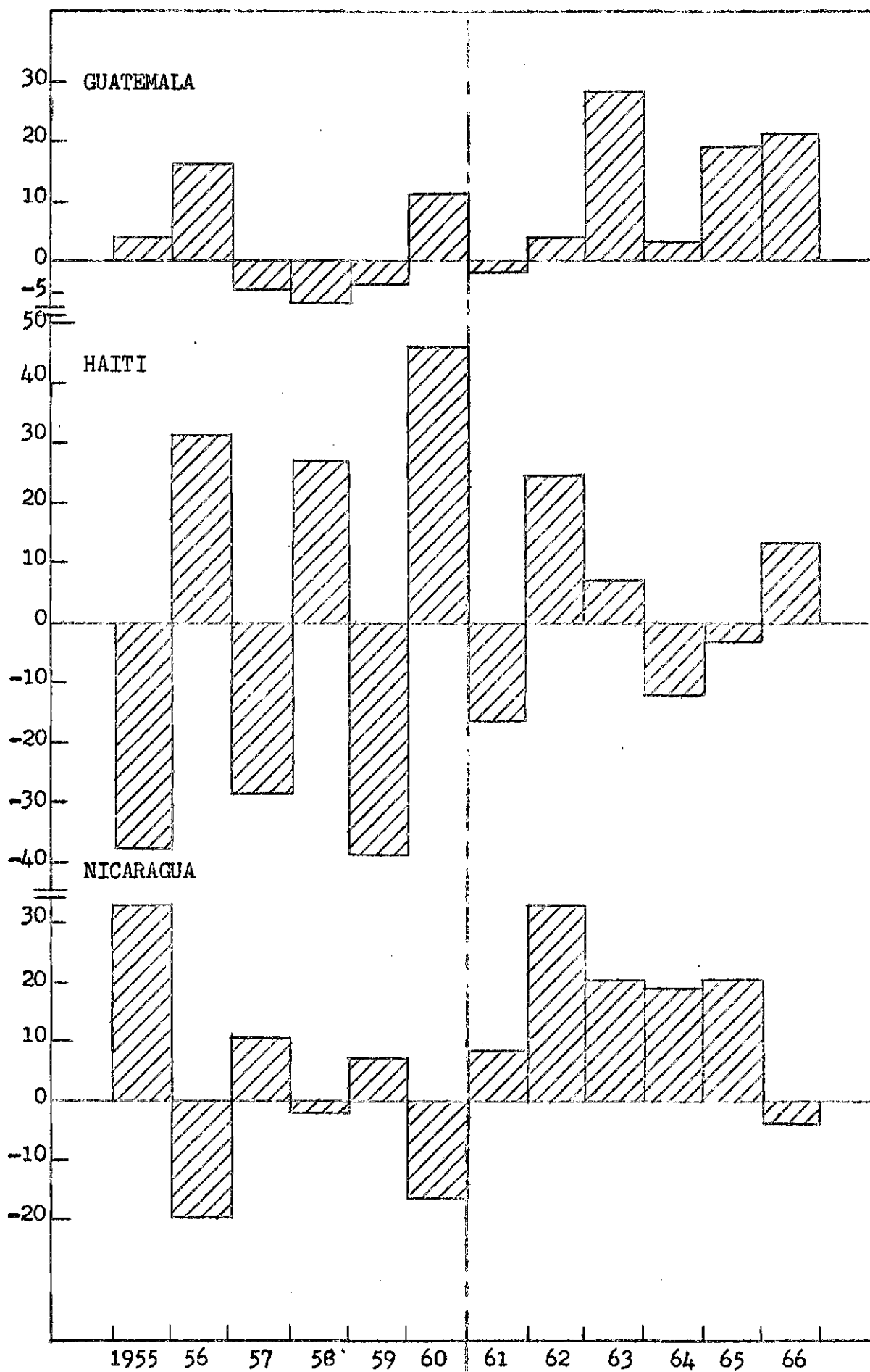


Gráfico I  
(Continuación 2)

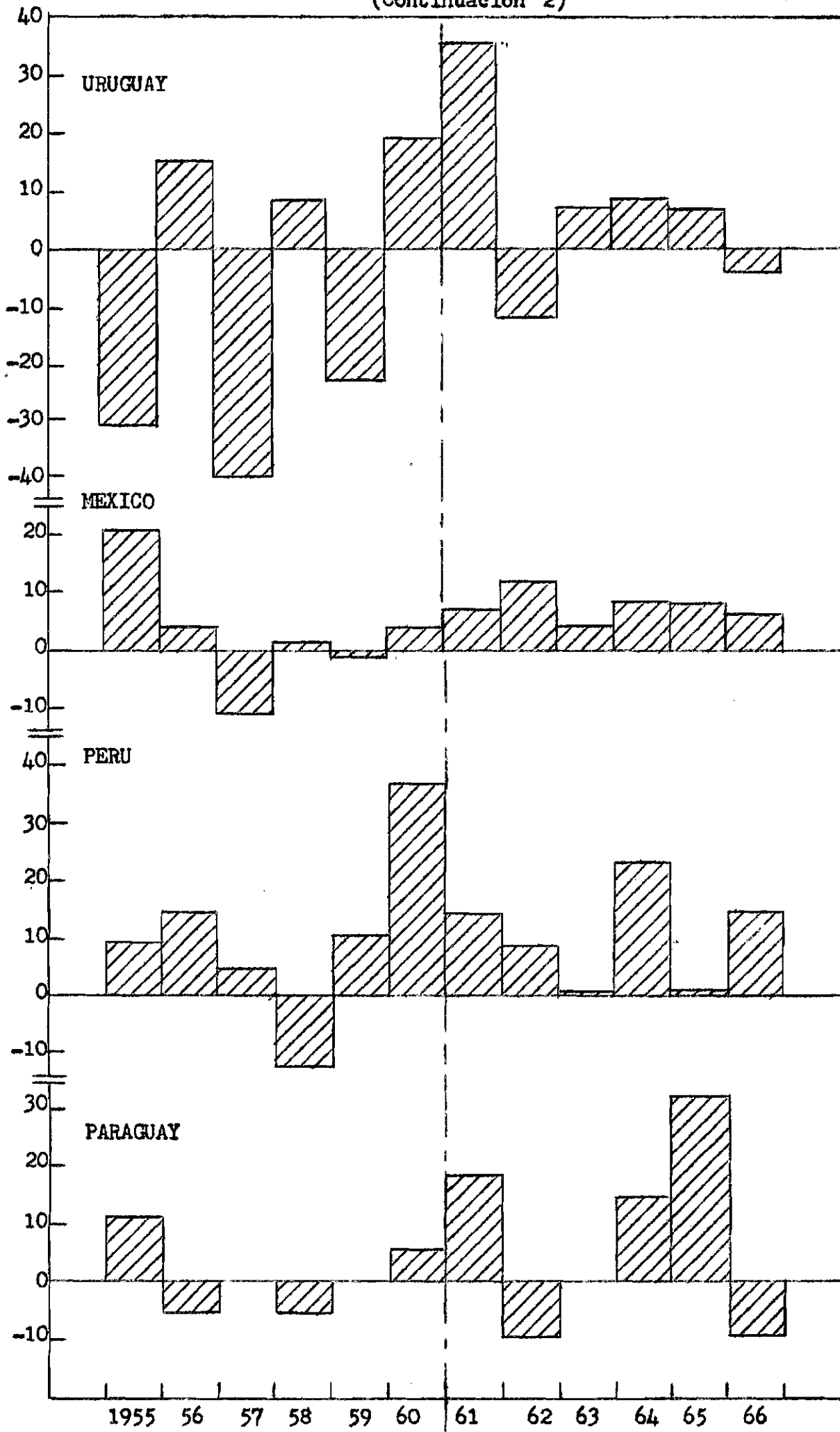


Gráfico I  
(Continuación 3)

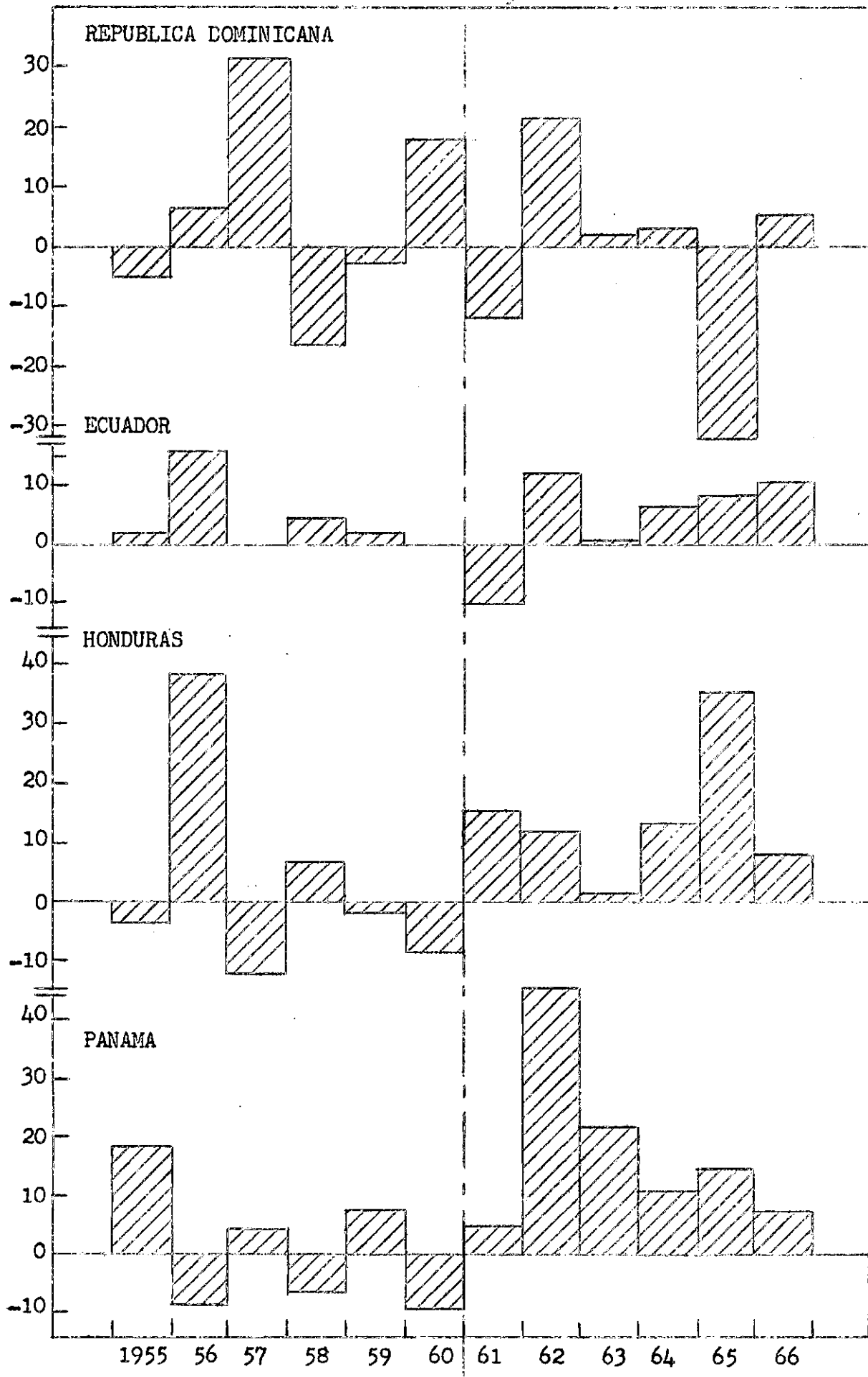
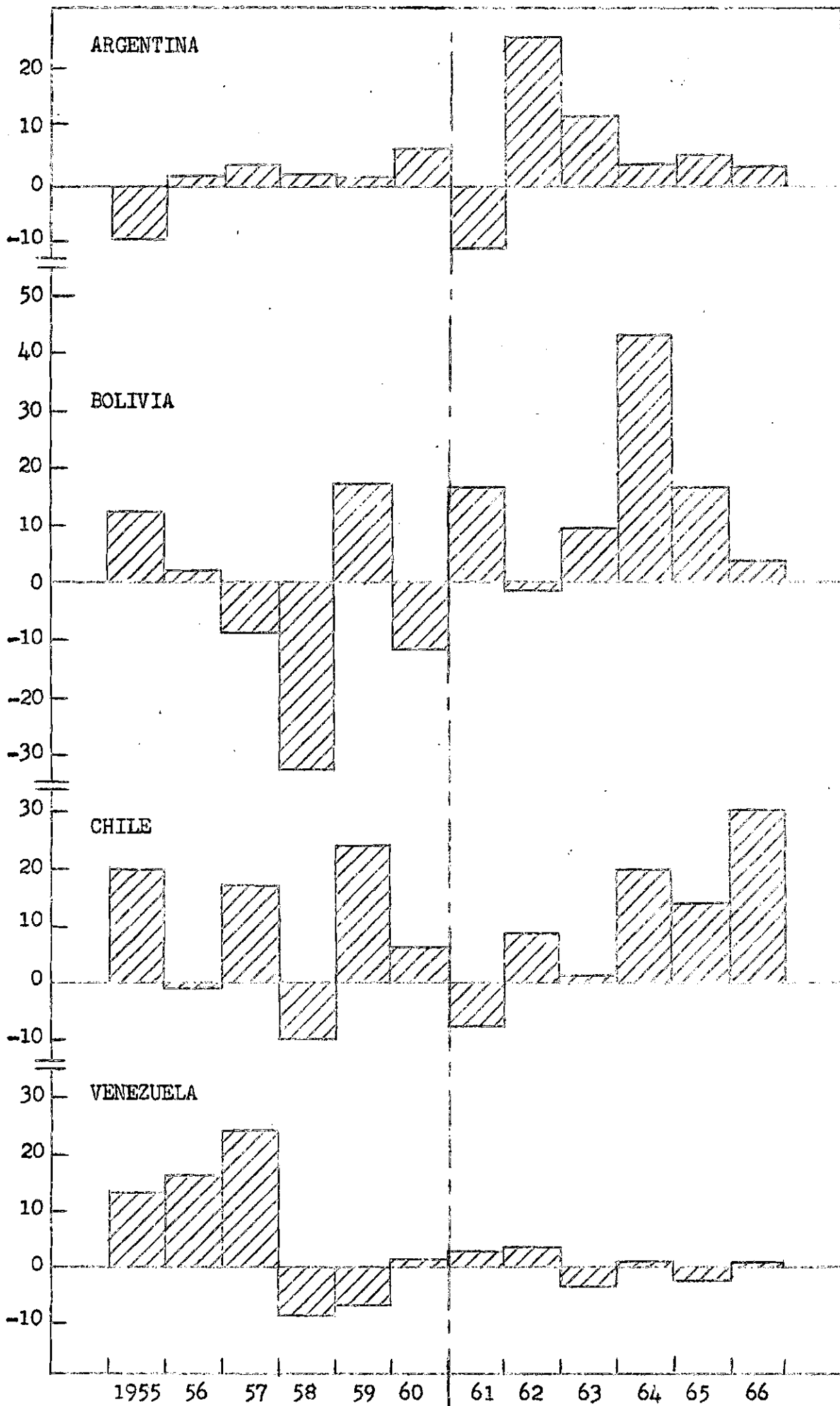


Gráfico I  
(Conclusión)



Estas observaciones cobran mayor significación al comprobar que el crecimiento de las exportaciones totales latinoamericanas ha sido y continúa siendo inferior al crecimiento registrado por las exportaciones mundiales y las de las áreas desarrolladas (véase nuevamente el cuadro 2). Ahora bien, si aun en el período de mayor crecimiento anual, como fue el de 1964-66, las exportaciones latinoamericanas no lograron alcanzar tasas comparables a las del total mundial ni a las de las áreas desarrolladas, es razonable suponer que las perspectivas inmediatas son más desfavorables, toda vez que las circunstancias especiales que caracterizaron el período 1964-66 tienden a desaparecer.

En efecto, el crecimiento de las exportaciones latinoamericanas en los últimos tres años reflejó simultáneamente un aumento del cuántum total de las mismas y un mejoramiento de los valores unitarios de exportación por el alza de los precios externos de cierto número de los principales productos de exportación. Es este último factor, el aumento de los valores unitarios de exportación, el rasgo más importante de la evolución reciente de las exportaciones latinoamericanas, ya que con anterioridad a 1963 la tendencia opuesta (esto es, la declinación de los valores unitarios) actuó ininterrumpidamente desde 1955 para contrarrestar parcialmente los aumentos anuales registrados por el cuántum o volumen físico de las exportaciones. (Véase el cuadro 3.)

Sin embargo, las cotizaciones internacionales para algunas de las exportaciones latinoamericanas más importantes sufrieron diversas bajas en el curso de 1966, de tal manera que es previsible a corto plazo un deterioro de los valores unitarios de exportación. En tal eventualidad, el crecimiento del valor de las exportaciones totales de estos países volvería a depender, como ocurrió en el lapso 1955-63, de la relación que guarden los incrementos del cuántum y el efecto negativo de la baja de los precios externos.

Cuadro 3

INDICES DE QUANTUM Y VALOR UNITARIO DE LAS EXPORTACIONES

(Base: 1958 = 100)

	Quantum			Valor unitario		
	América Latina	Áreas desarrolladas	Total mundial	América Latina	Áreas desarrolladas	Total mundial
1955	87	88	89	111	97	99
1956	95	97	97	111	100	101
1957	99	103	102	107	103	103
1958	100	100	100	100	100	100
1959	107	107	107	95	99	99
1960	111	120	118	95	100	100
1961	113	126	124	93	101	99
1962	123	132	131	91	101	99
1963	125	143	141	94	102	100
1964	129	160	155	101	103	102
1965	134	173	167	101	104	103
1966 <sup>a/</sup>	145	182	176	102	106	104

Fuente: Naciones Unidas, Monthly Bulletin of Statistics.

a/ Estimaciones preliminares.

*to be used from 1966 onwards*

/Por lo

Por lo demás, las cifras del cuadro 3 muestran que el mejoramiento de los valores unitarios de exportación alcanzado en 1964 apenas significó restablecer, para el conjunto de los países, el nivel de los valores unitarios registrado en 1958. En otros términos, si se compara el valor alcanzado por las exportaciones en 1964 con el de 1958, se comprueba que el aumento entre esos dos años estuvo determinado, casi en su totalidad, por el incremento registrado por el cuántum de las exportaciones, ya que el de los valores unitarios fue escasamente de uno por ciento. El mejoramiento tiene, por lo tanto, una significación relativa: consiste en que el movimiento de los valores unitarios de exportación no tuvo un efecto negativo, como sí ocurrió en los años intermedios del período 1958-64.

No son éstos, sin embargo, los únicos aspectos que hay que considerar en una perspectiva de largo plazo sobre la evolución de las exportaciones latinoamericanas. Es de gran significación, igualmente, señalar que pese a la mayor tasa de crecimiento que mostraron las exportaciones de estos países en los años recientes (por el efecto combinado de la recuperación parcial de los precios externos y el aumento del volumen físico exportado), la participación relativa de América Latina en el total mundial continuó declinando, porque fueron de todos modos más altas las tasas de aumento alcanzadas por las exportaciones de las regiones desarrolladas. Esas mayores tasas de aumento de las exportaciones de las regiones desarrolladas reflejaron tanto una elevación más rápida de los valores unitarios de exportación, como un crecimiento todavía más intenso del cuántum de exportaciones. Las cifras del cuadro 3 muestran que el crecimiento del cuántum de las exportaciones latinoamericanas entre 1958 y 1964 fue de 29 por ciento, en tanto que fue de 60 por ciento en el cuántum de las exportaciones de las regiones desarrolladas. En 1965 y 1966 continuó ampliándose la diferencia entre ambas tasas de crecimiento, de tal modo que mientras el cuántum de las exportaciones latinoamericanas alcanzó en 1966 un aumento de 45 por ciento con respecto a 1958, el de las áreas desarrolladas aumentó en 82 por ciento entre los mismos años.

De estas observaciones se desprende una conclusión muy importante. Generalmente se ha concentrado el estudio de los problemas que limitan el crecimiento de las exportaciones latinoamericanas en los aspectos relativos

a la inestabilidad de los precios en el mercado internacional. Por consiguiente, las medidas de política comercial internacional se han orientado básicamente a reducir aquel grado de inestabilidad (los convenios internacionales sobre productos tienen precisamente ese objetivo fundamental), o a atenuar los efectos negativos de la inestabilidad (por ejemplo, mediante la política de créditos compensatorios). Aunque estos aspectos son muy importantes, no pueden en modo alguno relegarse a segundo término los problemas relativos al crecimiento del cuántum de las exportaciones, es decir, las medidas orientadas a facilitar un mayor acceso a los mercados de los países importadores. En este campo, sin embargo, son muy escasos los progresos realizados. Más aún, al examinar, en el capítulo III, los principales aspectos de la política relacionada con el comercio de productos básicos, se llega a la conclusión de que las recomendaciones adoptadas y los compromisos asumidos por los países desarrollados para brindar un mayor acceso en sus mercados a las exportaciones de los países en vías de desarrollo, no han tenido aplicación en la mayoría de los casos, y antes bien, en algunos de los países desarrollados se han adoptado políticas que son contrarias a aquellas recomendaciones y compromisos, con lo que inevitablemente se limitan aún más las posibilidades de expansión del cuántum de las exportaciones latinoamericanas.

Estas perspectivas muy insatisfactorias sobre el desarrollo de las exportaciones latinoamericanas representan uno de los factores limitantes más severos para mejorar el ritmo del crecimiento económico latinoamericano. Este ritmo fue de sólo 1.5 por ciento en promedio en lo que va de esta década. Diversos estudios técnicos muestran que una aceleración del crecimiento económico hasta alcanzar modestas tasas de 2.5 a 3 por ciento por año tropezaría con un escollo insalvable por la cuantiosa magnitud del déficit potencial del comercio exterior, salvo que se operen modificaciones sustanciales en la política comercial y financiera internacional.

## 2. Las exportaciones por principales áreas de destino

El énfasis que los países latinoamericanos han puesto en las medidas relacionadas con un mayor grado de acceso a los mercados de los países desarrollados está justificado no solamente por el hecho de que sus exportaciones totales han estado creciendo a un ritmo inferior al de las exportaciones mundiales y al de las exportaciones de las áreas desarrolladas, sino además por el hecho de que son precisamente sus exportaciones a esa área (la de los países desarrollados) las que registran las más bajas tasas de aumento. Si se examinan las cifras correspondientes al período 1960-66 se advierte de inmediato que en los últimos tres años descendió significativamente la participación relativa de las exportaciones destinadas al grupo de los países desarrollados, no porque disminuyeran los valores absolutos de las mismas, sino porque su aumento fue proporcionalmente menor que el registrado por las exportaciones a otras áreas. (Véase el cuadro 4.)

Dentro del grupo de países desarrollados, por lo demás, se manifiestan dos tendencias diferentes. Una de relativo estancamiento, que corresponde a las exportaciones destinadas a los Estados Unidos y a la Asociación Europea de Libre Intercambio, y otra caracterizada por cierto dinamismo, que corresponde a las exportaciones destinadas a la Comunidad Económica Europea y al Japón. Las exportaciones destinadas a los Estados Unidos registraron en 1961 un brusco descenso al hacerse efectiva la clausura total del mercado de aquel país para las exportaciones cubanas. El desplazamiento hacia otros países latinoamericanos de las compras que los Estados Unidos hacían a Cuba (particularmente azúcar, melazas, tabaco y otros productos de menor importancia), no fue suficiente para compensar la disminución que originó la prohibición del comercio con Cuba, entre otras razones porque parte de esas compras se desvió a otros países fuera del área latinoamericana y otra parte (en el abastecimiento de azúcar particularmente) se reservó a los propios productores internos en los Estados Unidos. Pero no ha sido ésta la única causa del estancamiento relativo que muestran las exportaciones latinoamericanas a los Estados Unidos. Además del azúcar, la participación latinoamericana en las importaciones totales de carnes, pescado, café, cacao, lana,

/mineral de

mineral de hierro y petróleo crudo hechas por los Estados Unidos ha disminuido en porcentajes diversos entre 1960 y 1965, en algunos casos como resultado de restricciones discriminatorias (como ocurre con el petróleo crudo) y en otros como resultado de una política de mayor autosuficiencia (caso del azúcar). Por otro lado, es interesante observar que durante el período 1954-65 aumentó considerablemente la proporción de las importaciones provenientes de América Latina sujetas a gravámenes, de tal modo que éste es un factor que ha contribuido también a deteriorar las condiciones de acceso de los productos latinoamericanos al mercado de los Estados Unidos. (Véase el cuadro 5.) La proporción de las importaciones gravadas provenientes de Brasil, Colombia, Chile, México, República Dominicana y los países centroamericanos experimentó incrementos notables en el curso del período 1954-65, de tal manera que para el conjunto de los países se elevó de 28 por ciento en 1954 a cerca de 50 por ciento en 1965. Sin duda, la tendencia de aumento en la proporción de las importaciones gravadas refleja cambios en la composición de las exportaciones de los respectivos países latinoamericanos, ya que salvo muy contadas excepciones,<sup>3/</sup> no ha habido modificaciones importantes en las tarifas arancelarias aplicadas a los productos sujetos a gravamen. En efecto, aunque la proporción de las importaciones gravadas es ahora mayor que años atrás, la proporción que los gravámenes representan sobre el valor de las importaciones gravadas se ha mantenido prácticamente sin cambios a lo largo del período indicado.

---

<sup>3/</sup> Por ejemplo, el gravamen sobre las importaciones de cobre no elaborado se restableció a mediados de 1956, después de haber estado suspendido por varios años. En 1965 volvió a suspenderse la aplicación del gravamen, ante la escasez de abastecimientos de cobre.

Cuadro 4

AMERICA LATINA: DISTRIBUCION DE LAS EXPORTACIONES POR PRINCIPALES AREAS.<sup>a/</sup>

(Millones de dólares)

Áreas de destino	1960	1961	1962	1963	1964	1965	Primer semestre	
							1965	1966
Estados Unidos	3 600	3 270	3 380	3 400	3 400	3 480	1 720	1 880
Canadá	145	160	175	310	305	315	150	150
Europa Occidental	2 720	2 760	3 060	3 340	3 600	3 640	1 840	2 030
Comunidad Económica Europea	1 580	1 600	1 810	2 020	2 130	2 190	1 120	1 210
Asociación Libre Comercio	1 010	980	1 030	1 050	1 100	1 100	530	600
Japón	240	340	335	410	490	510	270	300
Australia, Nueva Zelandia y Sudáfrica	31	38	37	38	40	40	21	17
América Latina	680	570	620	750	980	1 150	500	580
Países asiáticos en desarrollo	36	71	58	72	110	100	45	55
Países africanos en desarrollo	75	76	92	85	140	175	55	64
Europa Oriental, incluida Unión Soviética	265	505	565	465	530	690	305	400
China Continental	41	76	100	80	175	210	81	120
Otros países no especificados <sup>b/</sup>	730	800	780	780	780	810	425	455
<u>Total</u>	<u>8 610</u>	<u>8 670</u>	<u>9 200</u>	<u>9 740</u>	<u>10 580</u>	<u>11 170</u>	<u>5 430</u>	<u>6 100</u>
<u>Porcentajes sobre el total</u>								
Países desarrollados	78.3	75.7	76.0	77.0	74.2	71.5	73.7	71.8
Países en desarrollo	17.9	17.3	16.5	17.2	18.9	20.0	19.0	18.8
Países socialistas	3.8	7.0	7.5	5.6	6.7	8.0	7.1	8.5

Fuente: Naciones Unidas, Monthly Bulletin of Statistics.

- a/ Los valores de exportación que se presentan en este cuadro difieren de los consignados en el cuadro 1 porque estas cifras no incluyen los ajustes por subvaluación y comercio fronterizo. La diferencia más importante, sin embargo, corresponde a Venezuela, ya que las exportaciones de petróleo de este país están avaluadas a los precios de lista de las compañías productoras, mientras que en las estadísticas de balance de pagos se incluye un ajuste para calcular el valor de estas exportaciones a los precios efectivos de venta del petróleo.
- b/ Corresponde principalmente a exportaciones de petróleo venezolano hacia Aruba y Curazao, cuya mayor parte se destina posteriormente a países desarrollados.

Cuadro 5

## ESTADOS UNIDOS: IMPORTACIONES PARA EL CONSUMO PROVENIENTES DE PAISES LATINOAMERICANOS

(Porcentajes de las importaciones sujetas a gravámenes arancelarios)

	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
América Central	4	4	7	9	8	12	16	17	20	26	22	18
México	45	47	46	51	56	59	58	58	59	63	59	63
República Dominicana	24	27	26	30	29	39	53	63	74	71	58	66
Argentina	57	53	51	47	55	46	35	40	40	62	51	52
Bolivia	14	10	18	49	67	51	43	35	27	..	..	..
Brasil	5	6	5	7	10	11	12	18	19	21	13	18
Chile	2	4	4	5	6	29	15	12	17	14	31	28
Colombia	7	6	7	7	10	12	16	15	14	17	16	23
Perú	53	51	50	54	54	45	40	54	53	52	39	49
Uruguay	97	96	94	91	92	95	94	94	93	..	..	..
Venezuela	81	81	82	81	80	79	74	76	77	78	79	77
<u>Total 15 países</u>	28	32	33	39	43	43	43	46	48	51	48	..
<u>Total, excluyendo</u> <u>Venezuela</u>	16	18	18	22	26	27	29	33	36	39	35	..
América Latina, excluyendo Cuba	..	..	..	..	..	..	..	..	67	50	46	48

Fuentes: Statistical Abstract of the United States 1966; U.S. Department of Commerce, World Trade Information Service, Statistical Report N° 60-46; Overseas Business Reports, N° 62-29, Dec. 1962 and N° 66-5, febrero de 1966.

/Las exportaciones

E/CN.12/773  
Pág. 17

Las exportaciones destinadas a la Asociación Europea de Libre Intercambio muestran también un estancamiento relativo, aunque no de la misma intensidad que el ocurrido en las exportaciones a los Estados Unidos. Dentro de ese grupo de países, las exportaciones destinadas al Reino Unido (que representan cerca del 70 por ciento del total correspondiente a la Asociación), muestran una pequeña declinación (particularmente en 1964 y 1965), compensada por aumentos en las exportaciones a otros países del mismo grupo. Entre las causas que han determinado el virtual estancamiento de las exportaciones latinoamericanas al Reino Unido, es razonable suponer que el régimen de liberalización del intercambio entre los países de la Asociación ha originado el desplazamiento de algunas importaciones que previamente se hacían desde países latinoamericanos, aparte de que los problemas de balance de pagos que han afectado a dicho país en los años recientes significaron la imposición de sobretasas a las importaciones. Por otro lado, el Reino Unido ha realizado una política deliberada de disminución de las importaciones de carnes y cereales, que están entre los productos más importantes de su comercio con América Latina.

En contraste con las tendencias señaladas anteriormente, las exportaciones latinoamericanas a la Comunidad Económica Europea y al Japón han registrado una firme tendencia de aumento. La expansión de las ventas a la Comunidad merece especial atención, ya que parecería contradecir las preocupaciones y planteamientos que han estado expresando los países latinoamericanos en relación con la política agrícola común y con la ampliación del número de países a los que se concede acceso preferencial mediante la negociación de convenios. Es evidente, sin embargo, que si hasta el presente no se han hecho sentir plenamente los efectos restrictivos de la política agrícola común y el tratamiento discriminatorio en contra de las exportaciones latinoamericanas, ello se debe al período de gestación que generalmente requieren las nuevas inversiones y las políticas de fomento para producir los resultados esperados. La razón que asiste a los países latinoamericanos al juzgar que toda la orientación de la política agrícola común y la política comercial discriminatoria inevitablemente tiende a reducir su participación en el mercado de la Comunidad no está, por lo tanto, invalidada por lo que muestran las cifras de sus exportaciones en

/los años

los años recientes, precisamente porque lo que se está señalando es que con aquellas políticas se modifican substancialmente las condiciones que en el pasado favorecieron el incremento de las corrientes comerciales entre las dos áreas.<sup>4/</sup>

Las exportaciones destinadas al grupo de los países socialistas experimentaron un considerable aumento en 1961, al producirse la reorientación del comercio de Cuba con la Unión Soviética y otros países de esta área. La expansión de ese comercio continuó a un ritmo moderado en los años siguientes, pero adquirió nuevamente un fuerte impulso en 1965 y en el primer semestre de 1966, en parte por las elevadas compras de cereales hechas por China Continental. Es interesante señalar que la mayor parte de las exportaciones destinadas a los países socialistas (fuera de las de Cuba) corresponden a unos pocos países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile y Colombia, principalmente), en lo que probablemente ha influido por un lado el hecho de que ese comercio se realiza bajo convenios bilaterales y en monedas que no son de libre convertibilidad, y por otro lado, en razón de que no todos los países latinoamericanos han demostrado interés en establecer relaciones comerciales con ese grupo de países. Esta observación tiene cierta importancia porque permite destacar un hecho que está en contradicción con las tendencias hacia la expansión de los intercambios comerciales entre los países de economía de mercado y los países socialistas. En efecto, tanto los Estados Unidos como los países de Europa occidental están realizando esfuerzos decididos por ampliar el volumen de los intercambios comerciales con los países del área socialista. Las medidas más recientes y más importantes adoptadas con ese fin incluyen, en el caso de los Estados Unidos, la remoción de las restricciones existentes sobre la exportación de unos 400 productos de carácter no estratégico y la autorización para que el Banco de Exportaciones e Importaciones pueda garantizar créditos comerciales y en ciertos casos conceder préstamos para la

---

<sup>4/</sup> El análisis de los problemas que plantea la política comercial de la Comunidad Económica Europea, las restantes áreas desarrolladas y el comercio con los países socialistas, se presenta en el Capítulo II, en particular la sección B, "La orientación de las políticas comerciales de los grandes centros en relación con su comercio con América Latina".

financiación de determinadas exportaciones; por último, se ha presentado al Congreso de los Estados Unidos un proyecto de ley para extender a los países socialistas la cláusula de la nación más favorecida. Todas estas medidas configuran un cambio radical en las orientaciones que habían prevalecido en el comercio con los países del área socialista y sugieren la conveniencia de que los países latinoamericanos no desaprovechen las oportunidades que puedan existir para abrir nuevos mercados o ampliar los existentes en aquella área.

Para concluir este breve resumen de la evolución reciente de las exportaciones por principales áreas de destino cabe referirse al comercio intralatinoamericano. Como lo ilustran las cifras presentadas en el cuadro 6, entre 1960 y 1963 la tasa acumulativa anual de crecimiento de las exportaciones intralatinoamericanas alcanzó apenas a 2.8 por ciento, pero en el período 1963-66 esa misma tasa se elevó a 13.7 por ciento anual. La intensificación del comercio intrarregional ha sido notable en el área del mercado común centroamericano y está ocurriendo también con marcada rapidez en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio reflejando la gradual ampliación de las concesiones recíprocas negociadas entre estos países. La diferencia en las tasas de crecimiento anual de los dos períodos indicados, 8.3 por ciento en el lapso 1960-63 y 16.5 por ciento en 1963-66, pone de relieve el efecto que ha tenido la liberalización gradual del intercambio dentro de ALALC, aun cuando sigue siendo cierto que una proporción muy elevada de ese comercio se concentra principalmente en cuatro países (Argentina, Brasil, Chile y Perú). Por otra parte, no sobra señalar que la mayor parte de las concesiones negociadas entre los países de ALALC cubren productos tradicionales de su exportación y es muy posible, por lo tanto, que las posibilidades de expansión futura sean menores si no se realizan esfuerzos decididos para ampliar aún más la lista de los productos sobre los que se han negociado concesiones (incluyendo productos manufacturados) o para aprovechar las concesiones ya negociadas pero que por una u otra razón no han dado lugar a corrientes estables de comercio. En el caso del mercado común centroamericano se puede observar que si bien la tasa acumulativa anual del período siguiente, el incremento de las

## Cuadro 6

## AMERICA LATINA: EXPORTACIONES INTRALATINOAMERICANAS

(Valores corrientes en millones de dólares)

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966 a/	Tasas acumulativas anuales de crecimiento	
								1960-63	1963-66
Asociación Latinoamericana de Libre Intercambio	387.0	357.8	416.2	491.3	641.9	722.6	776.1	8.3	16.5
Mercado Común Centroamericano	40.4	41.0	45.6	71.5	107.6	121.5	139.0	21.0	24.7
Venezuela	231.8	167.4	185.4	166.9	200.8	149.2	151.0	-10.3	-3.3
Resto de América Latina	14.8	19.3	11.9	14.0	8.4	25.4	27.2	-1.8	24.7
<u>Total intralatinamericano</u>	684.0	588.5	659.1	743.7	958.7	1 018.7	1 093.3	2.8	13.7

Fuente: Estadísticas oficiales de comercio exterior de los países latinoamericanos.

Nota: En el período 1960-64 estas cifras presentan algunas discrepancias, que no han podido eliminarse, con respecto a las cifras globales publicadas por el Boletín Mensual de Estadísticas de las Naciones Unidas. La discrepancia más importante, que se advierte en los años 1965 y 1966, se debe a la carencia de informaciones sobre Cuba.

a/ Cifras preliminares.

exportaciones correspondió en su mayor parte al año 1963. En todo caso, lo importante es destacar que las exportaciones de este grupo de países registra las tasas más altas de crecimiento dentro de toda el área latinoamericana. Por el contrario, las exportaciones de Venezuela, que en 1960 representaban cerca de una tercera parte del total intralatinoamericano, han disminuido persistentemente a lo largo de todo el período en consideración, en buena medida porque se han reducido los requerimientos de importación de petróleo de países como Brasil, Argentina y otros. <sup>5/</sup>

### 3. Evolución de las importaciones y de la relación de precios de intercambio

En la primera parte de este capítulo se ha destacado el hecho de que el crecimiento de las exportaciones latinoamericanas en los dos trienios que comprenden los años 1961 a 1963 y 1964 a 1966 registró tasas más altas que las del período que se extiende entre 1950 y 1960. Esas mayores tasas de crecimiento debían reflejarse, como es obvio, en una mayor capacidad de compra de la región tomando en cuenta que la capacidad total de compra está determinada no solamente por los ingresos derivados de las exportaciones sino además por el efecto neto de las variaciones en la relación de precios del intercambio y por las transferencias netas de capital. Los aspectos financieros del comercio se examinan en otra parte del informe, de manera que en la presente sección se examinará solamente las tendencias observadas en la evolución de las importaciones y en la relación de precios del intercambio.

Si se comparan las tasas de crecimiento de las exportaciones y las importaciones durante la década pasada, se puede advertir que el crecimiento de aquéllas fue siempre más alto que el de éstas, debido de un lado a que el efecto neto de la relación de precios de intercambio fue relativamente favorable durante la primera mitad de la década y,

---

<sup>5/</sup> Venezuela y Bolivia son países que, jurídicamente, forman ahora parte de la ALALC, aun cuando estos países no han negociado aún las listas de productos sobre los cuales se harán las concesiones recíprocas.

de otro, a la afluencia neta de capitales extranjeros. La evolución de los años recientes, en cambio, presenta un notable contraste con lo ocurrido en la década anterior. En efecto, el aumento de 5 por ciento que registran las exportaciones en 1963 coincide con una disminución de 4 por ciento en las importaciones. Del mismo modo, el incremento de 4.6 por ciento que alcanzaron las exportaciones en 1965, sólo permitió una elevación de 2.9 por ciento en las importaciones. Aunque en los otros dos años del período reciente el crecimiento de las importaciones totales superó ligeramente el de las exportaciones, no cabía considerar que ese crecimiento refleja adecuadamente la mejoría experimentada por los ingresos de exportación. La conclusión que se desprende de tales cifras es, por consiguiente, que el incremento de las importaciones totales se ha visto limitado por la necesidad de reconstruir las reservas de divisas (en el caso de algunos países) y por el peso creciente del servicio de la deuda externa en el balance de pagos de otros países.

Aunque no es posible examinar aquí las diversas causas que contribuyeron a determinar las amplias diferencias que se advierten en la evolución de las importaciones por países, según se muestran en el cuadro 7, puede señalarse que en general los incrementos mayores correspondieron a países en los que el problema del endeudamiento externo no ha adquirido mayor envergadura, mientras que, por lo contrario, fueron muy bajos (y en algunos casos hubo bajas importantes) en aquellos otros países en los que el problema del endeudamiento externo obligó a imponer severas restricciones a las importaciones, o acentuar las ya existentes.

Cuadro 7

AMERICA LATINA:<sup>a/</sup> VARIACIONES ANUALES DEL VALOR CORRIENTE (FOB) DE LAS IMPORTACIONESE/CN.12/773  
Pág. 24

	Tasas acumulativas anuales			Variaciones anuales			
	1950-55	1955-60	1960-63	1963 1962	1964 1963	1965 1964	1966 1965
Argentina	2.4	2.0	-7.8	-27.8	10.1	10.7	-8.0
Bolivia	5.8	-2.7	13.0	6.5	-	29.6	3.9
Brasil	3.3	3.3	0.6	-0.8	-16.1	-13.4	28.9
Chile	9.1	7.0	3.7	-4.2	8.0	-	17.6
Colombia	13.0	-4.3	-0.9	-7.5	15.7	-24.5	38.2
Costa Rica	13.7	4.9	4.1	10.8	10.6	28.8	-1.9
Ecuador	18.3	3.0	3.9	6.2	17.6	10.7	-3.2
El Salvador	12.6	5.8	7.6	21.7	26.4	5.1	14.5
Guatemala	7.1	5.4	7.4	21.9	22.7	14.1	6.2
Haití	7.8	-2.2	2.7	-18.3	-5.2	12.5	-3.4
Honduras	9.5	3.4	9.6	18.9	7.9	16.8	15.3
México	8.1	6.1	1.5	8.4	20.5	4.4	3.1
Nicaragua	18.7	-1.0	15.2	15.2	20.9	24.5	9.5
Panamá	4.3	7.8	14.5	13.2	3.7	13.6	7.8
Paraguay	11.2	5.7	0.8	-	9.7	17.8	9.4
Perú	12.7	4.5	14.0	8.4	-	25.5	12.2
República Dominicana	18.4	-2.1	22.5	25.0	15.7	36.7	32.2
Uruguay	-1.1	-2.0	-19.0	-27.0	11.2	-23.1	15.4
Venezuela	10.1	3.0	-6.8	-10.7	14.6	11.2	-0.8
<u>Total</u>	<u>7.1</u>	<u>2.8</u>	<u>0.5</u>	<u>-4.0</u>	<u>7.9</u>	<u>2.9</u>	<u>8.8</u>

Fuente: Elaborado con datos oficiales de las estadísticas de balance de pagos.

<sup>a/</sup> Excluida Cuba.

/La lentitud

La lentitud relativa del crecimiento de las importaciones totales se destaca aún más si se considera que la relación de precios del intercambio dejó de tener un efecto negativo desde 1964. Para ser exactos, habría que señalar que el mejoramiento de los precios externos de los principales productos de la exportación no se tradujo totalmente en un mejoramiento de la relación de precios de intercambio, porque parte del incremento de los precios de exportación fue contrarrestado por el aumento - de proporciones menores - que ocurrió en los valores unitarios de importación. (Véase cuadro 8.) De todos modos importa destacar que ese mejoramiento de la relación de precios de intercambio, combinado con los aumentos registrados por el cuántum de las exportaciones, contribuyeron - en el período 1964-66 - a incrementar el poder de compra generado por las exportaciones. Parte de ese mayor poder de compra, sin embargo, tuvo que ser destinado a cubrir las deudas comerciales acumuladas por varios países y los servicios financieros del capital extranjero, limitando así las posibilidades de una mayor expansión de las importaciones totales.

La conclusión general que puede obtenerse de las tendencias observadas en el comercio exterior latinoamericano es que, a pesar del giro relativamente favorable de las exportaciones en el período reciente, la posición latinoamericana sigue deteriorándose en el conjunto mundial. De allí la urgencia de lograr que la política comercial de las áreas desarrolladas - que son las que absorben las tres cuartas partes de las exportaciones de la región - se oriente de manera que brinde las condiciones adecuadas para promover un crecimiento más acelerado de sus importaciones. En las condiciones actuales los problemas del acceso a los mercados y el mantenimiento de precios remunerativos para los productos primarios siguen siendo los principales determinantes de la evolución general de las exportaciones, pero ello no significa que puedan descuidarse los aspectos relativos al comercio de manufacturas y semimanufacturas que, aunque tienen todavía escasa significación en el conjunto de la exportación, pueden contribuir también al crecimiento de ésta, haciéndola al mismo tiempo menos vulnerable a las fluctuaciones que han caracterizado el comercio de productos primarios.

Cuadro 8

AMERICA LATINA: INDICES DE QUANTUM Y VALOR UNITARIO DE LAS  
 IMPORTACIONES, RELACION DE PRECIOS DE INTERCAMBIO  
 Y PODER DE COMPRA DE LAS EXPORTACIONES

(Base: 1958 = 100)

Años	Importaciones		Relación de precios de inter- cambio a/	Poder de compra de exporta- ciones b/
	Quántum	Valor unitario		
1950	75	88	119	94
1951	91	101	120	95
1952	86	105	110	83
1953	77	100	113	93
1954	91	95	125	101
1955	91	97	115	100
1956	94	99	111	105
1957	108	102	105	104
1958	100	100	100	100
1959	93	100	95	102
1960	98	98	96	107
1961	101	98	95	107
1962	105	98	93	114
1963	105	97	97	121
1964	113	98	103	133
1965	114	99	102	137
1966	117	100	102	148

Fuente: Naciones Unidas, Monthly Bulletin of Statistics.

a/ Definida como el cuociente de la división de los valores unitarios de exportación por los valores unitarios de la importación.

b/ Definida como el producto de la relación de precios del intercambio por el quántum de las exportaciones.

## Capítulo II

### LAS GRANDES LINEAS DE LA POLITICA COMERCIAL INTERNACIONAL

#### A. TENDENCIAS Y HECHOS RECIENTES

Las declaraciones y formulaciones en que los grandes centros comerciales internacionales manifiestan apoyar sus políticas comerciales, llevan a suponer que el comercio mundial se orienta decididamente hacia una mayor multilateralización, universalización y liberalización de las condiciones del intercambio y de los pagos internacionales. La intensificación de las relaciones comerciales entre países desarrollados de diferente sistema económico y las negociaciones cada vez más frecuentes en este campo parecen también apuntar hacia la universalidad creciente del proceso, a pesar de la marcada regionalización que en ciertos aspectos está operando a consecuencia de integraciones económicas, como la de la CEE y la AELI.

Frente a esos acontecimientos y a la expansión considerable del comercio mundial, asociado con la prosperidad creciente de las áreas desarrolladas, persiste en los países en desarrollo un clima de aprensión. Cabría entonces preguntarse si ante la filosofía que parece desprenderse de una acción internacional orientada aparentemente hacia la solución de los problemas del crecimiento económico de los países en desarrollo y una consideración más activa de las dificultades comerciales, financieras y de asistencia técnica que enfrentan los mismos, se justifican o no las conclusiones francamente negativas y el sentimiento de frustración que éstos derivan del curso de los acontecimientos que se vienen sucediendo en la presente década.

En primer lugar debe señalarse que hasta el presente los países en vías de desarrollo no han logrado las modestas metas de crecimiento que se han fijado para esta década y por la Carta de Punta del Este y que están muy lejos de asegurarse un ritmo medianamente satisfactorio de crecimiento. En estas circunstancias, se agranda la distancia económica y tecnológica que separa a éstos de los países en desarrollo.

En segundo lugar, los hechos que derivan de las políticas nacionales practicadas por los grandes países industrializados, en lo que hace tanto a las decisiones sobre comercio exterior cuanto a las vinculadas con los niveles de protección acordados a producciones nacionales, no sólo resultan incompatibles con las fórmulas generales relativas a una mayor liberalización

/y expansión

y expansión del intercambio entre países de distinto grado de desarrollo, sino que se presentan también como discriminatorios frente al tratamiento acordado a ciertos países o grupos. Debe pues, procederse con suma urgencia a replantear en términos claros y precisos estos hechos, que no obstante ser ampliamente conocidos y aceptados, no han llevado todavía a decisiones efectivas por parte de los países desarrollados. Se siente, en suma que debe entrarse de lleno en la formulación precisa de mecanismos y de medios de acción que aseguren a los países en vías de desarrollo el cumplimiento de compromisos vigentes y el logro de decisiones satisfactorias en relación con los objetivos que han sido aceptados o compartidos al nivel internacional.

1. La UNCTAD frente a los problemas de comercio exterior de los países en desarrollo

Los países en desarrollo, convencidos de que la estructura del comercio internacional a través de la cual se canalizan sus relaciones de intercambio con los países desarrollados de economía de mercado o centralmente planificada, no se adecuaba a sus necesidades y conveniencias, y que, por el contrario, contribuía a ampliar los desniveles de comercio y crecimiento, iniciaron en ocasión de la primera UNCTAD un esfuerzo destinado a lograr una modificación de las condiciones prevalecientes en el campo del comercio internacional y del desarrollo.

Los países latinoamericanos mostraron en esa ocasión una notable unidad en el planteamiento y en la acción, cohesionados por la Carta de Alta Gracia y por las conclusiones comunes acordadas previamente sobre los principales temas debatidos en la primera Conferencia. No es del caso examinar en qué medida esta actitud concertada y solidaria de América Latina contribuyó al reconocimiento de sus intereses que los países en desarrollo, actuando en Ginebra en forma conjunta, lograra en cierta medida incorporar en las conclusiones y recomendaciones del Acta Final; lo cierto es que esa unidad de concepción y acción sirvió para crear una voluntad capaz de hacer coligarse, tras objetivos comunes a países y zonas en desarrollo que antes habían permanecido aislados por razones de determinismo geográfico y económico y por efecto de las políticas practicadas por las grandes potencias o agrupamientos comerciales de países industrializados.

/Intensa ha

Intensa ha sido la acción desplegada por la UNCTAD desde su institución por la Asamblea General hacia fines de 1964. La Junta de Comercio y Desarrollo, principal organismo de acción que actúa entre las sesiones plenarias de la Conferencia, ha celebrado hasta el presente cuatro reuniones. Las dos primeras se dedicaron principalmente a la organización de la Junta y de sus organismos dependientes, así como a la formulación del programa de trabajos que deben cumplir para profundizar el estudio de los problemas que les fueran encomendados y procurar, mediante el análisis y discusión a los niveles técnicos y políticos adecuados, soluciones compatibles con las necesidades que se plantean, cada vez en forma más apremiante a los países en vías de desarrollo.

Al tratar en el capítulo III los principales temas relacionados con la acción cumplida por la UNCTAD y sus órganos dependientes (productos básicos, manufacturas, financiamiento, transporte, etc.), se hacen referencias concretas a la situación actual de los diferentes problemas en relación con las demandas de los países en desarrollo en general y con el interés de los países latinoamericanos en particular. Toda esta labor que se viene llevando a cabo en la UNCTAD y que habrá de desembocar en la segunda Conferencia convocada para febrero de 1968, deberá servir a los países en desarrollo para procurar coincidencias básicas de parte de los países desarrollados sobre un cuadro amplio de compromisos y campos de negociación. Esta acción permitirá, de lograrse la correspondiente reciprocidad de parte de los países desarrollados, instrumentar mecanismos aptos para canalizar en forma práctica y continua las negociaciones necesarias, y asegurar la ejecución de los compromisos vigentes. Asimismo, permitirá la confrontación efectiva sobre el cumplimiento de los compromisos que en la segunda Conferencia, en otras esferas internacionales o en negociaciones posteriores, concreten los países en desarrollo y desarrollados, con vistas a un mejor ordenamiento de sus relaciones comerciales y financieras recíprocas, así como para un más fluido desenvolvimiento del comercio internacional.

Hasta el momento las resoluciones y recomendaciones contenidas en el Acta final sólo tendrían el valor de un compromiso moral para los gobiernos que la suscribieron, compromiso condicionado por las numerosas reservas que, en relación con los principios generales y recomendaciones

/específicas, fueron

específicas, fueron formuladas por un número apreciable de países desarrollados e incluso por algunos en desarrollo. La sola mención de tales reservas indica la existencia de numerosos aspectos controvertidos, que exigen un análisis y un debate más amplio.

Por ello parece indicado preguntarse en qué forma habrán de materializarse en la segunda conferencia los compromisos o definiciones concretas a que aspiran los países en desarrollo. Ya no se trata de volcar en un acta o resolución final los puntos de acuerdo o desacuerdo, sino de crear mecanismos institucionales capaces de servir de marco adecuado a los compromisos, sin perjuicio de aprovechar al máximo los existentes dentro del marco de la UNCTAD o de otras organizaciones internacionales o intergubernamentales. No deberá dudarse en propiciar modificaciones sustanciales de los mecanismos existentes, si éstos resultaran inadecuados o insuficientes para lograr los fines que se persiguen. Así, en el aspecto institucional, el planteamiento consiste en propiciar, en el marco de la UNCTAD, la creación de un mecanismo concreto de negociaciones y otro para consultas y confrontación de resultados.

La creación de un mecanismo de negociaciones plantea de inmediato la necesidad de establecer un orden de prelación para encarar el conjunto de problemas que se vienen discutiendo en el seno de la UNCTAD, en relación con la urgencia de los mismos y el grado de adelanto en la elaboración de fórmulas o alternativas que hagan previsible llegar a la concertación de acuerdos concretos, así como en la evaluación de fenómenos o políticas de los que puedan derivarse responsabilidades a las partes en juego.

Desde la tercera Junta se viene insistiendo en la necesidad de llevar a la segunda conferencia cuestiones suficientemente elaboradas que aseguren el logro de resultados concretos. Ahora bien, el temario provisional establecido en ocasión de la cuarta Junta, que debería ser revisado en el quinto período de sesiones a celebrarse en Ginebra del 15 de agosto al 8 de setiembre próximo, incluye puntos y problemas en los que cabe suponer la posibilidad de entendimiento, y otros, para los cuales existe la certidumbre de que las posiciones entre países en desarrollo y desarrollados, e incluso entre países del mismo grupo, están distanciadas, por lo cual se cree que difícilmente podrá esperarse algún avance efectivo durante el transcurso de la

/segunda conferencia.

segunda conferencia. Conciérne de manera directa a los propios países en desarrollo orientar la acción que debe desarrollar el organismo. Sin embargo, hasta ahora se advierte entre ellos cierta indecisión en cuanto al orden de prioridad y a la forma de actuar frente a problemas fundamentales, que, de no corregirse en las próximas etapas, podría tornar en parte estériles los esfuerzos que se concentren en la Conferencia.

Para coordinar y articular su acción con miras al segundo período de sesiones del UNCTAD, los países en desarrollo, que culminaron la primera Conferencia con una declaración que se incorporó como anexo al Acta Final y que en la cuarta Junta han vuelto a hacer conocer su posición solidaria acerca del estado y soluciones para los problemas fundamentales que condicionan su desarrollo, han establecido un mecanismo de coordinación que funciona alternativa o indistintamente en Nueva York y en Ginebra. Ambos grupos han venido celebrando reuniones, pero es necesario intensificar su coordinación y resolver aspectos relacionados con la composición del grupo que actúa en Ginebra ante la falta en esa ciudad de representantes diplomáticos de diversos países en desarrollo miembros de la Junta y de otros que desean actuar en carácter de observadores. Asimismo deben resolverse problemas de información entre ambos grupos y de análisis de los trabajos que se llevan a cabo en la Secretaría o en las reuniones de expertos convocadas por ésta.

En ocasión de la quinta Junta es imprescindible que queden superadas ciertas dificultades, en parte formales, pero que podrían afectar en algún modo la necesaria coordinación en las posiciones de los países en desarrollo. Ello quizás no se produzca en el caso particular de América Latina ya que los países de esta región integran, excepción hecha de Cuba, una comisión especial de coordinación (CECLA) cuyo mandato es, justamente coordinar y armonizar las actitudes y posiciones de los países latinoamericanos en materia de política comercial internacional, particularmente con vistas a la acción que estos países habrán de desarrollar en la segunda UNCTAD. La tercera reunión de la CECLA a nivel de expertos, celebrada en México del 11 al 23 de junio de 1966, junto con aprobar una serie de ponencias comunes, que fueron sostenidas por los países latinoamericanos en la cuarta Junta, fijó un calendario provisional de reuniones que deberán culminar

/en una

en una reunión de la CECLA a nivel ministerial. En tal oportunidad los países latinoamericanos fijarán su posición y estrategia para la segunda conferencia, tratando de coordinar y aunar su acción con la de otros países y zonas en desarrollo. A ese efecto se considera que tendrá una importancia decisiva la reunión que, 8 a 10 semanas antes de la segunda UNCTAD, habrá de celebrar en Argelia el grupo de los "77".

2. La acción del GATT para la expansión del comercio mundial, marcha de las Negociaciones Arancelarias Kennedy y otros medios de acción

En anteriores informes de la CEPAL y en especial en documentos destinados a analizar los aspectos más salientes de la política comercial internacional y establecer conclusiones y fijar líneas comunes de acción en América Latina, se han examinado los alcances y limitaciones que ofrece el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT),<sup>1/</sup> del cual son parte hasta el momento 12 países del área geográfica latinoamericana, uno de ellos con carácter de miembro provisional.<sup>2/</sup> Desde su creación en 1948, el GATT comenzó a asignar alguna importancia a los problemas que afectan a los países en desarrollo sólo a partir de la publicación del informe Haberler,<sup>3/</sup> en 1958, y en forma más acentuada desde la reunión de Partes Contratantes a nivel ministerial celebrada hacia fines de 1961. Evidentemente este organismo, que constituye por ahora el principal foro negociador general para las cuestiones comerciales, aún con las limitaciones que derivan de su falta de

---

1/ Véase CEPAL, América Latina y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre comercio y desarrollo (ST/ECLA/Conf.13/L.2), Capítulo IV.

2/ Argentina, Brasil, Cuba, Chile, Guyana, Haití, Jamaica, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Uruguay, Trinidad y Tabago.

3/ Este Informe, titulado Las tendencias del comercio internacional (N° de venta GATT/1958-3), que tuvo un efecto decisivo sobre las actividades del GATT, fue preparado por un grupo de expertos designado en el duodécimo período de sesiones de las Partes Contratantes con el fin de proceder al examen de las tendencias básicas del comercio internacional de productos primarios y, especialmente, del hecho de que "el comercio de los países insuficientemente desarrollados no progresara a un ritmo tan rápido como en los países industrializados, que los precios de los productos de base acusen fluctuaciones excesivas a corto plazo y que los países recurran cada vez más a medidas de protección de la agricultura".

universalidad, no podía sustraerse de las reclamaciones y exigencias que plantea al mundo desarrollado la Década de las Naciones Unidas para el desarrollo. Así, luego de crearse los comités II y III,<sup>4/</sup> las Partes Contratantes aprobaron en la reunión a nivel ministerial de mayo de 1963 un "programa de acción", cuyo cumplimiento integral hubiera significado un progreso indudable en favor de la liberalización del comercio mundial y de la participación que en el mismo corresponde a los países en desarrollo.

La falta de cumplimiento por parte de los países desarrollados de las estipulaciones que figuran en el plan de acción del GATT <sup>5/</sup> y en especial de compromisos establecidos clara y expresamente, muestra tanto la insuficiencia

---

<sup>4/</sup> Estos comités fueron establecidos en noviembre de 1958 para poner en práctica un programa coordinado de acción del GATT para la expansión del comercio internacional, formulado como uno de los resultados de la consideración del Informe Haberler. Al Comité I se le encomendó el examen de las posibilidades de realizar una quinta rueda de negociaciones tarifarias y la determinación del alcance, reglas, condiciones, etc. de tales negociaciones, que se concretaron en las llamadas "negociaciones Dillon". Al Comité II se le encomendaron los asuntos relacionados con el comercio de productos agrícolas, en particular el uso y efectos sobre el comercio internacional de las medidas no tarifarias para la protección de la agricultura. El Comité III fue creado para estudiar e informar a las Partes Contratantes sobre los obstáculos especiales a la expansión del comercio de los países en desarrollo. Las actividades de este último comité fueron ampliadas gradualmente hasta 1965, en que fue substituido por el Comité de Comercio y Desarrollo. Las labores de este Comité han consistido principalmente en la identificación de las barreras al comercio de productos de especial interés para los países en desarrollo, en esfuerzos para conseguir la supresión de tales barreras, en estudiar los planes de desarrollo y el potencial de exportación de diversos países, y en considerar otras medidas (v.g. preferencias, promoción del comercio, etc.) para acrecentar las exportaciones de los países en desarrollo.

- <sup>5/</sup>
- a) No agravación de los tratamientos arancelarios (statu quo) para los productos que interesan a los países en desarrollo;
  - b) eliminación en determinado plazo de las restricciones cuantitativas incompatibles con las reglas del GATT;
  - c) liberación de derechos al té y maderas tropicales y acción en favor de otros productos del mismo sector;
  - d) exoneración de derechos a los productos primarios;
  - e) programa de rebajas en favor de los productos manufacturados y semi-manufacturados (no menos del 50 por ciento en 3 años);
  - f) reducción de impuestos internos y otros;
  - g) régimen de informaciones sobre cumplimiento por los países industrializados y
  - h) medidas para facilitar la diversificación y acrecentamiento de las exportaciones de los países en desarrollo.

Los seis países de la CEE no prestaron su apoyo al "Programa de acción", argumentando que consideraban poco preciso y positivo el punto h).

/de los

de los mecanismos para la ejecución de ciertas obligaciones cuando la falta de voluntad política por parte de ciertos países desarrollados, justifiquen éstos o no el mantenimiento de las restricciones existentes por salvaguardias jurídicas establecidas en el Acuerdo General. Esta frustración del Programa de Acción repercutió muy desfavorablemente en las expectativas y en la confianza que pudieran haber puesto en él los países en vías de desarrollo.

Una información reciente proporcionada por la Secretaría del GATT a base de las denuncias formuladas por las Partes Contratantes, da cuenta del mantenimiento de numerosas restricciones de importación, calificadas de residuales e incompatibles con el propio Acuerdo, y para las cuales no ha podido siquiera lograrse, de parte de aquellos países que las aplican, el compromiso de establecer un programa o de fijar fechas límites para su completa eliminación.

Con respecto a la eliminación de las restricciones residuales, los países desarrollados han insistido en que los países en desarrollo, a los cuales pudiera afectar su mantenimiento, especifiquen los casos en que surja un perjuicio concreto o una traba potencial para sus exportaciones. Los países en desarrollo no aceptan este criterio y sostienen que el efecto negativo de las restricciones se ejerce por su sola existencia, aun cuando no exista de momento una corriente comercial afectada en forma directa. Por otra parte, no es posible hablar de una evaluación sobre corrientes comerciales que en los hechos efectivamente no existen a causa de las restricciones existentes.

Otro aspecto, colateral al de las restricciones cuantitativas, es la existencia de mecanismos especiales, como el comercio estatal para determinados productos, subsidios a la producción, al consumo y a la exportación y tasas fiscales, así como ciertas disposiciones administrativas aplicadas en forma restrictiva cuando ello no lo fuera deliberadamente, todos los cuales afectan el acceso a los mercados de los países que los aplican en productos de particular interés para los países en vías de desarrollo. El GATT ha preparado una importante información sobre el particular, a base de las notificaciones efectuadas por las Partes Contratantes industrializadas de conformidad con el procedimiento en consulta vigente. Los países

/en desarrollo

en desarrollo han venido insistiendo en los últimos tiempos sobre la posibilidad de utilizar de manera positiva algunos elementos de regulación del comercio exterior de los países industrializados, recomendando a éstos que, por ejemplo al aplicar sus mecanismos de compras estatales, orienten sus adquisiciones en igualdad de condiciones de competencia hacia países en vías de desarrollo.

Una nueva expectativa se abrió a los países en vías de desarrollo en el seno del GATT en mayo de 1964 con la iniciación de la rueda Kennedy de negociaciones, que no sólo abarca el campo de las tarifas aduaneras como sucedió con las cinco series de negociaciones celebradas en el GATT, sino que incluye aspectos igualmente importantes sobre las disposiciones comerciales de acceso a los mercados.

Además, por primera vez se han aplicado a negociaciones concretas las reglas estipuladas en la nueva parte IV del Acuerdo General. Las reglas de negociación acordadas por las Partes Contratantes para los países menos desarrollados incluyen algunos de los principios y objetivos contenidos en el nuevo capítulo del GATT, especialmente, en lo que se refiere a:

- a) la eliminación de las listas de excepciones para los países desarrollados que negocian con la fórmula lineal, de productos que revisten especial interés para los países en desarrollo;
- b) la inclusión en las listas de los países industrializados que negocian por el mecanismo de ofertas selectivas de los mismos productos;
- c) la posibilidad de que para dichos productos se efectúen reducciones arancelarias superiores al 50 por ciento previsto como regla general para la reducción lineal;
- d) la aplicación inmediata de las reducciones arancelarias para los productos en los que los países en desarrollo sean principal proveedor, en forma individual o conjunta, en lugar de aplicar el mecanismo general de reducción escalonada en cinco años;
- e) la disposición por la que se trata de evitar que, en la fase final de las negociaciones, los países desarrollados retiren de sus ofertas, por aplicación del principio de reciprocidad entre ellos, productos que revisten interés para los países en vías de desarrollo;

/f) la

- f) la contribución de los países en desarrollo se efectuará conforme al principio de la "no-reciprocidad", entendiéndose por tal que no deberá esperarse que una Parte Contratante menos desarrollada ofrezca en el curso de las negociaciones comerciales una contribución incompatible con las necesidades de su desarrollo económico, de su situación financiera y de su comercio exterior; y
- g) la eliminación al máximo de las barreras arancelarias y no arancelarias que traban el ingreso de los productos tropicales debería incluir, a juicio de algunos países menos desarrollados que gozan de preferencias en determinados mercados de países industrializados, la compensación por la pérdida de la preferencia que resultaría por aplicación de la cláusula de la nación más favorecida. <sup>6/</sup>
- h) El establecimiento de condiciones aceptables de acceso a los mercados mundiales para una corriente de exportaciones de productos de zona templada, especialmente en función de adecuados convenios internacionales.

El Comité de Comercio y Desarrollo del GATT celebró del 16 al 21 de enero de 1967 una reunión en Punta del Este dedicada, entre otros aspectos, a evaluar el estado de las negociaciones Kennedy, en relación con las demandas y necesidades de los países en vías de desarrollo. Aunque la parte sustantiva de las deliberaciones se efectuó en forma privada, las exposiciones generales formuladas en el plenario y manifestaciones hechas semanas antes por algunos de los principales participantes permiten extraer ciertas conclusiones provisionales respecto de la medida en que sus eventuales resultados habrán de satisfacer las expectativas de los países en desarrollo y, en parte también, sobre las demandas presentadas por los países del área latinoamericana que participaron en dicho evento (Argentina, Brasil, Chile, Jamaica, Perú, República Dominicana, Nicaragua, Trinidad y Tabago y Uruguay). <sup>7/</sup>

<sup>6/</sup> Este problema ha sido largamente debatido en la UNCTAD (ver resolución A.II/1 párrafo 6), habiéndose avanzado poco en la determinación de fórmulas concretas de compensación.

<sup>7/</sup> Cuba así como Haití y Guyana son miembros del GATT pero no intervienen en las negociaciones.

De los países latinoamericanos que participan en las negociaciones, sólo Argentina, que negocia simultáneamente su incorporación definitiva como miembro pleno del organismo, ha presentado ofertas de cierta magnitud; los restantes se han circunscrito, en general, a señalar sus contribuciones en favor del éxito de la negociación, destacando en algunos casos que hasta el momento no han obtenido del GATT una reciprocidad que corresponda a las concesiones otorgadas ya por ellos. Así el Uruguay, que ha acudido al empleo del Artículo XXIII y ha sido autorizado por las Partes Contratantes para reducir concesiones en virtud de la disminución del valor de las que recibiera en contrapartida, no ha procedido a efectuar tal retiro, lo cual debe interpretarse como una nueva oferta de este país. De todas maneras y pese a la interpretación del concepto de "no reciprocidad" indicada en el punto g), los países industrializados han estado destacando la necesidad de que los países en desarrollo amplíen o mejoren sus ofertas iniciales, a fin de justificar los beneficios que obtendrían de la negociación. Ello también parece repetirse en las negociaciones bilaterales, en las cuales países industrializados vienen insistiendo en desgravaciones para ciertos productos prescindibles o que compiten con similares producidos en los países en desarrollo.

A efecto de dar una idea aproximada acerca de la magnitud y amplitud de las ofertas formuladas por los países industrializados sobre productos para los cuales los países latinoamericanos han hecho saber, en los foros pertinentes del GATT o en el curso de las negociaciones, su interés exportador, se presenta el cuadro 9 que indica las ofertas hechas por la CEE, Japón, Estados Unidos y el Reino Unido, indicando cuándo la misma ha sido igual, inferior o superior al 50 por ciento.

De todos modos para una correcta interpretación de las magnitudes indicadas en el cuadro debe tenerse en cuenta que por lo general no han sido los derechos aduaneros sino la existencia de otras trabas comerciales las que han venido dificultando el ingreso de los productos que interesan a los países en desarrollo. Aparentemente no parece ser mucho lo que en este aspecto habrá de avanzarse en las negociaciones Kennedy.

Cuadro 9

OFERTAS DE ALGUNOS PAISES PARTICIPANTES EN LAS NEGOCIACIONES KENNEDY  
 SOBRE PRODUCTOS DECLARADOS DE INTERES  
 POR LOS PAISES LATINOAMERICANOS

Naturaleza o alcance de la oferta	Número de ofertas			
	Japón	Reino Unido	Estados Unidos	Comunidad Económica Europea
Reducción del 50 por ciento	282	354	379	252
De las cuales:				
Retiro probable	(17)	(84)	(1)	-
Modificación probable	-	-	(1)	-
Sujeta a condición especial	-	(13)	(1)	(22)
Eventualmente menos de 50 por ciento	-	-	(19)	-
Reducción menor de 50 por ciento	63	1	31	102
De las cuales:				
Retiro probable	(4)	-	-	-
Sujeta a condición especial	-	-	-	(6)
Reducción mayor del 50 por ciento	4	-	-	2
Eliminación del gravámen y consolidación de la eliminación	10	32	22	1
Consolidación del gravámen vigente	4	7	2	19
Consolidación a nivel cero	83	60	30	23
Franquicias ya consolidadas	31	29	82	73
Grupos especiales sobre productos	5	12	-	-
Otras ofertas	19	26	61	-
<u>Número total de ofertas</u>	<u>501</u>	<u>521</u>	<u>607</u>	<u>472</u>
<u>Número de posiciones arancelarias</u>	<u>377</u>	<u>392</u>	<u>398</u>	<u>375</u>

Nota: El número de ofertas es mayor que el de posiciones arancelarias debido a que aquéllas se refieren a productos específicos que pueden estar comprendidos dentro de una misma posición arancelaria.

/Otros países

Otros países desarrollados como Austria, Dinamarca, Islandia, Noruega, Suecia y Suiza, han ofrecido, en principio, reducciones del 50 por ciento de sus tarifas para todos los productos industriales. Finlandia ha seguido el mismo criterio, pero sujetando su oferta a una larga lista de excepciones, en tanto que Australia, Canadá, Irlanda, Nueva Zelandia, Portugal y Sud Africa han presentado listas positivas de ofertas. Todos los países indicados han ofrecido asimismo concesiones en el sector de los productos agrícolas, algunas de las cuales son motivo de consideración en los grupos especiales sobre cereales, carnes, y productos lácteos. Checoslovaquia junto a su oferta lineal (de valor relativo por el sistema de comercio exterior de este país) ha indicado simultáneamente datos sobre el volumen de importación, que constituiría su compromiso, en tanto que Polonia ha hecho una oferta relativa a volúmenes de importación.

Es difícil predecir cuál será el resultado final de estas complejas negociaciones. Deberá ponderarse entre otros aspectos el equilibrio que se procura entre los sectores industriales y agrícola, así como aguardar los resultados que se alcancen en las negociaciones especiales entre países en vías de desarrollo. En realidad, salvo en el caso de los cereales, no se registran grandes avances en las negociaciones; existen incluso diferencias sustanciales en relación con los objetivos y alcances de un acuerdo mundial para ordenar el comercio de trigo y cereales forrajeros según se ligue o no esta cuestión al problema de la ayuda alimenticia mundial.

Con relación a los productos tropicales, cuyo comercio interesa a un número considerable de países latinoamericanos, las ofertas iniciales así como la intención de mejorarlas expresadas por los principales países industrializados participantes, significarían para el caso de concretarse, un avance en favor de la liberalización de este comercio y la reducción de las preferencias arancelarias discriminatorias existentes.

Las Partes Contratantes menos desarrolladas que participan en las negociaciones, han venido insistiendo sobre la insuficiencia de las reducciones tarifarias y comerciales para promover sus exportaciones

/de productos

de productos industrializados,<sup>8/</sup> señalando la necesidad de lograr entendimientos positivos en el campo de las preferencias generales y no discriminatorias, a fin de superar los problemas de desarrollo que presentan sus industrias de exportación, posibilitando de ese modo un más amplio acceso de sus manufacturas y semimanufacturas en los mercados de los países desarrollados. Entre las fórmulas que han sido mencionadas en las negociaciones Kennedy y que de concretarse podrían constituir un primer paso práctico, aunque de alcance sumamente limitado, en favor de un sistema de preferencias cabe mencionar:

- a) la aplicación anticipada, sólo en favor de los países en desarrollo y para productos que interesan a éstos de rebajas aplicables gradualmente. Se trataría de una preferencia temporal y degresiva para productos seleccionados;
- b) el otorgamiento de reducciones para productos que se mantendrían en las listas de excepciones en las negociaciones entre países desarrollados; y
- c) la eliminación sólo para los países en desarrollo de ciertas restricciones cuantitativas o prohibiciones que, por el momento, se seguirían aplicando a las importaciones desde otros países desarrollados.

En lo que toca a las negociaciones entre países en desarrollo, se considera que los trabajos se hallan bastante demorados; más aún, de 60 países en desarrollo que son miembros del GATT, sólo 20 se han mostrado interesados en participar en estas negociaciones; de ellos, siete pertenecen al área latinoamericana y cinco son miembros de la ALALC. Aunque no se han definido hasta el momento las reglas que habrán de aplicarse a estas negociaciones, existe el entendimiento de que los países industrializados no habrían de reclamar la extensión de los beneficios que entre sí se acuerden los países en desarrollo, aun cuando cabría suponer a priori que éstos se extenderían a todas las partes menos desarrolladas miembros del GATT y eventualmente a países en desarrollo que no integran el organismo.

---

<sup>8/</sup> Ver debates del Comité de Comercio y Desarrollo del GATT, (Punta del Este, enero, 1967).

El limitado interés que parece demostrar el escaso número de participantes, lleva a suponer un menor alcance para las concesiones que se pacten, existiendo incluso la posibilidad de que estas tratativas continúen como una serie de negociaciones especiales,<sup>9/</sup> luego de la finalización de la rueda Kennedy prevista para el 30 de junio de 1967.

B. LA ORIENTACION DE LAS POLITICAS COMERCIALES DE LOS GRANDES CENTROS EN RELACION CON SU COMERCIO CON AMERICA LATINA

1. La política comercial de la CEE

Fese a los avances registrados en los últimos años, en la elaboración de las políticas comunes que prevé el tratado de Roma, no podría decirse que se ha alcanzado la unidad indispensable en materia de política comercial exterior, aunque existen diversos elementos - algunos muy importantes - que conforman parcialmente esa política, como la tarifa externa común, cuyo segundo acercamiento se produjo a partir del 1º de julio de 1966, los acuerdos de asociación con Grecia y Turquía y la conducción unificada de las negociaciones comerciales en el GATT por la Comisión Ejecutiva de la Comunidad, que responde a un mandato expreso del Consejo de Ministros. En cambio, quedan por definir aspectos como los regímenes de importación y excepciones que todavía mantienen algunos países miembros, así como ciertos convenios con terceros países y en particular con mercados del este europeo.

La dualidad en la conducción de los asuntos comerciales y financieros torna doblemente difícil para los países que deben enfrentar ciertos problemas, encontrar no sólo los caminos o soluciones adecuados, sino también el foro de discusión o negociación requerido para llegar a un entendimiento. Si se suma a todo ello la importancia secundaria que algunos países miembros de la comunidad parecen asignar a sus relaciones

---

9/ Aun cuando existe en principio el acuerdo de aceptar que los países en desarrollo puedan pactar ventajas entre sí no extensibles a los países desarrollados, sería conveniente que ello no se considere una derogación a la cláusula de la nación más favorecida, sino que surja por ejemplo de una interpretación más flexible del artículo XXIV, a la luz de las disposiciones de la nueva parte IV del Acuerdo General.

económicas y políticas con América Latina, en oposición a la actitud de la Comunidad con otras áreas, se tendrá un cuadro general de apreciación que permitirá un más correcto análisis y evaluación de los magros resultados logrados hasta el momento en las conversaciones bilaterales o colectivas de los países de la región con la CEE.

En el grupo de contacto CEE/América Latina, que viene celebrando reuniones informativas en Bruselas desde mediados de 1964, los países latinoamericanos han venido objetando fundamentalmente tres aspectos de la política de la Comunidad.

El primero se refiere a la aplicación de políticas y disposiciones altamente proteccionistas en el sector de los productos agrícolas de zona templada, cuyo efecto será un aumento del grado de autoabastecimiento de la CEE,<sup>10/</sup> en detrimento de las importaciones desde terceros países, e incluso en un incremento de las exportaciones comunitarias de ciertos productos primarios;<sup>11/</sup>

El segundo está relacionado con el otorgamiento de preferencias discriminatorias a un número creciente de países unido, en algunos casos, a apoyos financieros especiales. Luego de la Convención de Yaoundé celebrada con dieciocho países africanos y Madagascar,<sup>12/</sup> la CEE concertó sendos acuerdos de asociación con Grecia, Turquía y Nigeria, acordó bilateral o unilateralmente reducciones arancelarias especiales para productos de especial interés para Israel e India, concluyó un acuerdo comercial de asistencia técnica con el Líbano y ha iniciado negociaciones de asociación con diversos países europeos y africanos; y

---

<sup>10/</sup> En el punto 1 del capítulo III se incluyen algunas referencias sobre las nuevas proyecciones de autoabastecimiento de la CEE para 1970.

<sup>11/</sup> Para colocar los productos agrícolas a precio de competencia internacional la CEE practica una abierta política de subsidios como una de las formas de aplicación del FEOGA (Reglamento N° 25).

<sup>12/</sup> Con respecto a los acuerdos de asociación presentados por la CEE al CAPE dentro del cuadro de las previsiones del Artículo XXIV, debe destacarse que no se trata de un acuerdo entre un grupo de países desarrollados y otro de países en desarrollo, sino de 19 acuerdos individuales que un grupo de países desarrollados celebrara con cada uno de los países en desarrollo. De ese modo el Acuerdo de Yaoundé no constituye contribución alguna en favor de una eventual integración regional de países menos desarrollados.

/Finalmente, el

Finalmente, el tercer aspecto que se objeta es la adopción de una serie de medidas ad hoc tales como las relativas al comercio del petróleo, que tienden en particular a consolidar las intervenciones oficiales en favor de otras fuentes de energía o de abastecedores privilegiados.

El grupo de contacto CEE/América Latina concluyó su segundo ciclo de reuniones con un memorándum resumen que los jefes de las misiones de países latinoamericanos acreditados en Bruselas presentaron a la Comisión de la Comunidad. Dicho documento, de fecha 4 de febrero de 1966, resume las conclusiones conjuntas y de los siete grupos de trabajo en que la Comisión de Contacto dividió sus labores. Aunque hasta el momento la Comunidad no ha dado respuesta a los planteamientos latinoamericanos, han trascendido algunos aspectos del informe que sobre el particular elevó la comisión en diciembre pasado al Consejo de Ministros.

Dicho documento comienza por llamar la atención sobre la rápida expansión de las exportaciones latinoamericanas hacia la CEE en contraposición con el lento desarrollo de las ventas de la CEE a América Latina, concluyendo que esto ha provocado un desnivel comercial en contra de la Comunidad, del orden de los 900 millones de dólares, en su mayor parte originado en el comercio con Venezuela. Asimismo se destaca que la tasa de expansión de las exportaciones latinoamericanas excede considerablemente al de otras zonas en desarrollo y particularmente el de las ventas de los países africanos asociados, registrándose en todos los renglones (excepto aceite, cacao y cueros y pieles). Sin embargo, el informe reconoce que las dificultades de pago han limitado considerablemente las posibilidades de importación de máquinas y equipos necesarios para el proceso de desarrollo económico de América Latina.

A efectos de presentar comparativamente los planteamientos latinoamericanos y la posición que sostiene la Comisión de la Comunidad en el diálogo que se lleva a cabo en Bruselas, se agrupan los problemas en cuatro grandes sectores.

i) Productos tropicales. Las preocupaciones latinoamericanas se centran en tres productos: café, cacao y bananas y se han señalado los problemas que sobre el futuro comercio en estos renglones resultará de la incidencia del régimen preferencial acordado por la Comunidad a otras

/Áreas en

áreas en desarrollo. Además, como para hacer frente a la competencia creciente de productos tropicales provenientes de zonas asociadas, los productores latinoamericanos en algunos casos han debido forzar hacia la baja sus precios de exportación, en los hechos la aplicación del sistema discriminatorio también significó una contradicción respecto del objetivo de estabilización mundial de los mercados de productos básicos que preconiza la propia CEE. Sin perjuicio de insistir en la eliminación de los obstáculos tarifarios y no tarifarios y en la supresión de las discriminaciones, los países latinoamericanos propusieron a la Comunidad la posibilidad de arribar a entendimientos sobre productos específicos mediante acuerdos que permitieran preservar su participación tradicional en el mercado comunitario. Como respuesta la Comisión expresa en su informe al Consejo que las exportaciones de café de América Latina han seguido creciendo, en tanto que disminuyeron las provenientes de los países africanos asociados; que el desarrollo favorable en los envíos de banana sigue gozando de una cuota incrementada con derecho nulo en el mercado alemán; y que la menor participación en el mercado del cacao debía atribuirse a problemas de calidad, especialmente en el producto ofrecido por Brasil. En materia de preferencias, el informe sólo indica que se trata de una cuestión muy delicada para resolver al nivel político ya que mientras los países latinoamericanos bregan por su abolición basándose en recomendaciones de la UNCTAD, los países en desarrollo favorecidos por aquéllas sólo estarían dispuestos a renunciarlas si obtienen previamente compensaciones bajo la forma de ventajas equivalentes al nivel internacional.

ii.) Productos de zona templada. Los planteamientos latinoamericanos se refieren en general a los efectos negativos de la aplicación discriminatoria para los proveedores de ultramar de ciertos mecanismos que sirven a las reglamentaciones de la política agrícola común, a los efectos desfavorables de los regímenes preferenciales vigentes o en gestión, a las restricciones cuantitativas aplicadas por algunos países miembros y a disposiciones sanitarias que podrían llegar a paralizar ciertas importaciones. A los pedidos sobre establecimiento de contingentes arancelarios, modificación de reglamentos considerados perjudiciales, extensión de regímenes preferenciales, supresión de restricciones cuantitativas y seguridades en materia veterinaria,

/la Comisión

La Comisión Ejecutiva contesta que el desarrollo de las exportaciones de carne vacuna y cereales no justifica la preocupación latinoamericana, que la Comunidad seguirá siendo deficitaria en una serie de productos agrícolas (a veces con carácter estacional) y que en otros simplemente las importaciones han decrecido o las futuras posibilidades del mercado se muestran inciertas. Aunque se reconoce que en parte estas aclaraciones pudieran ser correctas, se destaca la ausencia de un examen concreto de los planteamientos de política y de negociación de los países latinoamericanos.

Es evidente que frente a requerimientos similares de otras áreas en desarrollo (tal el caso de algunos países africanos miembros de la Comunidad Británica, Israel, España, India, países del Magrebh, etc.), la Comisión, junto con transmitir los planteamientos al Consejo de Ministros, procuró en todos los casos obtener mandatos negociadores para poder continuar de manera constructiva las conversaciones. En el caso de América Latina se limita a expresar sus puntos de vista y a indicar la conveniencia de mantener, a través del grupo de contacto, un mecanismo que permita el examen continuado de las relaciones entre los países latinoamericanos y la Comunidad. Este mandato, de relativo interés para los países latinoamericanos, ya había sido anticipado por el propio Consejo en una resolución adoptada hacia fines de noviembre,<sup>13/</sup> aun antes de haber tomado conocimiento del informe de la Comisión. En suma, se difunde en los países latinoamericanos la impresión de que la Comunidad no presta adecuado interés a los problemas de comercio que le plantean los países de la región.

iii) Manufacturas y semimanufacturas. Las delegaciones latinoamericanas presentaron en Bruselas una lista de 102 productos para los cuales se indicaban las aspiraciones de los países de la región interesados en obtener reducciones arancelarias, eliminación de restricciones o tratamientos especiales mediante contingentes arancelarios o la apertura de subposiciones

---

<sup>13/</sup> "Después de tomar nota de la solicitud hecha por los países latinoamericanos en el sentido de que las reuniones entre la Comisión y los representantes de estos países deberían continuar, el Consejo considerando que tales reuniones son de interés tanto a la Comunidad como a los países latinoamericanos, estuvo de acuerdo en esta petición, de modo que cualquier problema económico o comercial que pudiera originarse en las relaciones entre CEE y estos países sea estudiado en forma efectiva y regular." Resolución del 25/XI/66 del Consejo de la CEE.

tarifarias. La Comisión expresa que no deben anticiparse concesiones en este campo en tanto no finalicen las negociaciones Kennedy en Ginebra, señalando que América Latina sólo es principal proveedor en un número reducido de items y que, salvo en el caso de los "tops" de lana uruguayos, los exportadores no son países miembros del GATT (Venezuela y México). Por el momento - agrega - sólo estarían en condiciones de sugerir ciertas aperturas tarifarias y reducciones de derechos para subposiciones que incluyan productos de importancia para América Latina. En cuanto al otorgamiento de preferencias generales y no discriminatorias para promover las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo, la posición de la CEE sería algo más receptiva, según se da cuenta en otra parte del informe.

iv) Productos minerales y combustibles. América Latina planteó la necesidad de eliminar los derechos existentes en la tarifa externa común para ciertos metales en bruto (plomo, zinc, y manganeso), así como de reducir la diferencia tarifaria entre los metales brutos y los productos manufacturados y semimanufacturados y la eliminación en las listas de excepciones presentadas a las Negociaciones Arancelarias Kennedy de numerosos productos metálicos cuya exportación interesa a productores latinoamericanos. En materia de hidrocarburos se propició mejorar la participación relativa de los exportadores latinoamericanos de petróleo en los suministros a la Comunidad y reducir el grado de protección aplicada por ésta a su industria de refinera. La Comisión expresa en su informe que el 96 por ciento de los productos mineros que la CEE importa de América Latina están libres de derechos y que la situación de los restantes no permite por el momento mejorarla; agrega que la Comunidad ha ofrecido negociar sustanciales rebajas para los productos metálicos transformados y elaborados y que el problema de los hidrocarburos no es estrictamente comercial, ya que lo que se pone en tela de juicio es el conjunto de la política energética de la comunidad.

Estas dificultades con la Comunidad, que en alguna medida derivan de la falta de una política comercial común y de un organismo único responsable de su aplicación, hacen necesario insistir en el establecimiento de alguna fórmula operativa que permita iniciar un diálogo negociador, sea a través

de un comité permanente de contacto como sugieren incluso algunos países miembros o de un Consejo Mixto a alto nivel con mandato suficiente de parte de los gobiernos latinoamericanos y de los gobiernos que integran la Comunidad. Por supuesto que la sola creación de un mecanismo de este tipo implicaría ya una definición política de parte de la CEE en relación con el encauzamiento de sus futuras relaciones económico-financieras con América Latina.

2. La actitud de los Estados Unidos en su comercio con los países latinoamericanos

Los gobiernos latinoamericanos han indicado su marcada preocupación por la disminución que se registra en la parte en que la exportación de la región contribuye al abastecimiento del mercado de los Estados Unidos y a la manifiesta lentitud del crecimiento de las compras estadounidenses de productos latinoamericanos. En discusiones a nivel hemisférico, fundadas básicamente en los principios contenidos en la Carta de Punta del Este, los países de América Latina han indicado los avances y retrocesos de la política comercial norteamericana, en relación con las posibilidades de suministro de productos latinoamericanos primarios y manufacturados. Comenzando por los aspectos positivos de la política estadounidense, cabría mencionar como pasos concretos en favor de la liberalización del comercio de productos primarios: el apoyo determinante de los Estados Unidos para el cumplimiento del convenio internacional del café especialmente en lo que toca a las obligaciones de los países consumidores, la eliminación en 1965 de las cuotas de importación para plomo y zinc, la suspensión o reducción de derechos sobre algunos productos declarados de interés por algunos países en desarrollo (café soluble, aceite de palma, maderas tropicales, aceite de copra, etc.) y algunas ofertas significativas formuladas en la rueda Kennedy. Otros aspectos de la política estadounidense han sido en cambio severamente enjuiciados por los países latinoamericanos, en especial: la actitud norteamericana en las negociaciones para la concertación de un acuerdo mundial

---

14/ En relación con importaciones estadounidenses desde Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay para productos sujetos a derechos que totalizaron 458 millones de dólares en 1964, las ofertas norteamericanas cubren importaciones por 356 millones.

del cacao, la legislación agrícola en cereales y algodón, las disposiciones restrictivas en carne vacuna, las restricciones en materia de petróleo y textiles de algodón, el manejo de los excedentes y las reservas estratégicas, la aplicación de ciertas reglamentaciones sanitarias y las políticas sobre azúcar y fibras de algodón.

Además del retroceso que las nuevas y mayores restricciones de importación señalan en relación con el statu quo aceptado en Ginebra y convenido en el programa de acción del GATT, las nuevas disposiciones agrícolas amenazan con crear dificultades importantes en ciertos mercados de productos primarios que habían alcanzado un grado relativo de estabilidad. Los nuevos precios garantizados del algodón y la política de venta de la Commodity Credit Corporation provocaron una caída en las cotizaciones internacionales del producto, en tanto que en cereales el levantamiento de ciertas limitaciones de siembra - aun justificable ante la caída de las existencias estadounidenses por debajo de los volúmenes considerados como reservas estratégicas mínimas - ha frenado la tendencia ascendente en las cotizaciones del trigo y colateralmente las de los cereales forrajeros. Si a esto se une la posibilidad de que vuelvan a acumularse importantes excedentes de fibra de algodón y trigo, difícilmente podrán los países latinoamericanos justificar la política de los Estados Unidos en estos renglones, salvo que en definitiva se llegue a un adecuado ordenamiento internacional del mercado de ambos productos.

En materia de azúcar, la nueva legislación norteamericana crea una protección adicional en favor de la producción interna, en desmedro de los posibles suministros desde terceros países. La nueva ley de alimentos para la libertad basada no en la colocación de excedentes disponibles, como era el caso de la ley 480, sino en la política de orientar la producción hacia los déficit alimentarios, constituye una nueva orientación que provoca lógica expectación y preocupaciones en los países del área exportadores de alimentos, dado las dificultades de conciliar muy justificados aspectos humanitarios del programa con sus eventuales repercusiones comerciales.

En el caso del cacao, es todavía más difícil interpretar la actitud negociadora de los Estados Unidos, dada la preocupación permanente que parece mostrar ese país en favor de la liberalización del comercio de productos tropicales.

/Se espera

Se espera en América Latina que en la próxima reunión de Jefes de Estado de los países miembros de la OEA se pueda lograr una definición favorable sobre muchos de los problemas que afectan al comercio con los Estados Unidos y se coincida en una acción conjunta que promueva el acrecentamiento del comercio con otras áreas.

3. La política del Reino Unido y de otros países desarrollados de economía de mercado

La falta de dinamismo del comercio de exportación de América Latina hacia el Reino Unido, se atribuye en buena parte a los problemas de balance de pagos de este país que llegó a la adopción de una sobretasa general de importaciones, de la que sólo quedaron exceptuados algunos productos que interesaban a los países en desarrollo. Además, a consecuencia de la política agrícola británica, los mayores estímulos a la producción, por vía de precios subvencionados, se tradujo en una disminución en las importaciones de alimentos (particularmente carne y cereales), pese a que los países exportadores respectivos habían llegado, bien a un acuerdo voluntario de ordenamiento de envíos (carnes) o a un convenio sobre volúmenes y precios mínimos (cereales). Con respecto al convenio sobre cereales, las medidas de regulación interna no limitaron la producción en la medida que establecen sus compromisos con los principales exportadores. Por otra parte existe preocupación en América Latina por los cambios que este país podría introducir en su política, de resolverse favorablemente su incorporación como miembro pleno de la Comunidad Económica Europea. Así se teme la eventual generalización de preferencias, respecto de este país de las que hoy acuerda la CEE o a la concesión de determinadas ventajas por la Comunidad a los países desarrollados o menos desarrollados del Commonwealth como compensación por las pérdidas de las preferencias que derivan de los pactos de Ottawa.

Aunque la posición del Japón en los últimos años parecería haber sido algo más favorable respecto de su comercio con los países en desarrollo, esta actitud se ha visto limitada, particularmente por el costo de los seguros y fletes marítimos que han condicionado la expansión del comercio con América Latina. El mantenimiento de algunas restricciones de importación y sobre todo el régimen de comercio estatal para ciertos productos agrícolas han limitado asimismo las posibilidades de crecimiento de ciertas exportaciones latinoamericanas.

/El comercio

El comercio con Canadá se ha caracterizado por un fuerte crecimiento habiéndose más que duplicado en el último quinquenio, pero sin haber alcanzado todavía cifras de real significación en el comercio total de la región. Sólo algunos países latinoamericanos han aprovechado las posibilidades del mercado canadiense que se presentan promisorias, tomando en consideración la política de este país y las ofertas formuladas en la rueda Kennedy.

Han sido los países nórdicos quienes, desde la primera conferencia de la UNCTAD, han mostrado mejor predisposición para poner en práctica las recomendaciones aprobadas en aquélla, habiendo liberalizado sustancialmente en los últimos años el comercio de los productos que interesan fundamentalmente a los países en desarrollo, tanto mediante la reducción de los aranceles de importación cuanto con la disminución de tasas internas que incidían sobre ciertos consumos. Del mismo modo, en las negociaciones del GATT, este grupo de países lleva la primacía por su actitud liberal y comprensiva en algunos de los problemas de las partes menos desarrolladas.

El comportamiento de Australia frente a los problemas de los países en desarrollo cabe calificarlo asimismo como altamente positivo, comenzando por el "waiver" obtenido por dicho país en el GATT para poner en práctica un sistema de preferencias generales sujetas a cuotas tarifarias en favor de los países en desarrollo para una primera lista de productos manufacturados y semimanufacturados cuya ampliación acaba de ser anunciada.<sup>15/</sup>

Las heterogéneas actitudes y políticas que vienen asumiendo los países industrializados,<sup>16/</sup> sin estar ligado ello a grado de desarrollo o a problemas de balance de pagos o de otra índole, ponen de manifiesto la importancia de una acción concertada y firme del mundo en desarrollo en una tarea de persuasión que abra caminos y cree un clima propicio para que fructifiquen negociaciones entre ambos grupos de países. Esas circunstancias afirman además la validez de los principios básicos logrados en la UNCTAD y en el GATT y marca el camino que aún queda por recorrer para lograr su aceptación plena y cumplimiento efectivo.

---

<sup>15/</sup> Informe del Grupo de Trabajo adoptado el 28/III/66 (GATT. Instruments de base et documents divers - Supplément No. 14 - pág. 172/188).

<sup>16/</sup> Este hecho se observa incluso en países que periódicamente confrontan sus políticas nacionales en el seno de la OECD.

#### 4. El comercio con los países de economía centralmente planificada

El desarrollo reciente del comercio de la región con los países de economía centralmente planificada señala un incremento muy superior al experimentado por las exportaciones latinoamericanas hacia sus mercados tradicionales. Sin embargo cabe mencionar dos hechos que, en alguna medida, califican esa conclusión general: en primer lugar, la concentración de ese comercio en un grupo reducido de países (Argentina, Brasil, Chile y Cuba); en segundo, las diferentes modalidades a través de las cuales se han canalizado esas relaciones de intercambio.

Se practican distintas fórmulas para negociar con los países de economía centralmente planificada. Los países europeos (Alemania Occidental, Francia, Italia, España, Países Bajos) han celebrado numerosos convenios con los principales países de ese grupo, en los cuales se incluyen proyecciones del probable intercambio y se mencionan los rubros fundamentales que lo integran; estas listas, tienen "prima facie" mayor valor compromisorio para los países socialistas,<sup>17/</sup> que están en condiciones de orientar sus compras de acuerdo a programas preestablecidos. Sin embargo, también es dable observar la ejecución de esos convenios de lado de las compras de los países europeos occidentales que consisten principalmente en materias primas, combustibles y productos alimenticios. Los pagos en ambos sentidos se efectúan normalmente en oro o en divisas de libre disponibilidad.

La estructura del comercio de América Latina con los países señala un neto predominio de productos básicos entre las exportaciones latinoamericanas y de algunas materias primas y productos manufacturados en los suministros de los países socialistas. Existiría, empero, la posibilidad de incorporar en forma creciente manufacturas y semimanufacturas al sector de las exportaciones latinoamericanas.

---

<sup>17/</sup> A las ventajas relativas derivadas de la menor distancia y mejores vinculaciones comerciales se agrega el hecho de que los países socialistas son en este caso proveedores principales de productos primarios en los que no juegan problemas de tecnología, eventualidad de suspensión de suministros y otros que constituyen normalmente barreras en relación con las ventas a América Latina.

La experiencia indica que las mayores dificultades para la expansión de este comercio se presentaron en materia de pagos, por la creación de saldos bilaterales en monedas de cuenta de lenta o difícil utilización, lo cual originó muchas veces operaciones triangulares o de "switch" que, a la postre, significaban una pérdida de capacidad de importación. El reciente acuerdo suscrito por Brasil con la URSS presenta una interesante variante, sin renunciar a la multilateralidad de los pagos. Por el contravalor de los bienes de capital que adquiere Brasil dentro del plafond global de crédito previsto (100 millones de dólares), la URSS se compromete a adquirir productos brasileños en condiciones de competencia, de ellos un 25 por ciento como mínimo en artículos manufacturados y semimanufacturados. Chile ha acordado con la URSS bases de comercio similares y previsto la formulación de un programa de compras oficiales y privadas que deberá concretarse en los próximos dos años.<sup>18/</sup> Checoslovaquia, Rumania, Hungría, Yugoslavia y Polonia mantienen convenios comerciales con países latinoamericanos y se muestran deseosos de intensificar sus relaciones comerciales con los mismos.

Al explorar las posibilidades de expansión de este intercambio, junto con la experiencia reciente de algunos países latinoamericanos cabría considerar aspectos tales como los siguientes:

- a) Una utilización más flexible de los créditos y de los saldos comerciales que se creen, mediante la multilateralización de las posibilidades de pago, al menos entre los países adheridos al COMECON;
- b) mejorar las posibilidades de venta de productos de esos países en el sector privado, aprovechando las nuevas modalidades que resultarían de las modificaciones de comercio exterior puestas en práctica por dichos países (descentralización en el manejo de las empresas exportadoras);

---

<sup>18/</sup> Convenio Comercial y Protocolo sobre suministro de maquinaria y equipo de la URSS suscritos por Brasil el 9 de agosto de 1966 y por Chile el 13 de enero de 1967. En la misma fecha Chile concertó un Convenio de asistencia técnica y financiamiento de proyectos específicos para la construcción de plantas industriales y otros objetivos.

- c) examinar las posibilidades de inversión para la compra de plantas industriales completas con pago a crédito, cuya amortización esté vinculada total o parcialmente a la adquisición por parte de los países suministradores de productos manufacturados y semimanufacturados elaborados en dichas plantas;
- d) incluir en los programas anuales de compras de los países socialistas, previsiones concretas de importación de manufacturas y semimanufacturas latinoamericanas, ligadas o no a un porcentaje determinado de sus ventas de productos industriales.

En ocasión de la primera UNCTAD los países socialistas sostuvieron el firme deseo de intensificar sus relaciones comerciales con los países en vías de desarrollo. Al término de la reunión algunos de ellos presentaron una información sobre metas de posible comercio, sujetando empero tales logros a una reciprocidad adecuada de los países en desarrollo. Posteriormente, tanto en forma unilateral como en el marco del GATT algunos países socialistas anunciaron reducciones de derechos aduaneros para productos cuya exportación interesaba a los países en desarrollo y sólo para éstos. Aun cuando la aplicación de tarifas sólo tiene un valor relativo en las posibilidades efectivas de acceso a los mercados de esos países, dicho anuncio puede considerarse como índice de predisposición para avanzar en otros aspectos prácticos de las negociaciones, a los que se hizo referencia anteriormente.

### C. LAS EXPECTATIVAS INSATISFECHAS DE LOS PAISES EN DESARROLLO Y LOS PLANTEAMIENTOS DE AMERICA LATINA

La primera conferencia de la UNCTAD puso de manifiesto en sus etapas decisivas la existencia de una actitud común de los países en vías de desarrollo, que no se refleja plenamente en las resoluciones finales dados los elementos condicionantes incorporados en la elaboración de éstas por el mecanismo de conciliación, orientada a obtener la máxima aceptación posible de parte de los países desarrollados de economía de mercado o centralmente planificada. De todas formas, los países en desarrollo volcaron sus expectativas al más amplio cumplimiento de las recomendaciones incorporadas al Acta Final. Dichas aspiraciones coinciden de manera apreciable con las que figuran en la Carta de Alta Gracia, documento que constituyó en Ginebra la plataforma básica de los países latinoamericanos.

A casi tres años de la primera conferencia, puede afirmarse que muchas de las expectativas creadas por la misma no se materializaron efectivamente, si bien ha habido un avance apreciable en la identificación más precisa de los problemas, así como en la formulación de alternativas para la solución de los mismos, pero queda aún mucho camino por recorrer para el cumplimiento de las recomendaciones aprobadas.<sup>19/</sup> A la luz de este hecho es necesario que los países en desarrollo refuercen su acción, tanto para el logro de resultados positivos en las negociaciones tarifarias y comerciales en curso en el GATT, cuanto en procura de concretar en la segunda conferencia soluciones a problemas largamente debatidos en la primera.

Tal como se señaló al comienzo de este capítulo, ello obliga a los países en desarrollo concentrar su fuerza negociadora en problemas prácticos y suficientemente estudiados, a fin de plasmar resultados y concretar efectivos compromisos recíprocos. Esto en modo alguno implica que los países en desarrollo desconozcan la responsabilidad que les cabe en las políticas y medidas que deben adoptar en relación con diferentes aspectos de su estructura y conducción económica; sin embargo, cabe insistir una

---

<sup>19/</sup> Véase Informe de la Junta de Comercio y Desarrollo (A/6315) pp. 96-112 y declaración del Secretario General de la UNCTAD (TD/B/103/Rev.1).

vez más que todo ese esfuerzo no brindará por sí sólo resultado alguno, a menos que los países desarrollados acepten hacer frente a sus responsabilidades.

En el sector de los países en desarrollo se ha constituido un pequeño Grupo de Coordinación encargado, entre otros aspectos, de proponer un orden de prioridades para los problemas que figuran en el temario provisional de la segunda UNCTAD, aprobado en la IV Junta. Aun cuando dicho grupo no ha dado término a su labor y la adopción de cualquier criterio deberá consultarse al Comité de Coordinación de los "77", se considera que existen, en principio, elementos para encarar negociaciones concretas en los siguientes aspectos:

a) liberalización del comercio y eliminación de preferencias en el sector de los productos básicos; establecimiento de los principios fundamentales sobre ordenamiento de los mercados (eliminación de producciones exageradamente protegidas, abrogación de preferencias, mecanismos y seguridades de acceso, problema de los sustitutos, etc.); y determinación de campos concretos en los que se pueda avanzar hacia la concertación de convenios mundiales sobre productos;

b) mejoramiento de las condiciones de acceso y eliminación de las restricciones de importación para las manufacturas y semimanufacturas cuya exportación interesa a los países en vías de desarrollo; discusión de fórmulas prácticas de un sistema de preferencias generales y no discriminatorias y adopción de un programa de medidas conducentes a mejorar las condiciones de oferta de los productos industriales que están en aptitud de exportar los países en desarrollo;

c) fijación de las condiciones y modalidades generales de la asistencia financiera que sirva para atender las necesidades de los países en desarrollo en materia de comercio y ayuda; fortalecimiento y aceleración de las decisiones que se deban adoptar en materia de financiamiento suplementario y compensatorio, respectivamente;

d) expansión del área geográfica de las exportaciones de los países en desarrollo. Interesa fundamentalmente a América Latina explorar las perspectivas de incrementar sus ventas a mercados tradicionales (Estados Unidos, Reino Unido, CEE) o potenciales (mercados afroasiáticos y países socialistas).

/La fijación

La fijación de un orden de prioridades y la concentración del esfuerzo no, en absoluto, excluye la posibilidad de seguir avanzando en los estudios y análisis para la identificación de problemas y áreas de coincidencia, así como la eventual proposición de medidas encaminadas a superarlos, en sectores tales como el transporte marítimo, comercio de invisibles, repercusiones sobre el comercio internacional de las agrupaciones económicas interregionales, y expansión del comercio e integración económica entre países en vías de desarrollo.

#### 1. La institucionalización de compromisos comerciales a nivel mundial

Los países en vías de desarrollo llegaron a la primera UNCTAD celebrada en Ginebra dispuestos a provocar un cambio básico en el ordenamiento de las relaciones comerciales internacionales y en la estructura jurídica vigente. Ello llevaba implícito una revisión a fondo de instituciones como el GATT que regulaban las relaciones de países cuyo intercambio recíproco significaba casi el 80 por ciento del comercio mundial, en su mayor parte entre países desarrollados. Las resoluciones aprobadas en la primera Conferencia significaron, sin duda, un cambio en la actitud de los países desarrollados, pero no se tradujeron en compromisos de valor obligatorio, ni con respecto a los principios generales que deben regir entre países de distinto grado de desarrollo, ni con relación a cuestiones específicas debatidas a fondo en la oportunidad. Por ello, los resultados de la primera Conferencia deben ser considerados como el punto de partida para un nuevo ordenamiento del comercio internacional y el desarrollo. De allí la necesidad de aprovechar este foro permanente, en el que se debaten en un plano mundial las cuestiones comerciales y financieras que interesan a los países en desarrollo, para ir perfeccionando e instrumentando puntos de coincidencia, a efectos de exigir su observancia y confrontar periódicamente los logros que se vayan obteniendo.

En el curso del presente capítulo se señaló la necesidad de que en la segunda UNCTAD se debatan y resuelvan problemas concretos del comercio y el desarrollo, creando los mecanismos de negociación y de consulta requeridos por el programa que vienen sosteniendo los países en desarrollo.

/Quizá podría

Quizá podría partirse, en lo inmediato, de los puntos contenidos en el memorándum presentado por el Grupo de Coordinación (Comité de los "31") al término de la IV Junta.<sup>20/</sup>

Es evidente que esa actitud de los países en desarrollo en la UNCTAD, ha comenzado a producir un cambio de significativa importancia dentro del Acuerdo General de Aranceles y Comercio. Así, en las dos tareas principales que se vienen llevando a cabo en este organismo a saber: las negociaciones en la rueda Kennedy y la reforma jurídica de la Carta del GATT, se advierte de manera inequívoca la influencia de la nueva filosofía en materia de comercio y desarrollo aceptada en la UNCTAD. En la rueda Kennedy, sobre cuyos resultados probables se han adelantado algunas referencias, se incluyó, por vez primera en una negociación del GATT, el principio de la "no reciprocidad" y la aceptación de otras reglas especiales para las negociaciones entre países en desarrollo. Ello podría conducir hacia fórmulas más elásticas de negociación y extensión de los beneficios pactados, dando así aplicación efectiva a las disposiciones contenidas en el artículo XXIV, como también a una interpretación más amplia de los alcances de la cláusula de la nación más favorecida en relación con los países en vías de desarrollo.

Con respecto a los cambios en la estructura jurídica del acuerdo general, el aspecto más saliente registrado en los últimos años ha sido la inclusión del nuevo capítulo IV, cuyos aspectos más positivos derivan de la extensión de la acción del GATT a campos más amplios que el de los problemas comerciales para los países en vías de desarrollo al vincularlos con los problemas del financiamiento externo. En los hechos, las reglas contenidas en la nueva Parte IV debían encontrar principio práctico de ejecución en las negociaciones Kennedy. Sin embargo, en el desarrollo de éstas es dable advertir ciertas reticencias de parte de algunos países desarrollados para el cumplimiento integral del compromiso que asumieron al ratificar el capítulo IV. El GATT ha venido por lo general aceptando una aplicación flexible de sus reglas y procedimientos que se funda más en el principio de la negociación, que en el de la obligatoriedad jurídica de cumplimiento.

---

<sup>20/</sup> Informe de la Junta de Comercio y Desarrollo (documento A/6315, p.108/111.)

Esta actitud favorece indudablemente a los países altamente industrializados por su mayor peso negociador, produciéndose, a veces por falta de pronunciamiento formal, la presunta aceptación de decisiones que, en principio, resultarían incompatibles con el acuerdo general.<sup>21/</sup>

Sin perjuicio de la puesta en práctica de las nuevas disposiciones de la parte IV, los países en desarrollo siguen bregando en el GATT por conseguir la incorporación, con carácter de reglas obligatorias, de otros principios tales como el de las preferencias generales y no discriminatorias para la importación de manufacturas y semimanufacturas en los países desarrollados y el establecimiento de normas más flexibles al comercio entre países en desarrollo, no extensivas a los países desarrollados. Todo este proceso, que se viene llevando a cabo en el GATT, no debe verse distorsionado o disminuido en virtud de la aplicación de excepciones, cláusulas de salvaguardia (como por ejemplo la de la desorganización de mercados) o simples situaciones de hecho, por las cuales los países desarrollados puedan justificar o simplemente mantener políticas en oposición a los principios generales aceptados y compromisos contraídos en el organismo. Ello colocaría en situación manifiesta de inferioridad a los países en desarrollo ya que su posición relativa no les asegura una equivalencia en caso de tener que aplicar disposiciones restrictivas en su comercio con los países industrializados, a causa de su mayor vulnerabilidad económica y de su dependencia en materia de recursos externos de un reducido grupo de productos de exportación.

En cuanto los principios y recomendaciones aprobadas en la UNCTAD, parece conveniente que, además de procurar compromisos concretos sobre problemas específicos, se intente también englobar los distintos puntos de coincidencia dentro de un programa ampliado de las Naciones Unidas sobre comercio internacional y desarrollo, que sirva de marco adecuado para la formulación de

---

<sup>21/</sup> En casos de compatibilidad planteados en el GATT, tales: la fórmula aritmética para la fijación de las tarifas externas de la CEE, sus reglas de política agrícola o la legitimidad de los acuerdos de asociación, la solución práctica consistió en constituir grupos de expertos que, o no se expidieron en definitiva o cuyas conclusiones, a veces contradictorias, no fueron sometidas a decisión final de las Partes Contratantes.

metas de crecimiento de los países en vías de desarrollo. Dicho programa ampliado constituiría al propio tiempo un plan de acción al que mediante su aprobación se comprometerían los países participantes, fijándose al respecto los compromisos correspondientes en función de los nuevos planteamientos de la política de desarrollo y comercio internacional.

## 2. La ampliación y liberalización de los mercados de productos básicos

Aun cuando el tema de los problemas relativos al comercio de productos básicos se trata en el capítulo III del presente informe, se considera conveniente incluir aquí algunas conclusiones preliminares. En lo que hace al cumplimiento del statu quo, en procura de consolidar una situación y tender desde allí a un mayor acceso y liberalización de los mercados, debe insistirse en la insuficiencia de este compromiso, asumido por los países desarrollados tanto en el GATT como en la UNCTAD, para el mejoramiento efectivo del sector externo de los países en vías de desarrollo. Las soluciones o alternativas en este particular deberán orientarse hacia una revisión periódica del cumplimiento del compromiso de statu quo con especial énfasis en los resultados más que en la compatibilidad o no de las medidas adoptadas por los países importadores en relación con dicho principio. Los países en desarrollo deberán obtener, acorde con las modalidades y prácticas que apliquen los países desarrollados en materia de acceso a sus mercados, ciertas seguridades sobre volúmenes mínimos de exportación y porcentaje de participación en los consumos actuales y potenciales. Tales seguridades deberán responder a fórmulas de compromiso que sean equivalentes para los países de economía de mercado y para los países socialistas.

Preocupa también a los países de América Latina la materialización del compromiso concertado en la primera UNCTAD sobre eliminación gradual de ventajas aplicadas por ciertos países industrializados en favor de países o regiones en desarrollo. Tal como se prevé en la resolución A.II.6 es indispensable definir fórmulas compensatorias que posibiliten a los países beneficiarios de tales ventajas renunciar a las mismas. Un grupo de

/expertos independientes

expertos independientes debería estudiar los métodos para una correcta evaluación del significado de las ventajas y los mecanismos compensatorios que pudieran ser objeto de negociación.<sup>22/</sup>

En lo que hace a la formulación de una política de convenios sobre productos básicos,<sup>23/</sup> es esencial para los países en vías de desarrollo que se establezcan objetivos definidos, normas prácticas de acuerdo con las características de los productos involucrados y mecanismos operativos de acción, así como que se procure unificar el foro para la discusión de convenios sobre productos y se armonicen al máximo sus disposiciones mediante una simplificación de las cláusulas contractuales.

Los tres aspectos mencionados - perfeccionamiento y aplicación de la cláusula de statu quo, compensación o renuncia de preferencias y política de convenios sobre productos básicos - están en condiciones de originar negociaciones efectivas en el curso de la segunda UNCTAD. A tal efecto debería lograrse un mejor conocimiento sobre los mismos y una mayor coincidencia, impulsando las tareas que desarrollen la Comisión y la Subcomisión Permanente de productos básicos y el grupo asesor respectivo. Asimismo, resultará valiosa la experiencia de los resultados que se logren en las negociaciones sobre productos específicos, particularmente en materia de cacao y azúcar.

Los otros dos temas de importancia que en el campo de los productos básicos viene encarando la UNCTAD - determinación de un convenio tipo y propuesta de organización de mercados - requieren todavía de un mayor análisis a los efectos de determinar su viabilidad y alcances.<sup>24/</sup> Por el momento, nada se ha avanzado sobre el primer punto, considerándose que previamente debe contarse con un informe completo sobre política internacional

---

<sup>22/</sup> Algunos países desarrollados y en desarrollo consideran que la generalización de ventajas, a través de una liberalización creciente de los mercados, constituye, al menos parcialmente, un elemento positivo hacia el logro de las fórmulas compensatorias.

<sup>23/</sup> Informe del primer período de sesiones del Comité Asesor de la Junta y de la Comisión de Productos Básicos (documento TD/B/109).

<sup>24/</sup> Informe de la primera sesión del Subcomité Permanente de Productos Básicos (documento TD/B/C.1/21).

de productos básicos. Sin embargo, parece difícil que pueda concertarse una estrategia de negociación de productos básicos sobre la base de cláusulas uniformes, a menos que éstas sean tan generales que prácticamente no supongan compromisos efectivos en relación con las peculiaridades de los principales productos básicos que son objeto del comercio internacional.

3. Las medidas para promover la diversificación de las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas

Para impulsar en los países en desarrollo las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas, se considera necesario formular un amplio plan de medidas para estimular y mejorar las condiciones de oferta, así como en lo que hace a la liberalización y mejora de las posibilidades de acceso a los mercados de los países industrializados. Desde el lado de la oferta, la CEPAL viene auscultando las posibilidades potenciales de América Latina, a través de una serie de estudios para países seleccionados<sup>25/</sup> en los que se analizan tanto los problemas de estructura industrial y de costos, como los de comercialización y las medidas y políticas que vienen adoptando los países analizados para fomentar las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas. También se formulan en el capítulo III algunas sugerencias sobre asistencia y cooperación de los países desarrollados e instituciones internacionales competentes en favor del aumento y mejoramiento de la producción manufacturera de los países en desarrollo.

En lo que toca a las condiciones de acceso a los mercados, el programa de acción debería considerar la eliminación y reducción de los obstáculos arancelarios y no arancelarios que afectan el ingreso de los productos manufacturados y semimanufacturados cuya exportación interesa a los países en desarrollo y la revisión de las estructuras arancelarias, así como el compromiso de desalentar la instalación y ampliación de tales industrias en los países industrializados y de propiciar la reconversión de ciertos sectores industriales que ayude a la expansión del intercambio que se procura.

---

<sup>25/</sup> Hasta ahora se ha concluido en versión preliminar los estudios referidos a Argentina, Brasil y Chile, para ser presentados a la Comisión de Manufacturas de la UNCTAD.

Debiera ser materia de negociación en la segunda UNCTAD el establecimiento de un sistema general de ventajas preferenciales, temporales, no discriminatorias y no sujetas a reciprocidad, en favor de las importaciones de manufacturas y semimanufacturas producidas en los países en desarrollo.<sup>26/</sup> Al tratarse este punto en el capítulo III se mencionan alternativas acerca de las modalidades y alcances de tal sistema, así como de las compensaciones para los países en desarrollo que, de generalizarse sus actuales preferencias, perderían las ventajas exclusivas que han venido gozando hasta el momento. Esto que en el caso de los países asociados a la CEE parecería no tener gran importancia desde el punto de vista de corrientes comerciales generadas para manufactura, sí le tendría para algunos países en desarrollo que integran el sistema preferencial de la Comunidad Británica.<sup>27/</sup>

Otro campo importante a explorar que podría ser motivo de negociaciones en la próxima UNCTAD <sup>28/</sup> es el de las ventajas tarifarias o comerciales exclusivas entre países en desarrollo que no pueden ser reclamadas por los países desarrollados, particularmente dentro de acuerdos regionales de integración.

#### 4. Las condiciones y fórmulas de financiamiento del comercio y del desarrollo

Es conocida la insuficiencia de recursos externos que en los últimos años ha venido afrontando América Latina para hacer frente a sus necesidades de desarrollo económico y social. Ella se ha debido al

---

<sup>26/</sup> Informe del Grupo de Preferencias de la UNCTAD - primer período de sesiones (TD/B/84).

<sup>27/</sup> En la primera UNCTAD el Reino Unido propuso extender a todos los países en desarrollo las ventajas que acuerda a los países miembros de la Comunidad Británica si idéntica actitud adoptaran los demás países industrializados en el marco de un sistema general de preferencias.

<sup>28/</sup> En la Rueda Kennedy se llevan a cabo negociaciones concretas, siendo probable que las mismas continúen en el GATT como una serie especial de negociaciones al término de aquélla.

efecto combinado de un crecimiento insatisfactorio de las exportaciones de la región y una disminución en los ingresos netos de capitales y recursos financieros. Las perspectivas que se vislumbran para los próximos años no permiten pensar en un cambio fundamental de esas tendencias, a menos que se modifiquen actitudes y políticas de los principales países desarrollados y, en parte también, de los organismos financieros internacionales. La segunda podría desempeñar un papel determinante en esta acción; para ello es imprescindible que los países en desarrollo, adnen sus esfuerzos y dirijan sus planteamientos a objetivos precisos.

En primer lugar es necesario que se aumente la asistencia financiera externa puesta a disposición de los países en desarrollo. <sup>29/</sup> América Latina necesita un aumento significativo de recursos externos que sean proporcionados en condiciones adecuadas. En segundo término deben dejarse de lado los sistemas de créditos ligados, reducir los tipos de interés, aumentar los plazos de amortización y establecer condiciones más flexibles en lo que hace a las restantes exigencias vinculadas a los créditos, tales como el otorgamiento de plazos de gracia. Todas estas cuestiones deberán ser debatidas en la segunda UNCTAD, analizando a fondo proyectos que, como el plan Horowitz, tienden a superar problemas concretos.

Con respecto al mecanismo de financiamiento compensatorio que aplica el Fondo Monetario Internacional debería analizarse en la UNCTAD, sin perjuicio de seguir examinando los problemas operativos en ese ámbito, las posibilidades de mejorar el alcance del sistema vigente, dadas las tendencias de empeoramiento a corto plazo que se observan en los precios de algunos productos primarios de gran importancia para los ingresos de exportación de diversos países latinoamericanos. El problema se acentúa si se toma en consideración la capacidad adquisitiva real que generan tales exportaciones.

---

<sup>29/</sup> El retroceso en la asistencia financiera en los últimos años la colocan cada vez más lejos de la meta del por ciento considerada como modesta para la década del desarrollo de las Naciones Unidas.

En cuanto al problema del financiamiento suplementario, el plan presentado por los expertos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y que se viene tratando en la Comisión de Comercio de Invisibles de la UNCTAD, ofrece una base positiva de discusión, para elaborar un mecanismo que permita asegurar el financiamiento de los programas de desarrollo económico, ante caídas en los ingresos de exportación. Es urgente que en la segunda UNCTAD se adopten decisiones trascendentales en esta materia.

5. El comercio de invisibles y la situación particular de los problemas del transporte marítimo

De los distintos conceptos que en materia de comercio de invisibles han sido examinados en la primera UNCTAD (turismo, seguros, patentes y marcas, regalías y transporte marítimo), se está avanzando en los trabajos preliminares relativos a transportes a un ritmo que hace suponer que, al momento de celebrarse la segunda Conferencia, se estará en condiciones, bien de negociar aspectos concretos o de identificar elementos pasibles de negociación. El problema básico que encaran en este sector los países latinoamericanos se relaciona tanto con el nivel y estructura de los fletes marítimos cuanto con la tendencia ascendente mostrada por éstos en los últimos años, así como con ciertas prácticas de las conferencias de armadores y el estancamiento absoluto y retroceso relativo de sus flotas mercantes nacionales. La aceptación de principios particulares en favor de los países en desarrollo en este campo tendría justificaciones similares a la de los cambios que estos propugnan en materia de ordenamiento del comercio internacional.

### Capítulo III

#### 1. Los problemas del comercio de productos básicos

La considerable atención que en los últimos tres años ha venido prestándose a los problemas relacionados con el comercio de los países en desarrollo constituye indudablemente uno de los aspectos positivos más destacados de la política económica internacional. Aunque se ha avanzado en la identificación de los problemas, e incluso en la discusión de las medidas que contribuirían a solucionarlos, son, sin embargo, muy pequeños los progresos hechos en la aplicación práctica de esas medidas y antes bien, en algunos casos se han experimentado retrocesos. Tiene, por lo tanto, bases muy reales el sentimiento de frustración que parece generalizarse entre los países en vías de desarrollo al comprobar que no disminuye, si no que a veces se amplía más, la discrepancia entre las recomendaciones y compromisos adoptados por la comunidad internacional y lo que efectivamente se hace en el plano de la política comercial. Este divorcio entre lo que se propone y lo que se realiza es particularmente notable en ciertos aspectos de la política relacionada con el comercio de los productos básicos. El examen que más adelante se hace de esos aspectos no permite llegar a conclusiones optimistas, pero sería erróneo considerar que nada más puede hacerse. Las recomendaciones que no se acatan y los compromisos que no se cumplen requieren mayores y renovados esfuerzos de parte de los países en desarrollo hasta que unas y otros se conviertan en los principios rectores del nuevo ordenamiento de las relaciones comerciales internacionales consagrado en el Acta Final de la Conferencia de Comercio y Desarrollo y en la nueva Parte IV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.

En la Tercera Reunión de CECLA al Nivel de Expertos (a mediados de 1966), los países latinoamericanos tuvieron ya la oportunidad de expresar sus preocupaciones y su insatisfacción por los escasos progresos realizados en la solución de los problemas que afectan sus exportaciones de productos básicos. Nada ha ocurrido desde entonces que reste valor y urgencia a las preocupaciones señaladas en aquella oportunidad.

/Por otra

Por otra parte, no bastaría con que los países latinoamericanos, y los países en desarrollo en general, continuaran limitando su acción a pedir el cumplimiento de las recomendaciones aprobadas y los compromisos contraídos por los países desarrollados. La forma como se plantearon algunos de esos compromisos deja abiertas puertas de escape y es preciso entonces, como se sugiere en lo relativo al mantenimiento del statu quo, buscar fórmulas que los hagan más explícitos.

En otros casos es necesario que se avance en la elaboración de las fórmulas y la creación de los mecanismos para que tales principios puedan ser aplicados, basándose en los acuerdos sobre principios generales. Tal vez ninguna experiencia más frustradora en este sentido que la que se ha hecho en relación con la política de convenios internacionales sobre productos. La unanimidad con que todos los países desarrollados respaldan esa política contrasta con las dificultades que algunos de ellos han opuesto a la negociación de convenios. Pero si bien es cierto que ha sido la actitud intransigente de algunos países desarrollados la causa principal de fracaso de las negociaciones sobre convenios realizadas en los últimos dos años, no lo es menos que los países en vías de desarrollo han tenido parte de responsabilidad porque no han logrado, eliminando algunas divergencias, constituir un sólido bloque de intereses comunes en las conferencias negociadoras. En la citada reunión de CECLA, los países latinoamericanos declararon sus propósitos de ampliar la gama de productos reglamentados por convenios internacionales adaptados a las características de cada uno de aquéllos, pero no ha habido de parte de estos mismos países ninguna iniciativa para explorar las posibles formas de organización que podrían tener arreglos sobre otros productos de interés en sus exportaciones.

La política de convenios o arreglos internacionales sobre productos no es la única línea de acción abierta a las iniciativas de los países en vías de desarrollo. Están también los problemas relativos al mejoramiento de las condiciones de acceso a los mercados de los países desarrollados, los programas de reducción y eliminación de las restricciones arancelarias, los problemas relativos a las políticas discriminatorias y otra serie de aspectos sobre los cuales no se ha hecho prácticamente nada. Se requiere, por lo tanto, que los países en desarrollo tomen iniciativas que les permitan definir una

/política de

política de acción conjunta y solidaria, primero al nivel regional y posteriormente al nivel interregional, no ya sobre las cuestiones de principio (sobre las que existen amplias bases de acuerdo) sino sobre problemas específicos sobre los cuales es inevitable que existan diferencias de opinión.

La ya próxima finalización de las Negociaciones Arancelarias Kennedy da mayor urgencia a este planteamiento. Es preciso que los países en vías de desarrollo estén preparados para evaluar el resultado de tales negociaciones y para definir una línea de acción conjunta en el caso de que consideren que tales resultados no satisfacen adecuadamente sus aspiraciones.

a) Alcances y limitaciones de la recomendación relativa al mantenimiento del statu quo

En el conjunto de las recomendaciones adoptadas en el Acta Final de la Conferencia de Comercio y Desarrollo de 1964 y en el de los compromisos asumidos por los países miembros del GATT en la Parte IV del Acuerdo General, en relación con el comercio de los países en vías de desarrollo, tal vez ningún otro aparecía de más fácil cumplimiento que aquellos relativos al mantenimiento del statu quo, precisamente por no exigir acción de ninguna índole sino solamente el compromiso de no innovar en aquellas materias que pudieran hacer más difícil o restringido el acceso de los productos exportados por los países en vías de desarrollo a los mercados de los países desarrollados. Sin embargo, como se ha visto en el curso de los últimos tres años, han sido numerosas las instancias en que no sólo la letra sino el espíritu de aquellos compromisos han sido claramente transgredidos por los países que los aprobaron.

Expuesto en términos muy breves el compromiso relativo al mantenimiento del statu quo expresa que "...los países desarrollados deberán abstenerse de crear nuevas barreras arancelarias o de otra índole (o de aumentar las barreras existentes) contra las importaciones de productos primarios que tienen interés especial para los países en desarrollo". Por lo tanto, una acción como la adoptada por los Estados Unidos en la Legislación Azucarera de octubre de 1965 está en franca contradicción con los postulados de la recomendación aprobada en UNCTAD y el compromiso suscrito en el GATT. En efecto, aquella legislación dispuso aumentar la participación de los productores internos en el abastecimiento total del consumo, reduciendo en cantidades absolutas y proporciones relativas la cuota total suministrada por los productores extranjeros, en su mayor parte países latinoamericanos.

/Aunque la

Aunque la medida adoptada por los Estados Unidos constituye un caso en que se han aumentado las restricciones existentes sobre las importaciones provenientes de países en desarrollo, en otros casos se han adoptado medidas que sin constituir nuevas barreras a la importación ni aumento de las existentes, tienen el mismo efecto restrictivo y deben, por lo tanto, considerarse como transgresiones del statu quo. Para citar solamente los ejemplos más destacados pueden mencionarse el Plan Nacional Agrícola del Reino Unido adoptado en 1965, la política agrícola común de la Comunidad Económica Europea, y las reformas introducidas a la legislación algodonera de los Estados Unidos. El Plan Nacional Agrícola del Reino Unido prevé un aumento selectivo de la producción en el período 1965-70, especialmente en los renglones de carne vacuna y cereales, con el que se espera aumentar el grado de autosuficiencia en éstos y otros productos agrícolas. Todo aumento del grado de autosuficiencia tiene como efecto reducir el grado de participación de los proveedores extranjeros en el consumo total, ya sea "congelando" los actuales volúmenes de importación, o bien disponiendo que el crecimiento futuro de las importaciones se mantenga a una tasa inferior a la tasa de crecimiento del consumo total. En el caso de la legislación algodonera de los Estados Unidos el efecto restrictivo sobre las exportaciones originarias de los países en desarrollo tampoco tiene como base la creación de nuevas barreras arancelarias o de otra índole, sino que surge como resultado de la reducción de los precios para la exportación del algodón a niveles a los cuales los exportadores latinoamericanos no pueden competir, con lo que forzosamente las exportaciones de muchos de ellos se verán desplazadas del mercado mundial.<sup>1/</sup> Con esta política de baja de los precios para ampliar sus exportaciones, los Estados Unidos están acentuando la tendencia que ha persistido en los años recientes en que la participación de las áreas desarrolladas en las exportaciones mundiales de productos primarios han venido aumentando en términos absolutos y relativos, en detrimento de la participación de las exportaciones procedentes de los países en vías de desarrollo.

---

<sup>1/</sup> Véase sobre el particular la declaración presentada al Gobierno de los Estados Unidos por once países latinoamericanos productores de algodón, en la que plantean la necesidad de que se restablezcan los anteriores niveles de precios para las exportaciones de los Estados Unidos. Comercio Exterior, México, noviembre de 1966.

Las consideraciones anteriores sugieren la necesidad de plantear en términos diferentes el cumplimiento de una recomendación como la relativa al mantenimiento del statu quo. No se trataría simplemente de reabrir la discusión sobre la validez de la fórmula recomendada (la de no crear nuevas barreras arancelarias o de otra índole ni aumentar las existentes), sino más bien de negociar compromisos multilaterales que aseguren el cumplimiento efectivo de los objetivos implícitos en la recomendación, a saber, que no disminuya la participación de las exportaciones de los países en vías de desarrollo en los mercados de los países desarrollados importadores y, por lo tanto, en el comercio mundial de productos primarios.

Esa necesidad deriva no solamente del hecho de que en su formulación actual el compromiso del statu quo no define explícitamente los objetivos del mismo, sino además del hecho, sin duda de mayor importancia, de que aun en el caso de que su cumplimiento fuera totalmente efectivo, resultaría insuficiente para garantizar el mantenimiento de la participación de los países en vías de desarrollo en las exportaciones mundiales de productos primarios.

En efecto, en relación con los productos agropecuarios de clima templado y algunos minerales, esa participación está adversamente afectada y tiende a decrecer - aunque no se establezcan nuevos obstáculos ni aumenten los existentes - por la competencia de exportaciones procedentes de países desarrollados, unas veces apoyadas por subsidios y otras veces por una política deliberada de conquista de mercados mediante bajas de los precios, o bien en otros casos por las políticas de subsidios a la producción interna tendientes a aumentar el grado de autosuficiencia. Por lo que se refiere a los productos de la agricultura tropical el problema se plantea, quizá no tanto en términos de una disminución de la participación relativa del conjunto de los países en vías de desarrollo (aunque ello puede ocurrir en el caso de productos que tienen substitutos sintéticos), sino más bien en términos de un enfrentamiento entre grupos de estos países, mediante la concesión de preferencias discriminatorias que tienden a aumentar la participación de las exportaciones de cierto grupo de países en desarrollo en detrimento de la participación que tienen otros países en desarrollo. Ese es el caso de las preferencias que concede la Comunidad Económica Europea

/al grupo

al grupo de países africanos asociados a dicha Comunidad y a otros países con los cuales se han negociado arreglos similares y el de las preferencias existentes en el ámbito de la Comunidad Británica, que aunque datan de muchos años atrás, tienen efectos análogos.

La efectividad que podría tener el cumplimiento de un compromiso como el relativo al mantenimiento del statu quo se ve además limitada por las dificultades de aplicar en todos los casos criterios viables y objetivos para determinar qué debe entenderse por nuevas barreras (o aumento de las existentes) al comercio de los países en desarrollo particularmente en situaciones como la que actualmente se presenta en la Comunidad Económica Europea. En efecto, los países miembros de la Comunidad, en el proceso de formación de su mercado común, deben reemplazar sus barreras nacionales a las importaciones desde terceros países, así como otras medidas relacionadas con la protección de su producción interna - en especial la producción agrícola - por otras barreras y medidas de carácter común. En estas circunstancias, el problema reside en determinar si tales barreras y medidas comunes tienen o no un efecto más restrictivo que las nacionales reemplazadas por ellas, problema muy difícil, si no imposible, de resolver satisfactoriamente a priori.

Existen buenas razones para juzgar que en este proceso de formación del mercado común el grado de proteccionismo agrícola tiende a nivelarse por la situación más favorable existente - desde el punto de vista del autoabastecimiento interno - en cada uno de los mercados nacionales. El sistema de impuestos variables sobre las importaciones desde terceros países provee los recursos para financiar el mayor costo de la política comunitaria de protección agrícola y en la medida en que esta protección, extendida a todo el mercado común, se traduce en un aumento de la producción, disminuyen en cantidades absolutas o en proporciones relativas las importaciones totales de la Comunidad. Eventualmente, pueden incluso crearse saldos exportables, todo lo cual tiene como resultado inevitable restringir aún más el mercado para las exportaciones de los países en vías de desarrollo. De allí que, aún reconociendo las grandes dificultades que existen para determinar el carácter más restrictivo que puedan tener las medidas de la política agrícola común en cada caso concreto, hay bases suficientes para considerar que el compromiso relativo al mantenimiento del statu quo no provee una garantía adecuada que resguarde los intereses de los países en vías de desarrollo que no disfrutan de libre acceso al mercado de la Comunidad.

Las nuevas proyecciones de la producción, el consumo y la tasa de autoabastecimiento, basadas en el análisis de las tendencias del período 1961-1964, revisan fundamentalmente las proyecciones hechas en 1963. Según estas nuevas proyecciones, en 1970 la Comunidad será totalmente autosuficiente en productos lácteos y, eventualmente, tendrá saldos para exportación a terceros países; en carne vacuna, la demanda de importaciones será menor de la que se había estimado en 1963, con un grado de autosuficiencia de cerca de 92 por ciento; en cereales, el grado de autoabastecimiento será de 100 por ciento para el trigo (actualmente es de 97 por ciento) y 76 por ciento para los cereales forrajeros (actualmente es de 72). En el caso del trigo se señala, sin embargo, que a pesar de alcanzar el grado de autosuficiencia, la Comunidad tendrá que continuar importando algunas cantidades de trigo duro y al mismo tiempo encontrar mercado en los terceros países para la creciente producción de Francia.

Por todas estas consideraciones parecería necesario que los países latinoamericanos tomaran la iniciativa de promover negociaciones multilaterales con los países desarrollados y con los países socialistas, tendientes a obtener compromisos específicos que les garantizaran - sin perjuicio del compromiso de eliminar eventualmente las barreras sobre ciertos grupos de productos como se prevé en las Negociaciones Arancelarias Kennedy - el mantenimiento de una determinada participación mínima en el abastecimiento de sus mercados. Tales compromisos deberían asegurar el libre acceso, o las condiciones más favorables de acceso, a esos mercados, de productos provenientes de los países en desarrollo en cantidades que, además de garantizar una participación porcentual mínima en el consumo presente, incorporaran un factor de crecimiento que asegure el mantenimiento de esa participación en el incremento futuro del consumo.<sup>2/</sup>

Un compromiso de esta naturaleza, que podría ser negociado en el seno de UNCTAD, constituye un desarrollo lógico del compromiso ya adquirido, pero no fielmente observado, relativo al mantenimiento del statu quo, con la ventaja en favor del que se propone, de que pondría el énfasis no en el

---

2/ Agence Internationale d'information pour la presse, Europe, Bruselas, diciembre 13 de 1966.

carácter de las medidas adoptadas por los países importadores, sino en los resultados o consecuencias de las mismas siendo de responsabilidad de los países desarrollados asegurar la consecución de esos resultados. La garantía que se propone cubriría todas las formas de riesgos posibles derivados de la acción de los países desarrollados que puedan afectar las exportaciones de los países en vías de desarrollo, v. gr. política proteccionista y de estímulo a la producción interna, competencia de exportaciones similares provenientes de otros países desarrollados, preferencias discriminatorias, etc.<sup>3/</sup>

Para los países latinoamericanos la obtención de una garantía de esta naturaleza reviste particular importancia y urgencia en sus relaciones con la Comunidad Económica Europea, en especial teniendo en cuenta la reanudación de las negociaciones para el acceso del Reino Unido a la Comunidad. Es indispensable además que América Latina se anticipe a obtener garantías contra los probables efectos adversos de otras medidas que la Comunidad está adoptando en relación con su política agrícola común, así como contra los efectos adversos que pueda tener la extensión a otros países de las preferencias discriminatorias que actualmente concede a los países Asociados.

---

3/ La incorporación de un "factor de crecimiento" tiene precedentes. Uno de ellos es el régimen de contingentes establecido por los Estados Unidos para las importaciones de carnes. La fórmula opera de este modo: se fijó un contingente básico equivalente al promedio anual de las importaciones en el período 1959-63. Este contingente básico se reajusta anualmente en una cifra igual al porcentaje de crecimiento o disminución de la producción interna en los 3 años anteriores (incluido el año corriente). En 1965 ese factor de crecimiento se fijó en 17 por ciento. El contingente básico, 725.4 millones de libras, ajustado por el factor de crecimiento, dio un total de 848.7 millones de libras. Los contingentes para importación se fijan si las importaciones estimadas para el año corriente exceden en 10 por ciento la cifra así ajustada. En el ejemplo citado, si las estimaciones del volumen total de las importaciones estimadas para 1965 hubieran excedido de 933.6 millones de libras (la cifra ajustada, 848.7 millones de libras, más 10 por ciento), el contingente total para las importaciones de dicho año habría sido de 848.7 millones de libras. (Véase U.S. Department of Agriculture, Livestock and Meat Situation, January 1965.)

b) El acceso a los mercados y el problema de las políticas discriminatorias

El compromiso relativo al mantenimiento del statu quo, examinado en los párrafos anteriores, se encaminaba a lograr que no empeoraran las actuales condiciones de acceso a los mercados de los países desarrollados de los productos básicos exportados por los países en vías de desarrollo. Sin embargo, como claramente se desprende del conjunto de las restantes recomendaciones sobre estas materias incluidas en el Acta Final de la Conferencia de Comercio y Desarrollo de 1964 y los compromisos asumidos en la Parte IV del GATT, el objetivo principal es el de asegurar las mejores condiciones de acceso a los mercados de los países desarrollados mediante la reducción gradual en unos casos y la eliminación total en otros, de todos los gravámenes y restricciones existentes sobre los productos que son de especial interés en las exportaciones de los países en vías de desarrollo. La eliminación total de los gravámenes y restricciones, es decir, el libre acceso a los mercados, se recomendó específicamente en el caso de las importaciones de productos tropicales, por ser estos productos que no compiten con la producción interna de los países desarrollados y en los que, por consiguiente, la existencia de los gravámenes tiene generalmente un carácter fiscal. Respecto de los productos que se producen simultáneamente en los países desarrollados y en los en vías de desarrollo, la recomendación aprobada en UNCTAD expresa que "los países desarrollados no deberán tomar medidas que estimulen la producción antieconómica, de manera que se prive a los países en desarrollo de la posibilidad de una participación equitativa y razonable en los mercados mundiales, así como en la expansión de esos mercados".

La garantía de acceso a los mercados es, como se advierte, el problema central de toda la política relativa al comercio de productos básicos. A ese objetivo se orientan también las recomendaciones relativas a la negociación de convenios u otros arreglos internacionales sobre productos, así como las propuestas para la organización internacional de los mercados. Sin embargo, el progreso que se ha hecho en estas materias en los dos y medio años transcurridos desde la Conferencia es muy pequeño. Solamente un reducido número de países desarrollados ha procedido a la reducción o eliminación de los gravámenes sobre las importaciones de unos pocos productos tropicales, mientras que no ha habido iniciativas para reducir el excesivo proteccionismo agrícola

/en los

en los países desarrollados y mejorar las condiciones de acceso a esos mercados. Todo lo contrario, en algunos casos se han acentuado esas políticas proteccionistas o se han hecho más restrictivas las condiciones de acceso.<sup>4/</sup> Las perspectivas más desfavorables en este sentido se presentan en el mercado de la Comunidad Económica Europea tanto en lo que se refiere a los productos de la zona templada como en los de la zona tropical. Respecto de los primeros, la política agrícola común tiende a aumentar el grado de autosuficiencia y, eventualmente, a crear saldos exportables o aumentar los ya existentes, que además, estando apoyados por subsidios a la exportación, gozarán de ventajas competitivas que los países en desarrollo no están en posibilidad de contrarrestar. Respecto de los segundos los problemas se plantean en torno a la política discriminatoria adoptada por la Comunidad, que otorga libre acceso a los productos originarios de un grupo de países asociados a ella, mientras que aplica una tarifa externa común, cuotas de importación y otras restricciones a los productos originarios de los restantes países en desarrollo, entre ellos los latinoamericanos.

Se ha venido generalizando el uso del vocablo "preferencias" para designar las condiciones de libre acceso otorgadas por la Comunidad a los países Asociados y a otros con los cuales se han suscrito o se están negociando convenios especiales. Sin duda es más apropiado designar esa política como una práctica discriminatoria, ya que en efecto coloca en una posición desventajosa a la mayoría de los países en desarrollo. El concepto de preferencia tiene en cambio un uso adecuado en el planteamiento hecho por los países en vías de desarrollo en el sentido de que sus exportaciones de manufacturas y semimanufacturas gocen de un tratamiento arancelario especial en los mercados de los países desarrollados. Aunque el asunto parezca simplemente una cuestión de semántica, los objetivos de una y otra política son tan diferentes que se justifica mantener una clara distinción conceptual entre ellos.

---

<sup>4/</sup> Puede verse una reseña de los principales acontecimientos en esta materia en el documento de la Junta de Comercio y Desarrollo. Review of the implementation of the recommendations of the Conference (TD/B/82/Add.2).

La adopción de esta política discriminatoria y su gradual extensión a otros países, manteniendo siempre su sentido discriminatorio contra un número importante de países en desarrollo, ha tenido el efecto de crear recelos y fricciones entre grupos de estos países. Este enfrentamiento de intereses entre los países que se benefician de la discriminación y los que son objeto de ella se manifestó en la primera reunión de UNCTAD, resolviéndose en forma transaccional con la adopción de una recomendación transitoria según la cual las políticas discriminatorias "...deben ser suprimidas a medida que se apliquen efectivamente, en favor de los países en desarrollo que gozan de las mismas, medidas internacionales que les aseguren ventajas por lo menos equivalentes". Con esta fórmula, sin embargo, solamente se postergó la solución del problema, ya que no fue posible definir la naturaleza de esas ventajas equivalentes, ni se ha avanzado posteriormente en el estudio de las mismas. Por otra parte, la Comunidad ha continuado extendiendo el ámbito de su política discriminatoria mediante la negociación de nuevos convenios (algunos ya finalizados y otros en proceso de finalización) con otros países en vías de desarrollo.

Aunque la citada recomendación no especificó la naturaleza de las medidas que puedan brindar ventajas equivalentes, los países asociados a la Comunidad han declarado que deben consistir en una compensación financiera. Los países latinoamericanos, por su parte, han mantenido la posición de que el objetivo fundamental sigue siendo el cumplimiento del Programa de Acción aprobado en la Reunión Ministerial del GATT, de mayo de 1963, e incorporado en las recomendaciones de UNCTAD, respecto a la eliminación total de los gravámenes sobre las importaciones de productos tropicales. En las sesiones que celebró recientemente el Comité de Comercio y Desarrollo del GATT (enero de 1967) el problema parece haber llegado a un punto crítico, ya que algunos de los países en desarrollo que se benefician de la discriminación declararon no estar dispuestos a participar en las gestiones encaminadas a lograr el cumplimiento del compromiso relativo al libre acceso para todos los productos tropicales, mientras no se hayan adoptado y efectivamente aplicado las medidas compensatorias correspondientes.

/Los problemas,

Los problemas, ya de por sí complejos, implícitos en cualquiera evaluación en términos financieros de las ventajas que obtienen los países beneficiarios del tratamiento discriminatorio en el mercado de la Comunidad, adquieren todavía mayores dificultades al considerar cual ha sido la evolución reciente de las importaciones hechas por la Comunidad desde los principales grupos de países en desarrollo. Por una parte, voceros oficiales de los países asociados declaran que la participación de este grupo de países en las importaciones totales de la Comunidad no ha aumentado a una tasa comparable con el aumento que se observa en las importaciones desde otros países en desarrollo (por ejemplo, los países latinoamericanos). Estas declaraciones equivalen a reconocer que las ventajas comerciales concedidas a los países asociados no han contribuido efectivamente a promover un aumento substancial de las exportaciones de estos países al mercado de la Comunidad. Por otro lado, los países latinoamericanos, cuyas exportaciones a la Comunidad en el período 1962-65 han aumentado proporcionalmente más que las de los países asociados, han puesto énfasis siempre en el hecho de que el problema principal no reside en el efecto inmediato que puedan tener las ventajas comerciales otorgadas a los países asociados sino fundamentalmente en la amenaza que constituyen para el mantenimiento futuro de la participación latinoamericana en el mercado de la Comunidad.<sup>5/</sup>

Se presenta así la paradójica situación de que los países que defienden el mantenimiento de esa política discriminatoria de la que esperaban obtener ventajas comerciales, reconocen que no han obtenido los beneficios esperados, pese a lo cual condicionan la renuncia de esas ventajas al pago de una compensación financiera. Por otro lado, una evaluación ex-ante de lo que representan esas ventajas, es decir, el valor efectivo de las mismas, presenta enormes dificultades, dadas las numerosas variables que habría que tomar en cuenta, ya que aún en el caso de productos específicos como el café, en que la ponderación parecería más viable, no sería posible estimar en términos financieros factores tales como las diferencias de calidad, los contactos comerciales establecidos, los hábitos de consumo, etc.

---

<sup>5/</sup> En los primeros 9 meses de 1966, por ejemplo, las importaciones provenientes de los países asociados aumentaron 18 por ciento, contra un aumento de solamente 4 por ciento en las importaciones desde América Latina.

Es evidente que no han sido estudiados todavía todos los problemas relacionados con esta política discriminatoria con la profundidad que requieren sus diversas implicaciones. No se ha establecido, por ejemplo, si las ventajas discriminatorias que concede la CEE a los países asociados son equivalentes o son más, o menos, favorables que los arreglos especiales sobre precios y cantidades garantizadas que Francia tenía anteriormente con los que hoy son países asociados. Tal comparación permitiría establecer algunas bases sobre las cuales podrían elaborarse fórmulas para estimar el monto de las compensaciones. Al mismo tiempo, parece muy urgente que la Comunidad y los países asociados inicien cuanto antes las negociaciones para determinar la naturaleza y el monto de esas compensaciones. La Comunidad tiene en este sentido una responsabilidad que no puede eludir, ya que las ventajas que brinda a los países asociados no carecen en modo alguno de reciprocidad. Hasta el presente la consideración de este problema ha procedido como si se tratara de un conflicto de intereses entre los países en desarrollo asociados y los restantes países en desarrollo. Obviamente ese no es el caso.

c) La política de convenios o arreglos intergubernamentales sobre productos

Entre las recomendaciones más importantes adoptadas por la Conferencia de Comercio y Desarrollo de 1964 se encuentra la relativa a los convenios intergubernamentales sobre productos básicos, en la que además de señalarse con detalle y extensión los objetivos, principios y alcances de los mismos, se indican las diversas formas que pueden adoptar a fin de hacerlos compatibles con las características específicas de cada producto y dotarlos de los instrumentos y mecanismos de acción necesarios para que puedan cumplir los objetivos propuestos. Hasta dicha Conferencia la negociación de convenios sobre productos tuvo generalmente un carácter de medida de último recurso, de alcance puramente circunstancial, justificable solamente en el grado en que su acción se limitara a corregir situaciones de emergencia como las derivadas de un desequilibrio transitorio entre la producción y el consumo. El papel de los convenios, por consiguiente, se limitaba a tratar de atenuar algunos de los efectos más desfavorables de la situación, mientras las fuerzas espontáneas del mercado restablecían el equilibrio.

El concepto fundamental que preside las recomendaciones adoptadas por la Primera UNCTAD es, por el contrario, de que los convenios sobre productos tienen una función especial en el estímulo del desarrollo económico de los países en vías de desarrollo y constituyen, por lo tanto, parte integrante de la política comercial internacional. La negociación de convenios internacionales sobre productos responde, por consiguiente, a una concepción más amplia sobre las vinculaciones existentes entre el comercio exterior y el desarrollo, de tal manera que su uso no queda restringido al surgimiento de situaciones de emergencia, sino que está determinado por consideraciones relativas a la contribución que tales convenios puedan hacer a la expansión del comercio de los países en desarrollo.

Esta nueva concepción de los convenios sobre productos no ha logrado todavía modificar la actitud de algunos grandes países desarrollados, cuyo concurso en algunos casos es decisivo para que aquéllos tengan razonables perspectivas de éxito. En efecto, si se juzga por los resultados de las negociaciones efectuadas en el curso de los últimos dos años sobre dos productos de vital importancia en las exportaciones de países en desarrollo - el cacao y el azúcar - la política de convenios internacionales no parece ofrecer perspectivas de avance con la amplitud y la eficacia necesarias para contribuir a la expansión del comercio de los países en vías de desarrollo, ni siquiera en los casos - como los dos productos citados - en que un grave deterioro de los precios hacía urgente la negociación de convenios.

Aunque no cabría atribuir una importancia exagerada a los fracasos experimentados en las negociaciones internacionales sobre azúcar y cacao, es indudable que tales fracasos se prestan a que se planteen dudas sobre la posibilidad de que los convenios lleguen a convertirse, en un plazo razonable, en instrumentos para promover un nuevo ordenamiento del comercio mundial de productos básicos que asegure condiciones razonables de estabilidad y crecimiento a los productos exportados por los países en desarrollo. Una de las razones principales de tales fracasos se encuentra evidentemente en la falta de la decisión política para negociar y aceptar fórmulas de compromiso respecto a puntos específicos de los convenios. Otra de las razones se encuentra probablemente en el hecho de que esa nueva concepción de los convenios plantea una distribución más equitativa de los esfuerzos y las responsabilidades

/que competen

que competen a los países participantes en los mismos, importadores y exportadores, de manera que no descansa exclusivamente sobre estos últimos - generalmente países en desarrollo - la tarea de restaurar las condiciones normales del mercado, cuyo desequilibrio a veces ha tenido origen precisamente en los países importadores.

Las negociaciones sobre convenios, no han estado circunscritas al marco de UNCTAD. En los cereales y en las carnes y productos lácteos las negociaciones han estado llevándose adelante en el seno del GATT, sin que pueda saberse aún cual será el resultado de las mismas. Las bases principales del acuerdo que se ha estado discutiendo sobre los cereales incluyen una garantía de acceso a los mercados, de modo que los países exportadores puedan mantener su actual participación en los mercados de los países importadores y una participación adecuada en el crecimiento del consumo; un nivel de precios que sea considerado remunerativo para los exportadores y otros compromisos relacionados con la regulación de las transacciones comerciales y con los programas de ayuda alimenticia. En el caso de las carnes y los productos lácteos las negociaciones encaradas sobre bases similares a las de los cereales no han logrado aún progresos que permitan suponer perspectivas ciertas de acuerdo.

i) Avances en las técnicas operativas de los convenios. Sin duda es útil examinar, aunque sea brevemente, los progresos realizados en el planteamiento de los objetivos y las técnicas de operación de los convenios, al menos en el plano teórico de los anteproyectos que han servido de base a las negociaciones sobre el azúcar y el cacao. Tal examen permitirá, además señalar aquellos aspectos en los que no se ha logrado el consenso general necesario para la conclusión exitosa de las negociaciones. En este sentido, uno de los puntos que cabe destacar en primer lugar es probablemente la contradicción que generalmente se planteaba en la enunciación de los objetivos de los convenios, no por el carácter mismo de tales objetivos, sino en razón de los mecanismos de acción para alcanzarlos. En efecto, entre tales objetivos se incluían simultáneamente la estabilización de los precios en el mercado internacional del producto dado y la estabilización de los ingresos de divisas de los países exportadores, pero como el mecanismo de regulación del mercado descansaba exclusivamente en la regulación del volumen de las

/exportaciones, la

exportaciones, la consecución del primer objetivo (no siempre alcanzado, por otra parte) tenía que realizarse a expensas del segundo. Aunque quizá sería exagerado afirmar que se puso demasiado énfasis en el problema de atenuar o moderar la amplitud de las fluctuaciones de precios en el mercado internacional, con desmedro del problema de garantizar niveles mayores y crecientes de ingresos de exportación, lo cierto es que antes de UNCTAD los convenios eran instrumentos de acción muy limitada, dependientes de la influencia que pudieran ejercer en el mercado mediante la regulación de las exportaciones dentro de límites más o menos precisos, pero sin ninguna capacidad de acción del lado de la demanda. Se reconoce, sin embargo, que la inestabilidad del mercado mundial de productos primarios, y en algunos casos, la lentitud de su crecimiento, frecuentemente han estado asociados con medidas que afectan el nivel de la demanda en los países importadores, como es el caso de las políticas de estímulo a la producción interna, restricciones cuantitativas y arancelarias sobre la importación, etc. De allí que en los anteproyectos de convenios que se han elaborado con arreglo a los principios aprobados en UNCTAD se haya puesto énfasis especial en la inclusión de cláusulas que constituyan compromisos por parte de los países desarrollados importadores tendientes a asegurar su contribución activa al cumplimiento de los objetivos establecidos en los convenios.

El anteproyecto de convenio sobre el azúcar constituye un buen ejemplo de los nuevos principios sobre los que se basa la política de arreglos internacionales sobre productos. Las cláusulas tradicionales sobre escala de precios, regulación de las exportaciones, nivel de las existencias, reservas, etc., son complementadas por compromisos específicos por parte de los países desarrollados importadores. Uno de tales compromisos se relaciona con la adquisición de ciertas cantidades mínimas de azúcar, a precios no inferiores al tope mínimo previsto, con lo cual se asegura que los países exportadores tienen mercado para una determinada proporción de su producción total. Este compromiso, combinado con otro en virtud del cual los países desarrollados importadores garantizarían que no menos del 50 por ciento del incremento anual de su consumo interno sería abastecido con importaciones, brindarían razonables perspectivas de crecimiento para las exportaciones de azúcar de los países en vías de desarrollo.

/La existencia

La existencia de gravámenes aduaneros variables sobre la importación (import levies), destinados a equiparar o hacer más alto el precio de importación de un producto con respecto al precio del producto similar en el mercado interno, se está extendiendo en los países europeos a un considerable número de productos agrícolas. En el anteproyecto de convenio azucarero se propone a este respecto: a) que tales impuestos o gravámenes no excedan la diferencia existente entre el precio interno del país respectivo y el precio del mercado mundial, y b) que el monto de las recaudaciones obtenidas por ese concepto sea restituido a los países exportadores. Es innecesario recalcar la importancia que tendría, no sólo en el caso de los exportadores de azúcar, sino en todos los demás productos exportados por los países en desarrollo y sujetos a gravámenes de aquella naturaleza, la adopción de un compromiso como el referido, ya que contribuiría a contrarrestar, al menos parcialmente, los efectos de las políticas excesivamente proteccionistas de algunos países desarrollados. Ese compromiso, por otra parte, no se contradice con otro (también propuesto para el azúcar) relativo a la reducción o eliminación de los gravámenes arancelarios y otros derechos fiscales existentes en un gran número de países desarrollados sobre las importaciones de productos originarios de países en vías de desarrollo. Como ya se ha visto en páginas anteriores, hace ya algunos años se suscribió un compromiso de esta naturaleza en el seno del GATT, que fue posteriormente incorporado en la nueva Parte IV del Acuerdo General, y por lo tanto, su repetición en el texto de un convenio sobre un producto específico hace más imperativo el cumplimiento del mismo.

La capacidad de acción del convenio como instrumento de regulación del mercado se refuerza con la adopción de otros dos principios. Uno se relaciona con el establecimiento de un fondo financiero que estaría destinado a sufragar los costos de retención y acumulación de existencias cuando el Consejo Administrador del convenio decida que tal retención es necesaria para preservar la estabilidad del mercado. El otro principio se relaciona con la autorización para que el mismo Consejo pueda establecer un sistema de cuotas y ventas sujetas a concesiones especiales entre países en desarrollo exportadores y países en desarrollo importadores, proponiendo al mismo tiempo los arreglos financieros necesarios para que los países exportadores puedan percibir la diferencia que exista (si hay alguna) entre el precio de esas ventas especiales y el precio mínimo establecido en el Convenio.

/La adopción

La adopción de estos dos principios permitiría corregir dos de las más serias limitaciones que tradicionalmente han existido para lograr una efectiva regulación del mercado y para facilitar la colocación de saldos exportables excedentes en países de bajos ingresos y bajos niveles de consumo por habitante. En efecto, los problemas de financiamiento de la acumulación de existencias en períodos de exceso de producción o debilitamiento de la demanda han conspirado siempre contra las posibilidades de que los países en desarrollo exportadores puedan cumplir estrictamente los compromisos o entendimientos sobre precios mínimos de exportación, viéndose forzados a realizar ventas a cualquier precio para liquidar la mayor parte de sus saldos exportables. En algunos casos, a los problemas de financiamiento de la retención de existencias, se agregan otros como la carencia de adecuadas instalaciones de almacenamiento. Respecto de las ventas bajo concesiones especiales, es innegable que no sólo en el azúcar sino también en otros productos se da el caso de países en desarrollo con una gran potencialidad de expansión de su consumo interno, que no pueden adquirir tales productos bajo las condiciones comerciales corrientes por dificultades de balance de pagos, mayor prioridad otorgada a otras importaciones, u otras razones de índole similar. Las ventas bajo concesiones especiales (en cuanto a precios, créditos, etc.) permitirían solucionar simultáneamente tanto los problemas del país exportador como los del importador.

En el anteproyecto de convenio sobre el cacao se avanza todavía más en la técnica de regulación del mercado mediante la operación de una reserva estabilizadora. El principio mismo de la operación de reservas estabilizadoras internacionales no plantea controversias; de hecho, tradicionalmente se la ha considerado como uno de los esquemas-tipo para la concertación de arreglos internacionales sobre productos, si bien la única experiencia que hasta ahora se ha hecho a este respecto se refiere a un metal, el estaño. La creación de una reserva estabilizadora sobre el cacao sería, por lo tanto, la primera existente sobre un producto agrícola. Aun cuando se reconoce generalmente que los problemas técnicos y administrativos que plantea la operación de una reserva estabilizadora sobre un producto agrícola (excluidos los productos perecibles a corto término) son de mayor envergadura que en el caso de un producto mineral, se reconoce también que tales problemas no son insuperables. Los problemas mayores surgen, en cambio, cuando se consideran los aspectos relativos al método de financiamiento y al carácter, grado y oportunidad de su intervención en el mercado.

En las negociaciones preliminares sobre el cacao, el problema del financiamiento de la reserva se había planteado en términos de una contribución que debían realizar todos los países participantes en el comercio mundial del cacao, como un reconocimiento efectivo del principio de que la estabilización del mercado de ese producto correspondía y beneficiaba tanto a los países exportadores como a los importadores. Aunque un buen número de países de este último grupo estuvo dispuesto a participar en el financiamiento, otros no demostraron el mismo espíritu de cooperación, y no se produjo por lo tanto unanimidad de acuerdo en este problema. Una solución provisional se alcanzó cuando los países exportadores acordaron establecer un impuesto sobre las exportaciones, destinado a proveer parte de los recursos financieros requeridos para la operación de la reserva. Este método de financiamiento, sin embargo, resolvía solamente una parte del problema, esto es, el de los ingresos regulares con que debe contar la reserva estabilizadora para costear los gastos de sus operaciones, e incluso puede servir a más largo plazo para constituir el capital de la reserva, pero no resuelve el problema inmediato de los aportes iniciales de capital con que debe crearse la reserva estabilizadora y sin los cuales no tendría ninguna función que desempeñar. Simultáneamente con las dificultades que existieron para constituir inicialmente el capital de la reserva estabilizadora (o sea la etapa de prefinanciamiento), se presentaron otros desacuerdos respecto a la naturaleza de las operaciones que podía hacer dicha reserva, ya que algunos países desarrollados quisieron establecer prohibiciones y limitaciones que reducían ostensiblemente la influencia que aquélla pudiera tener en el mantenimiento de condiciones estables de mercado.

En los convenios sobre productos anteriores a UNCTAD se incluyeron generalmente cláusulas relativas a la necesidad de que los países miembros orientaran sus políticas nacionales de producción de conformidad con los objetivos del respectivo convenio. Por ejemplo, en el Convenio Internacional sobre el Azúcar de 1958, se estipuló que los países exportadores convienen en ajustar la producción, mediante la reglamentación adecuada, de manera que aquélla no exceda las cantidades necesarias para satisfacer su consumo interno, las exportaciones permitidas y el mantenimiento de las reservas previstas en el mismo Convenio. En la práctica, sin embargo, estas obligaciones no fueron estrictamente observadas y cada país continuó orientando su política interna de producción de conformidad con sus propios intereses.

La necesidad de que las políticas nacionales de producción se ajusten en la mayor medida posible a los requerimientos de la demanda mundial es indiscutible, pero ciertamente no existen todavía las condiciones políticas que hagan posible tal grado de coordinación. En el seno de los Consejos internacionales sobre productos, grupos de estudio y organismos similares pueden realizarse las consultas intergubernamentales tendientes a lograr tal objetivo, de manera de prevenir la ocurrencia de grandes y persistentes desequilibrios entre la producción y el consumo mundiales, o corregirlos cuando ya han ocurrido. Se ha hecho ya algún progreso en este sentido, pero falta todavía un mayor grado de cooperación entre los países para que aquel objetivo pueda ser alcanzado. Cabe citar, por ejemplo, que en el anteproyecto de convenio sobre el cacao los países exportadores asumen la obligación de informar periódicamente al Consejo sobre las medidas que tomen para ajustar su producción a las necesidades del mercado y para cumplir sus programas de producción. De la misma manera, los países productores miembros del Convenio Internacional sobre el Café están en el proceso de establecer metas de producción que permitan restablecer el equilibrio en el mercado internacional de este producto. En estos dos casos la responsabilidad de las políticas nacionales de producción corresponde principal o exclusivamente a países en vías de desarrollo exportadores de los mismos, ya que se trata de productos tropicales, pero no sería el mismo caso en los productos agrícolas de la zona templada, en los que las exportaciones de países en desarrollo compiten con la producción interna de los países desarrollados. En el caso del azúcar y de otros que se producen simultáneamente en países desarrollados y en vías de desarrollo, las obligaciones respecto al control de la producción deben ser más estrictas para los primeros en razón de que aquellos países tienen generalmente que subvencionar su producción y sus exportaciones. Si la obligación de controlar la producción correspondiera solamente a los países en desarrollo, el resultado podría ser que éstos, individualmente y como grupo, sufrieran una reducción en la participación que previamente tenían en el mercado mundial.

/Otro aspecto

Otro aspecto vinculado a la regulación de las políticas nacionales de producción se relaciona con los programas de diversificación de las exportaciones de los países en vías de desarrollo. A largo plazo ninguna política de estabilización del mercado mundial de productos primarios puede alcanzar resultados permanentes si se basa exclusivamente en la regulación del volumen de las exportaciones y el control de las existencias mediante la operación de reservas estabilizadoras. En el mejor de los casos estas formas de acción pueden contribuir a mantener a corto plazo un relativo equilibrio del mercado y moderar la amplitud de las fluctuaciones de los precios internacionales. Sin embargo, aun a corto plazo el éxito de esas medidas puede verse comprometido si persisten tendencias estructurales al desequilibrio. De allí la necesidad de que las políticas nacionales de producción, en los países que dependen fundamentalmente de las exportaciones de unos pocos productos primarios, establezcan adecuados programas de diversificación de las exportaciones y la conveniencia de que en los arreglos internacionales sobre productos se creen los mecanismos necesarios para promover esa diversificación. Un ejemplo ilustrativo de la forma como puede iniciarse un programa de esta naturaleza es la propuesta que están considerando los países miembros de la Organización Internacional del Café, conforme a la cual se establecería un fondo formado por una contribución de los países exportadores (en proporción al volumen de sus exportaciones) y contribuciones voluntarias de los países importadores. Este fondo serviría para conceder préstamos a los países productores que emprendan programas de sustitución de cultivos de café. Si esta propuesta es aprobada (con las modificaciones que los mismos países acuerden sobre el método de financiamiento) se habrá dado un paso muy importante en la solución del agudo desequilibrio existente en el mercado mundial del café y se obtendrá una valiosa experiencia que puede ser aplicada a otros productos de importancia en las exportaciones de los países en vías de desarrollo.

ii) Otros tipos de arreglos sobre los productos básicos. En la medida en que se ha tratado de que los convenios internacionales sobre productos sean instrumentos más eficaces para alcanzar objetivos como el de una mayor expansión del comercio de los países en desarrollo a precios estables y remunerativos, han aumentado las dificultades para negociarlos, en particular

/del lado

del lado de los países importadores. No debiera extraerse ninguna conclusión definitiva del hecho que las negociaciones sobre el azúcar y el cacao hayan resultado tan prolongadas y complejas como estériles, pero lo cierto es que ha empezado a plantearse dudas - según se señaló - acerca de si será posible concretar tales convenios para un número apreciable de productos en condiciones satisfactorias en relación con los países en vías de desarrollo.

Ha habido cierto sentimiento de frustración entre los países en desarrollo por la aparente imposibilidad de llegar a acuerdos satisfactorios en el caso de los dos productos citados, pero se espera que en posteriores etapas de la negociación podrá alcanzarse finalmente la unanimidad necesaria para establecer los convenios.

Hubo intentos de explorar otros tipos de arreglos, para estos dos productos que se abandonaron tan prontamente como se vio que no ofrecían perspectivas de éxito. Antes de la reanudación de la Conferencia sobre el cacao, por ejemplo, un número muy limitado de países exportadores intentaron regular el mercado mediante el control de las exportaciones y la fijación de un precio mínimo de exportación, pero tal intento no contó con la cooperación de todos los países productores ni pudo mantenerse por el tiempo necesario para que tuviera alguna influencia sobre el mercado. Otra iniciativa, también relacionada con el cacao, encaminada a lograr que los países importadores suspendieran - por lo menos temporalmente - los gravámenes sobre la importación, tampoco prosperó por la negativa de los países importadores a considerar cualquier medida relacionada con los gravámenes arancelarios fuera del campo de las Negociaciones Kennedy. Respecto al azúcar, se logró un acuerdo de corto plazo entre los principales exportadores para establecer un precio mínimo de exportación, acuerdo que no fue estrictamente observado por algunos exportadores y fue, por lo tanto, abandonado pocas semanas después. La impresión que se tiene, por consiguiente, es que ni los países importadores en unos casos, ni los exportadores en otros, han estado realmente dispuestos a cooperar efectivamente en la solución de los problemas de mercado de esos dos productos.

En las recomendaciones del Acta Final de la Conferencia de Comercio y Desarrollo se reconoce explícitamente que quizás no sea posible ni, en todos los casos, necesario, negociar convenios que reúnan todas las características

/enumeradas en

enumeradas en la misma recomendación. Ciertamente los arreglos internacionales sobre productos pueden ir desde simples consultas intergubernamentales hasta acuerdos más o menos oficiosos (inclusive sobre precios mínimos de venta y volúmenes máximos de exportación), dependiendo estas diferentes clases de arreglos de las características del producto y de los objetivos que se pretendan alcanzar. Recientemente, por ejemplo, el Comité Consultivo Internacional del Algodón estuvo examinando un informe en el que se analizaban las características de un eventual convenio internacional, llegando finalmente a la conclusión de que no era recomendable establecer un convenio basado en el mecanismo de cuotas de exportación, aunque sí era necesario reforzar las actuales funciones del Comité Consultivo mediante la creación de un Subcomité de Políticas, para asegurar una mayor eficacia al sistema de consultas intergubernamentales sobre materias relacionadas con los precios y las exportaciones de este producto.

Efectivamente, la existencia del Comité Consultivo Internacional del Algodón constituye un convenio internacional; lo que se estaba examinando era la posibilidad de dotarlo de más eficaces medios de acción, pero el estudio de las características técnicas del producto y sus condiciones de producción y exportación demostraron que no era aconsejable instituir un sistema de cuotas de exportación como mecanismo regulador del mercado, porque tal sistema de restricciones podría acentuar la tendencia a la substitución del algodón por las fibras artificiales. En cambio, es perfectamente posible concentrar las actividades del Comité Internacional del Algodón en tareas como las de promoción del consumo, investigación y difusión de técnicas para aumentar y mejorar los rendimientos de los cultivos (con lo que puede obtenerse un mejoramiento de los precios a través de la disminución de los costos de producción) y, fundamentalmente, la ampliación del sistema de consultas intergubernamentales de manera que éstas no sean simplemente reuniones de carácter informativo sino que se conviertan en un medio de llegar a decisiones multilaterales respecto a las políticas de producción y exportación del algodón.

La Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP) suministra otro ejemplo de las modalidades sui generis que pueden tener los arreglos internacionales sobre productos. La carta constitutiva de esta Organización

es un documento muy breve: define como objetivos de la misma "la unificación de las políticas petroleras de los países miembros y la determinación de los mejores medios de salvaguardar los intereses (de estos países) individual y colectivamente". Con tal fin establece un sistema de consultas regulares encaminado a asegurar la estabilización de los precios del petróleo y la regulación de la producción "con la debida atención hacia los intereses de las naciones productoras y consumidoras y a la necesidad de asegurar una entrada estable a los países productores, un abastecimiento eficiente, económico y regular...y una justa ganancia para su capital a quienes inviertan en la industria del petróleo".<sup>6/</sup> El aspecto más novedoso de esta Organización es el principio de solidaridad en que descansa la efectividad de sus decisiones. En efecto establece: "Que si como resultado de la aplicación de cualquier decisión unánime de esta Conferencia la que crea la Organización se emplearen cualesquiera represalias directa o indirectamente por alguna Compañía interesada contra uno o más Países Miembros, ningún otro Miembro aceptará oferta alguna de tratamiento ventajoso bien sea en la forma de un aumento en las exportaciones o de una mejora de los precios, que se le pudiera hacer por una o más de dichas Compañías con la intención de desalentar la aplicación de la decisión unánime tomada por la Conferencia".<sup>7/</sup>

Como estructura institucional en materias relacionadas con la producción y el comercio de un producto básico tal vez ninguna otra sea más sencilla y al mismo tiempo efectiva que la de OPEP. En parte ello se debe a ciertas características particulares del producto: los países miembros de la Organización forman un grupo muy reducido que, sin embargo, controla más del 80 por ciento de las exportaciones mundiales de petróleo; la regulación de la producción es relativamente fácil y no envuelve problemas de almacenamiento; se presenta una homogeneidad relativa en los problemas que enfrentan individualmente los países exportadores por el hecho de que en todos ellos la producción está controlada por empresas o compañías filiales de grandes consorcios internacionales; etc. En otros productos probablemente no se

---

6/ Organización de Países Exportadores de Petróleo, Imprenta Nacional, Caracas, 1961.

7/ Idem.

presentan condiciones similares y, en consecuencia, tendrán que ser diferentes las bases sobre las cuales pueda crearse una estructura institucional que cumpla objetivos como los señalados a los convenios de tipo tradicional. El cobre, por ejemplo, un producto importante en las exportaciones latinoamericanas y de especial interés en las de Chile y Perú, presenta ciertas características que harían aconsejable explorar las posibilidades de un arreglo intergubernamental en el que participaran, además de los dos países ya citados, otros países en desarrollo (particularmente México, Zambia y la República del Congo), arreglo cuyas características no tendrían que ser necesariamente las del convenio de tipo tradicional, sino más bien las del sistema de consultas, coordinación de políticas y acción solidaria adoptados por los países miembros de OPEP.

Esta línea de acción para ciertos productos tiene indudablemente algunas ventajas sobre aquella otra que tiende a concentrar las actividades de los países en desarrollo en la negociación de convenios de tipo tradicional. Sin embargo debe reconocerse que tiene también sus limitaciones, pero en algunos casos podría ser el medio de allanar obstáculos como los que se han presentado en las negociaciones sobre el cacao. Lo importante sería reconocer que para avanzar en esta línea de acción no sería condición necesaria que el producto en cuestión afrontara dificultades especiales de mercado. Antes bien, sería preferible que los países en desarrollo se anticiparan a definir las bases de un entendimiento general y las modalidades de una estructura institucional que les permitieran realizar esfuerzos concentrados en pro de objetivos bien definidos como los de garantías de acceso a los mercados, reducción o eliminación de barreras arancelarias y otras restricciones, niveles de precios remunerativos, etc. Si algo enseña la experiencia reciente en materia de negociación de convenios es que los países en vías de desarrollo deben solucionar sus divergencias y adoptar posiciones comunes antes de concurrir a la Conferencia negociadora, porque de otro modo su capacidad de negociación queda sensiblemente reducida y se presta al juego de enfrentamiento de intereses entre países del mismo grupo.

iii) El establecimiento de reservas estabilizadoras. Dentro de la política de arreglos internacionales sobre productos se ha venido prestando considerable atención a los problemas relacionados con el establecimiento y la operación de reservas estabilizadoras. El establecimiento de estas reservas está condicionado por ciertas características del producto (durabilidad, medios y costo de almacenamiento, normas internacionales de calidad, etc.), de manera que su aplicación está restringida a un pequeño número de productos primarios. Por otra parte, como las funciones de una reserva estabilizadora consisten en realizar operaciones de compra y venta de un producto de manera que los precios no excedan los topes mínimo y máximo previamente determinados, su establecimiento sólo puede considerarse dentro del marco de un convenio y como parte de un mecanismo de estabilización que incluya otras formas de acción, como la regulación de las exportaciones, el control de la producción, etc. En estas condiciones, los dos problemas centrales previos al establecimiento de una reserva estabilizadora se relacionan con: a) la determinación del volumen y las condiciones dentro de las cuales va a intervenir en el mercado, y b) el método de financiamiento inicial o previo. Parecería que no existieran mayores dificultades para llegar a acuerdos sobre aspectos relacionados con el punto a), pero las negociaciones pusieron de manifiesto que pueden presentarse diferencias tan importantes como para limitar o reducir substancialmente la función estabilizadora. En este sentido parece conveniente que los países en vías de desarrollo reafirmen su posición respecto a la necesidad de que las operaciones de una reserva estabilizadora tengan la amplitud suficiente para cumplir sus fines de estabilización, es decir, que no se limite a actuar simplemente como una agencia de compra y venta de excedentes. Respecto a los problemas del financiamiento, parecería también oportuno que los países en vías de desarrollo reafirmen como cuestión de principio la responsabilidad que compete a los países desarrollados en la contribución al financiamiento de las reservas estabilizadoras, no como un gesto de buena voluntad, sino por el reconocimiento del hecho de que la estabilización de los precios dentro de ciertos márgenes brinda beneficios a uno y otro grupo de países. Dentro de las diversas fórmulas que se han propuesto para el financiamiento, las más desfavorables - desde el punto de vista de los países en desarrollo - son aquellas basadas parcial o totalmente

/en el

en el establecimiento de un impuesto sobre las exportaciones, ya que ello significa reducir los ingresos de aquellos países, aunque esta reducción no constituye una pérdida definitiva, al menos los priva de una cierta suma de recursos en divisas con las cuales atender sus urgentes necesidades de importación. Si el impuesto se aplicara sobre las importaciones (método que no fue aceptado en las negociaciones sobre el cacao), no existiría certeza de que la incidencia final del impuesto no recaería sobre los exportadores, con el agravante de que entonces sí constituiría una pérdida neta para estos últimos. Los organismos financieros internacionales, por otra parte, han declarado que sus estatutos no les permitirían participar en esta clase de operaciones. Sin embargo, son estos organismos financieros internacionales los que deberían apoyar una iniciativa de esta naturaleza, considerándolo como una extensión lógica de su política de créditos para el desarrollo (al que contribuyen indirectamente) o de la política de créditos con fines de estabilización.

La Secretaría de UNCTAD presentó recientemente una propuesta tendiente a solucionar algunas de las dificultades que ha encontrado el financiamiento de las reservas estabilizadoras. Según esta propuesta, se constituiría un fondo central, mediante suscripciones de capital de los gobiernos y las instituciones financieras internacionales, que tendría la responsabilidad del financiamiento previo de las reservas estabilizadoras creadas como parte de un convenio internacional sobre un producto dado. La responsabilidad por las operaciones propias de las reservas continuaría siendo exclusivamente de cada consejo administrador del respectivo convenio, de manera que el fondo solamente actuaría como institución bancaria de las reservas estabilizadoras, para lo cual incluso podría recibir depósitos hechos por los mismos consejos internacionales sobre productos.<sup>8/</sup> Los detalles operativos de un esquema de esta naturaleza no presentarían mayores dificultades y quizás pudieran de este modo superarse algunas de las objeciones presentadas por los organismos financieros internacionales para su participación en esta clase de actividades. La creación de un fondo como el propuesto tendría algunas ventajas, entre

---

<sup>8/</sup> Operation and financing of buffer stocks: outline of a study for the second session of the Conference, (TD/B/C.1/29), 10 de enero de 1967.

otras, por ejemplo, que el total de recursos financieros para la operación de reservas sobre dos o tres productos podría ser menor que la suma requerida por dos o tres reservas individuales, y que el fondo podría tener mayores facilidades para obtener créditos comerciales cuando así fuera necesario para atender un mayor volumen de operaciones.

La propuesta en mención tiene méritos indiscutibles y es de esperar, por lo tanto, que recibirá atento examen tanto de parte de los gobiernos como de las instituciones financieras internacionales, cuyo concurso parece esencial para que sea viable. Hay todavía aspectos que no están suficientemente dilucidados, pero que podrían serlo una vez sea aceptada como base de una negociación. Por ejemplo, la propuesta aparentemente limita la participación del fondo al suministro del capital inicial (lo que corrientemente se llama etapa de prefinanciamiento) de las reservas estabilizadoras, sin tomar en consideración la necesidad de que estas reservas cuenten con una fuente de ingresos regulares para costear sus gastos de operación (incluyendo en estos los servicios del capital). La magnitud de estos ingresos regulares puede variar apreciablemente de un producto a otro, según se trate de un producto mineral (que tiene bajos costos de almacenamiento) o de un producto agrícola (en el que los costos de almacenamiento son necesariamente más altos). Parte de los costos de operación pueden ser pagados con las utilidades que se obtienen al comprar a los precios mínimos y vender a los precios máximos establecidos en el convenio respectivo, pero entre una y otra de estas operaciones puede transcurrir un lapso de varios meses o aún de años. En todo caso ya serían menores las contribuciones que tendrían que hacer los países en vías de desarrollo.

d) Bases para un acuerdo general sobre arreglos internacionales sobre productos

La Comisión de Productos Básicos de UNCTAD y el Subcomité Permanente de esta misma Comisión tienen en su programa de trabajo la preparación de un proyecto de convenio general sobre arreglos internacionales sobre productos. El Subcomité Permanente, durante su primer período de sesiones (a mediados de 1966) realizó un examen preliminar de este tema, llegando a la conclusión que sería prematuro intentar la elaboración de un proyecto de convenio o acuerdo sin realizar previamente un estudio detallado de los

/problemas que

problemas que pueden surgir en la formulación de una política internacional sobre los productos básicos. Examinó también, sin tomar una decisión al respecto, la cuestión de si el convenio general debería consistir en la formulación de un conjunto o código de principios que sirvieran de guía a los países en el campo de los productos básicos, o alternativamente, si se trataba de elaborar un convenio de carácter contractual, de lineamientos similares al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

No se ha avanzado posteriormente en la consideración de este tema, de manera que no se tiene aún una idea muy precisa de la orientación que tomará la preparación del mencionado convenio. Las consideraciones que se hacen aquí, por consiguiente, son de carácter muy preliminar y tienen solamente el propósito de plantear algunos de los puntos sobre los cuales sería necesario que los países latinoamericanos pudieran definir una línea de acción.

La elaboración de un conjunto de principios y normas que sirvieran de guía a los países en las políticas relativas al comercio de productos básicos constituye indudablemente un objetivo más deseable que el de limitar tales principios y normas a los arreglos internacionales sobre productos. Sin embargo, es lícito preguntarse en qué medida ese conjunto de principios - en caso de referirse a todo el campo de la política sobre comercio de productos básicos - podría tener mayor valor que los principios generales y especiales incluidos en el Acta Final de la Conferencia de Comercio y Desarrollo; las recomendaciones contenidas en los Anexos de dicha Acta Final y la nueva Parte IV del GATT. Incluso si se adopta el criterio más limitado, esto es, el de que ese conjunto de principios se refiriera a los aspectos relacionados con la negociación de convenios o arreglos internacionales sobre productos, se podría plantear la misma pregunta. Por otra parte, si se tratara de establecer un convenio-tipo, que sirviera de modelo para la negociación de arreglos sobre diferentes productos, se llegaría simplemente a repetir la experiencia que ya se ha hecho en las negociaciones anteriores, a saber, que el acuerdo sobre las cuestiones de principio no garantiza en modo alguno el acuerdo sobre las cláusulas operativas del convenio o arreglo respectivo.

/La alternativa

La alternativa que se ha considerado, el que ese conjunto de principios y normas se incorporen en un convenio de carácter contractual, no parece ofrecer mejores perspectivas. Para que la mayoría de los países estuviesen dispuestos a suscribir un convenio de esta naturaleza probablemente sería necesario que los principios y normas tuviesen un carácter general, dejando así un ancho campo a las interpretaciones y a las cláusulas de reserva o excepción.

Estas consideraciones parecerían llevar a la conclusión de que un proyecto de convenio general o tipo para arreglos internacionales sobre productos no ofrecería perspectivas mucho más favorables de contribuir a la solución de los problemas del comercio de los países en desarrollo, que las ya existentes en los compromisos de la Parte IV del GATT y en los principios generales y especiales del Acta Final de la Conferencia de Comercio y Desarrollo. No serviría un propósito útil inmediato reiniciar una discusión sobre cuestiones de principio en el campo de productos básicos, cuando lo conveniente es negociar sobre la base de los principios ya aprobados.

e) La organización internacional de los mercados de los productos primarios

Una de las propuestas que despertó gran interés durante las discusiones realizadas en la Conferencia de Comercio y Desarrollo de 1964 fue la presentada por Francia en torno a una "organización internacional de los mercados para los productos primarios". El examen de esta propuesta fue encomendado inicialmente a un Grupo de Trabajo ad hoc pero posteriormente se transfirió al Subcomité Permanente de la Comisión de Productos Básicos. En la primera etapa de sus labores el Grupo de Trabajo acordó que el examen de los problemas relacionados con la organización internacional de los mercados de los productos primarios debía proceder en dos sentidos principales. En primer lugar, un estudio de los problemas generales que plantea la organización internacional de los mercados, definiendo conceptos tales como el de la relación de precios de intercambio y poder de compra de las exportaciones, y en segundo lugar, una identificación de los problemas específicos que surgen en la aplicación de estos conceptos generales a casos particulares de productos. Con este último

/fin el

fin el Grupo de Trabajo recomendó la preparación de estudios sobre productos representativos de tres categorías principales, a saber: i) productos tropicales que no tienen sucedáneos (cacao); ii) materias primas que tienen substitutos sintéticos (caucho natural); y iii) productos que se producen simultáneamente en países desarrollados y en vías de desarrollo (grasas y aceites vegetales).

Al adoptar estas decisiones, tanto el Grupo de Trabajo como el Subcomité Permanente relegaron tácitamente la consideración de la propuesta francesa a una etapa posterior de sus labores, desechando así una oportunidad para haber planteado la discusión de algunas cuestiones de principio que son esenciales a aquella propuesta. En la Tercera Reunión de CECIA al Nivel de Expertos (México, julio de 1966), los países latinoamericanos aprobaron una Resolución en uno de cuyos puntos encomendaron a la Secretaría de CEPAL la tarea de realizar un examen de los problemas relacionados con la propuesta sobre organización internacional de mercados, a fin de que tales países pudieran asumir una posición definida sobre la misma en la Segunda Conferencia de Comercio y Desarrollo.

Hoy, indudablemente, planteamientos de sumo interés que hubiera sido conveniente dilucidar previamente al estudio de los problemas específicos de la organización del mercado de productos individuales o por lo menos simultáneamente. En este sentido, tal vez uno de los planteamientos más importantes de la propuesta francesa es el que consiste en afirmar que los obstáculos al comercio no constituyen el problema fundamental de las exportaciones de los países en desarrollo y que no puede lograrse progreso alguno en este campo sin antes haber llegado a acuerdos respecto a las cuestiones relativas a la organización de la producción y la estabilización de los precios de los productos exportados por aquellos países.<sup>9/</sup>

Según este planteamiento, la eliminación de los obstáculos al comercio (o en otros términos, la tesis del acceso a los mercados), constituye

---

<sup>9/</sup> Véase Memorandum concerning certain items on the agenda of the United Nations Conference on Trade and Development, submitted by France (United Nations Publication No. 64/II.R.16) vol. VI, p. 18, y Junta de Comercio y Desarrollo (TD/B/3), 16 de febrero de 1965, p. 11.

solamente una actualización de las teorías liberales del siglo XIX, cuando se creía que la generalización del libre cambio permitiría resolver los problemas del comercio. Sin embargo, se afirma, "nunca ha existido un mercado libre mundial, y el del siglo XIX era en realidad un mercado organizado y dirigido desde algunas grandes plazas financieras predominantes, que tomaban las decisiones esenciales en materia de orientación de las inversiones internacionales". El planteamiento concluye afirmando que aún si pudiese demostrarse que la ampliación de los mercados (si ello fuera siempre posible) se tradujera en un aumento de los volúmenes exportados, subsistiría todavía la pregunta de porqué los esfuerzos internacionales deben orientarse a corregir estos efectos que parecen más bien secundarios del comercio de productos y en cambio no se hace ningún intento de remediar otros de carácter básico. En otros términos, por qué la acción internacional en relación a los precios debe limitarse a moderar las fluctuaciones súbitas de los precios, en lugar de aplicar una política de precios remunerativos que corrija la tendencia desfavorable de los precios que perciben los productores primarios. Por consiguiente, el principio fundamental que debe guiar la organización internacional de los mercados es el de reemplazar el actual sistema de precios resultantes del libre juego de la oferta y la demanda por un sistema de precios fijados internacionalmente a niveles que sean remunerativos para los países productores y razonables para los países consumidores.

Estos son, en términos muy resumidos, los razonamientos esenciales de la propuesta francesa para una organización internacional de los mercados de productos primarios. Tal organización estaría basada en una constelación de convenios internacionales sobre los productos primarios en los que se establecerían precios-meta, o una escala de precios, a niveles que en el caso de los productos agrícolas de la zona templada se aproximarían a los precios de los mercados internos de los países desarrollados, y en el caso de los productos de la zona tropical, a niveles que guardarían relación con el aumento de los precios de los productos de la zona templada. Para alcanzar y mantener esos niveles de precios se establecerían cuotas de exportación y, cuando fuera necesario,

/cuotas de

cuotas de importación, además de las otras regulaciones indispensables para la eficaz operación de los convenios. Estos convenios servirían, por lo tanto, como mecanismos para transferir a los países en desarrollo una fracción de los ingresos de los países desarrollados, en la misma forma y utilizando métodos similares a los que emplean los países desarrollados para transferir parte de los ingresos del sector urbano al sector rural.

Si el objetivo fundamental de la organización internacional de los mercados fuera el de promover esta transferencia de ingresos por la vía de los precios que perciben por sus exportaciones los países en vía de desarrollo, poca duda cabe que sería el avance más significativo hacia la solución de los problemas del comercio de productos primarios y la contribución más positiva al proceso de desarrollo de aquellos países. Pero subsisten algunos interrogantes. En primer lugar, no pueden considerarse de carácter secundario los obstáculos existentes en los países desarrollados contra las exportaciones de los países en vías de desarrollo. La magnitud de estos obstáculos, arancelarios y de otra índole, varía de un producto a otro y en los distintos países, pero constituyen de todos modos uno de los factores fundamentales que limitan las posibilidades de expansión de las exportaciones de los países en vías de desarrollo. El énfasis que estos países han puesto en las medidas encaminadas a la eliminación o reducción de los obstáculos que enfrentan sus exportaciones no obedece, ciertamente, a la creencia de que pueda implantarse un régimen de libre cambio (en el sentido que generalmente tiene esta expresión); más bien refleja la experiencia de que tales obstáculos los privan de un acceso adecuado a los mercados de los países desarrollados, ya sea mediante restricciones directas o bien mediante gravámenes y tasas que reducen los precios efectivos que perciben los exportadores en vías de desarrollo, al mismo tiempo que limitan las posibilidades de expansión de los consumos en los países desarrollados importadores de tales productos. Por lo demás, no parece razonable juzgar que el énfasis puesto por los países en vías de desarrollo en las medidas tendientes a lograr un mayor acceso a los mercados de los países desarrollados sea en modo alguno incompatible con la adopción de medidas simultáneas en otros campos, como el de los convenios

/o arreglos

o arreglos internacionales sobre precios u otros tipos de arreglos que constituyan compromisos multilaterales para promover las exportaciones de los países en vías de desarrollo a precios remunerativos y en condiciones que les garanticen el mantenimiento del poder de compra de aquéllas.

No hay nada que objetar en la proposición en sí, si no todo lo contrario aprobar, de que la organización internacional de los mercados consista en la negociación de una serie de convenios internacionales sobre los productos que son de interés en las exportaciones de los países en desarrollo y en que tales convenios tengan como objetivo fundamental obtener precios más altos para los productos respectivos. Estos convenios, cuya naturaleza podría variar según los productos representarían los instrumentos de un nuevo ordenamiento de las relaciones comerciales entre países desarrollados y en vías de desarrollo. Las bases de este nuevo ordenamiento, como lo puntualiza la propuesta francesa, se encuentran en la aceptación por parte de los países desarrollados de la necesidad de transferir una fracción de su ingreso, a través del mejoramiento de los precios, hacia los países en desarrollo, invirtiendo así el proceso de transferencia que ha tenido lugar de éstos a aquéllos a través del deterioro persistente de los precios de los productos primarios y de la relación de intercambio entre éstos y los productos manufacturados.

Pero la aceptación de ese principio de la transferencia de recursos por la vía de los precios es precisamente la que tropieza con mayores dificultades por parte de algunos países desarrollados. Las razones son obvias: es más conveniente para dichos países que la transferencia se realice en su mayor parte en forma de préstamos porque éstos pueden vincularse con el establecimiento de determinadas condiciones. Ahora bien, aunque no ha sido alentadora la experiencia reciente en materia de negociación de convenios sobre productos, no hay duda que los países en vías de desarrollo tienen que seguir aunando esfuerzos para lograr que el conjunto de los países desarrollados acepte los principios esenciales de una política orientada a asegurar un mayor acceso a los mercados y precios más altos para sus exportaciones. Los estudios sobre los aspectos generales y los problemas específicos de una organización internacional de los mercados, a los cuales se hizo referencia anteriormente, refuerzan

/los planteamientos

los planteamientos que han venido haciendo en este sentido los países en vías de desarrollo. En efecto, los estudios sobre productos representativos de las tres principales categorías de productos primarios revelan que en todos ellos es posible y necesario introducir esquemas de organización de los mercados que tiendan a corregir las deficiencias de la actual estructura del comercio mundial de productos primarios. Aunque se señalan las dificultades de diverso grado que tendrían que solucionarse para alcanzar tal objetivo, la conclusión general es la de que tales dificultades no son insuperables si existe la decisión política para resolverlas, puesto que en la organización del mercado interno de muchos países desarrollados se ha logrado superar problemas similares.<sup>10/</sup>

## 2. El comercio de manufacturas y semimanufacturas

### a) Algunos de los problemas relacionados con la oferta de manufacturas en los países latinoamericanos

Se ha venido poniendo énfasis creciente en la necesidad que tienen los países en desarrollo de lograr un crecimiento sostenido de sus exportaciones de productos manufacturados y semimanufacturados. Aparte el que ello se traduciría en mayores ingresos de divisas, la expansión de las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas contribuiría significativamente a disminuir la vulnerabilidad del sector externo, tanto por la mayor diversificación en la estructura de las exportaciones de aquellos países, al reducirse su excesiva dependencia de unos pocos productos primarios, como por el hecho de que los productos manufacturados y semimanufacturados no están sujetos en tanta medida como los primarios a amplias y frecuentes fluctuaciones de precio y volumen. Por otro lado, el establecimiento de una corriente regular y creciente de exportaciones de manufacturas permitiría a los países latinoamericanos participar en la expansión del sector

---

<sup>10/</sup> Para un resumen de las principales conclusiones a que se llegó en los estudios sobre los problemas generales y específicos de una organización internacional de los mercados, véase "Organización Internacional de los Mercados", Documento de referencia presentado por la Secretaría de UNCTAD (TD/B/C.1/PSC/L.2) 27 de junio de 1966.

más dinámico del comercio mundial, y al mismo tiempo ello significaría beneficios bastante más sustanciales para sus economías que los derivados de las exportaciones de productos primarios, dado el mayor valor agregado incorporado a aquéllas y el estímulo que tal exportación significa para el proceso de desarrollo industrial.

Al considerar los problemas relacionados con la oferta y las exportaciones de manufacturas hay que distinguir entre aquellos países que tienen ya una base industrial suficientemente amplia y aquellos otros en que esta base industrial o manufacturera es muy incipiente. En éstos la expansión del comercio de manufacturas presupone la expansión previa de la base productiva, y en particular, el establecimiento de industrias con potencialidades de exportación.

El problema, en cambio, es bastante distinto en aquellos países que ya disponen de una base industrial relativamente amplia y cuyas exportaciones de manufacturas deberían exhibir un dinamismo bastante mayor que el que han mostrado hasta ahora. Esto es atribuible a varios factores bien conocidos, particularmente al hecho de que el desarrollo industrial ha estado en ellos orientado de manera casi exclusiva hacia el mercado interno, esto es, a la sustitución de importaciones, y se ha realizado al amparo de barreras proteccionistas muy elevadas. Se han desarrollado, en consecuencia, numerosas industrias relativamente ineficientes en razón de factores tales como la pequeña dimensión del mercado interno; la falta del acicate de la competencia; la desmedrada situación competitiva que resulta de tener que utilizar insumos producidos nacionalmente a alto costo; el hecho de haberse desarrollado las industrias orientadas exclusivamente hacia el mercado interno y la falta de una política económica adecuada en la mayoría de los países. Los empresarios, por su parte, no se han mostrado por lo común interesados en salir al mercado externo.

Esta falta de una mentalidad exportadora por parte de dichos empresarios y la ausencia de una política sistemática de promoción de las exportaciones por parte de los gobiernos resulta muy evidente si se tiene en cuenta que en la mayoría de los casos las plantas industriales trabajan a niveles que rara vez exceden de un 70 por ciento de la capacidad instalada; es decir, existe normalmente un margen considerable de capacidad

/ociosa y

ociosa y por lo tanto un potencial de exportación que no es aprovechado, pese a que si lo fuera, ello resultaría en una reducción apreciable en los costos de producción. Sólo en ocasiones excepcionales, por lo común asociadas con períodos de fuerte contracción en la actividad económica y por lo tanto en la demanda interna, se han interesado algunos empresarios en la búsqueda de mercados de exportación, generalmente con resultados bastante positivos, pero sin que ese interés se haya mantenido al recuperar la demanda interna su nivel normal.

Debe, sin embargo, reconocerse que en los últimos años algunos empresarios latinoamericanos han manifestado una preocupación creciente y están llevando a cabo una actividad relativamente más intensa en la colocación de sus productos en los mercados exteriores; y que de igual manera los gobiernos latinoamericanos han estado adoptando diversas medidas de promoción de tales exportaciones. No obstante, estas medidas tienen un alcance relativamente limitado y no han llegado a configurar un programa coherente y sistemático. Estas limitaciones caracterizan también a la asistencia técnica que han venido recibiendo los países tanto en lo que se relaciona con el establecimiento y ampliación de industrias orientadas hacia la exportación como en el campo propiamente dicho de promoción de las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas.

El reconocimiento de estas limitaciones y deficiencias instó a gobiernos de países en desarrollo a plantear a la UNCTAD y al Centro de Desarrollo Industrial de las Naciones Unidas la necesidad de mayores actividades en materia de desarrollo y promoción de sus exportaciones de manufacturas, lo que dio lugar a que esos organismos convocaran a un grupo de expertos que se reunió en octubre de 1966 para asesorar acerca de los sectores en que las Naciones Unidas deberían prestar asistencia técnica a los países en desarrollo en esta materia. El tema fue tratado también en una sesión especial de los Secretarios Ejecutivos de las Comisiones Económicas Regionales de las Naciones Unidas en enero de 1967 en la que se llegó a la decisión de combinar las actividades y los recursos en un programa de las

/Naciones Unidas

Naciones Unidas para la promoción de las exportaciones de los países en desarrollo.<sup>11/</sup>

Los estudios realizados por la secretaría de la CEPAL en colaboración con la de la UNCTAD sobre los antecedentes y posibilidades de exportación de manufacturas de algunos de los países latinoamericanos con desarrollo industrial significativo<sup>12/</sup> y cuyas estimaciones se presentan en el cuadro 10 demuestran la medida en que se estima sería posible aumentar tales exportaciones a corto y mediano plazo con sólo aprovechar debidamente la actual capacidad de producción de las diversas industrias, siempre que se resolvieran satisfactoriamente los obstáculos arriba mencionados, y en la hipótesis de que se cumplieran algunas otras condiciones y requisitos, tales como adecuada disponibilidad de materias primas, mejoramiento de las condiciones de operación de la industria y de algunos aspectos institucionales, etc. Aunque estas estimaciones sólo representan órdenes de magnitud, sirven para señalar el grado en que el crecimiento de las exportaciones de manufacturas de estos países está frenado por factores atribuibles a las condiciones de la oferta y el considerable potencial de expansión de tales exportaciones que podría aprovecharse con una acción enérgica y sistemática sobre tales factores, sin que ello signifique ignorar los obstáculos que para tal crecimiento resultan de las restricciones actuales o potencial para el acceso de estos productos a los mercados de los países desarrollados.

---

<sup>11/</sup> Véanse CEPAL, Nota de la Secretaría sobre trabajos conjuntos con la UNCTAD y ONUDI en materia de fomento de exportaciones de manufacturas (E/CN.12/780), y la Nota de la Secretaría presentando el informe de la reunión de expertos sobre la asistencia técnica de las Naciones Unidas relacionada con las exportaciones de manufacturas y semi-manufacturas de los países en desarrollo (Ginebra, 24 a 28 de octubre de 1966) (E/CN.12/781).

<sup>12/</sup> Estos estudios, completados para Argentina, Brasil y Chile, y en preparación para Colombia y Venezuela, serán presentados conjuntamente por las secretarías del UNCTAD y la CEPAL a la Comisión de Manufacturas de UNCTAD.

EXPORTACIONES TOTALES, DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS Y PROYECCIONES PARA  
"CORTO" Y "MEDIANO" PLAZO DE ALGUNOS PAISES SELECCIONADOS

(Millones de dólares)

	Exportaciones realizadas					Estimaciones de la capacidad potencial de exportación		
	1960	1961	1962	1963	1964	1965	Corto plazo (1-2 años)	Mediano plazo (4-5 años)
Argentina								
Exportaciones totales	1 079.2	964.1	1 216.0	1 365.1	1 430.4	1 492.8		
id. productos manufacturados	115.9	131.6	122.2	201.3	201.3	...	317.0	406.0
Brasil								
Exportaciones totales	1 268.8	1 402.0	1 214.2	1 406.5	1 429.8	1 595.5		
id. productos manufacturados	36.7	57.2	46.8	50.1	93.5	157.8	160.5	208.5
							53.5	130.5
Chile								
Exportaciones totales	490.0	508.1	532.1	542.0	625.8	687.9		
id. productos manufacturados	36.7	39.2	33.0	33.7	76.8	92.7	100.0	200.0
Venezuela								
Exportaciones totales	2 263.9	2 452.3	2 543.4	2 465.3	2 481.2	2 459.7		
id. productos manufacturados e/	3.0	7.2	17.4	30.9	19.1	13.7	125.0	150.5

Fuente: "Programa conjunto de integración industrial CENSA/INCE/CIPO/CEIPI".

a/ Con demanda interna restringida

b/ Con demanda interna normalizada.

c/ Datos provisionales.

/b) Problemas

b) Problemas de acceso a los mercados de los países desarrollados y sugerencias para un programa de liberalización de tal acceso

En las resoluciones de la primera UNCTAD y en el programa de acción del GATT se puso especial énfasis en el mejoramiento de las condiciones de acceso a los mercados de los países desarrollados tanto de economía de mercado como centralmente planificada, para los productos manufacturados y semimanufacturados procedentes de los países en desarrollo. La falta de una adecuada ejecución de los compromisos, resoluciones y recomendaciones aprobadas, conspiró contra la diversificación y expansión de tales exportaciones. Así lo han hecho notar los países en desarrollo al quejarse, en ocasión del Cuarto Período de Sesiones de la Junta de Comercio y Desarrollo, por los lentos avances registrados en la materia.<sup>13/</sup> También en el seno del GATT se ha señalado el mantenimiento de numerosas : restricciones residuales de importación sobre manufacturas y semimanufacturas cuya exportación ha sido calificada de especial interés por los países en desarrollo; muchas veces tales restricciones resultan incompatibles con el propio Acuerdo General.<sup>14/</sup>

Todo ello indica la necesidad de que, junto a un programa tendiente a ampliar las posibilidades de acceso para las manufacturas y semimanufacturas producidas en los países en desarrollo (reducciones tarifarias, eliminación de restricciones, etc.) se adopten y cumplan ciertos compromisos mínimos que permiten alentar las posibilidades de exportación en relación con las condiciones de mercado existentes. Dentro de este esquema resulta de fundamental importancia el respeto al compromiso de no aumentar las barreras a los productos de especial interés actual o potencial en las exportaciones de los países en desarrollo (compromiso de standstill).

---

<sup>13/</sup> El Comité de Manufacturas señaló la no remoción de obstáculos a las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas que interesan a los países en desarrollo y recomendó la iniciación de estudios sectoriales, comenzando por la madera y los productos forestales a los que habrían de seguir otros sobre productos de la pesca y minerales de hierro.

<sup>14/</sup> Véanse por ejemplo los informes del Comité de Comercio y Desarrollo, del Grupo de Restricciones Residuales y del Comité de Negociaciones de la Rueda Kennedy del GATT.

De nada valdría pensar en mejorar las condiciones de acceso o de procurar cualquier género de ventaja o preferencias si, en caso de generarse corrientes exportadoras de cierta magnitud de aquellos países a los desarrollados en algunos productos manufacturados o semimanufacturados los países importadores comienzan a aplicar restricciones invocando cláusulas de salvaguardia (en especial arguyendo que ocurre o puede ocurrir una "desorganización de mercado") sin acudir primeramente a modificaciones en su propia estructura productiva que posibilite soluciones compatibles al menos con el mantenimiento de tales corrientes comerciales. El acuerdo de textiles de algodón, que surgió como consecuencia de limitaciones dispuestas unilateralmente por países desarrollados, constituye en cierta forma un ejemplo, más por su concepción que por su ejecución, del tipo de colaboración internacional que podría procurarse en este campo.

En el mismo orden de ideas y frente a acciones unilaterales de países desarrollados que por medios directos (contingentes globales, cuotas bilaterales, etc.) o indirectos (mecanismos de valoración aduanera u otras disposiciones administrativas, restricciones "voluntarias" de exportación impuestas a países en desarrollo, etc.) cierran o limitan sus mercados al ingreso de manufacturas o semimanufacturas que interesan especialmente a países en desarrollo, sería recomendable la adopción de mecanismos dinámicos y ejecutivos que aseguren el cumplimiento de los compromisos asumidos y de las recomendaciones adoptadas en la UNCTAD, así como de un sistema de confrontación a nivel internacional de políticas y obligaciones. A este respecto cabría considerar la posibilidad de instrumentar, dentro de la UNCTAD y de sus órganos subsidiarios, un mecanismo que pudiera actuar y decidir, en los casos de reclamaciones de países en desarrollo ante la aplicación, por parte de países desarrollados, de nuevas o mayores restricciones a importaciones de productos de especial interés para aquellos invocando cláusulas de salvaguardia, si se justifica el recurso a tal cláusula y, en caso afirmativo, si se justifica el alcance de las restricciones impuestas.

Para mejorar efectivamente las condiciones de acceso de los productos manufacturados y semimanufacturados de los países en desarrollo en los mercados de los países desarrollados sería además necesario adoptar un

/programa de

programa de liberación en favor de tales productos que, entre otras, debería tener en cuenta fundamentalmente:

a) que el proceso de liberación del comercio mundial resultante de las diversas negociaciones celebradas en el seno del GATT ha sido principalmente el producto de reducciones arancelarias negociadas entre países desarrollados, y que por lo tanto tal liberación ha beneficiado en particular a las manufacturas y semimanufacturas de especial interés para tales países, habiendo quedado marginados muchos productos manufacturados y semimanufacturados que son de especial interés para los países en desarrollo. Este hecho puede ser corroborado por el análisis de la reducción de los niveles tarifarios resultante de las diversas negociaciones, en especial de la Rueda Dillon, pudiendo preverse que un análisis de los resultados de la Rueda Kennedy llevaría a las mismas conclusiones;

b) que los países desarrollados estén efectivamente dispuestos a promover ajustes en su actividad industrial, particularmente en aquellos sectores industriales en los que los países en desarrollo tienen mayores aptitudes y posibilidades inmediatas y potenciales de expandir sus exportaciones, a fin de adaptar sus condiciones externas a los cambios en el comercio internacional resultantes de la creciente industrialización de dichos países en desarrollo;

c) que en los casos en que las dificultades de acceso se hayan originado en temores por la competencia de otros países desarrollados, se procure individualizar los productos provenientes de los países en desarrollo mediante apertura de subposiciones tarifarias;

d) que los países de economía centralmente planificada prevean en sus programas de importación cupos o provisiones especiales para compras de manufacturas y semimanufacturas desde países en desarrollo. Entre las modalidades que responden a este principio cabe mencionar los planes de venta de equipos industriales pagaderos con exportaciones desde los países en desarrollo que los importan, de manufacturas y semimanufacturas producidas con tales equipos;

e) que se corrijan las distorsiones existentes en las tarifas de muchos países desarrollados, en materia de niveles diferenciales según

/grado de

grado de elaboración. Muchas veces la mayor protección se relaciona también con el grado de fraccionamiento, siendo ello especialmente importante en productos alimenticios o destinados al usuario final;

f) que se pondere adecuadamente el problema de la incidencia y disponibilidad de los fletes marítimos, ya que dependiendo éstos muchas veces de la magnitud y dirección de las corrientes comerciales, suelen gravar en forma proporcionalmente mayor a las exportaciones de manufacturas desde los países en desarrollo a los países desarrollados o a otros países en desarrollo;

g) que en las negociaciones comerciales internacionales se acuerde la más alta prioridad a las desgravaciones y eliminación de restricciones cuantitativas o de otro orden que impidan o limiten las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas procedentes de países en desarrollo. La Rueda Kennedy constituye sin duda una gran oportunidad para concretar los objetivos fijados en la UNCTAD (Resolución A-III-6) y extender sus resultados a los países en desarrollo que no son miembros del GATT; y

h) que en los casos en que un país desarrollado deba aplicar restricciones a la importación de productos que interesen particularmente a países en desarrollo, aquél consulte previamente a los países que pudieran verse afectados y se someta eventualmente a un procedimiento de confrontación como el sugerido anteriormente.

c) Acceso preferencial en los países desarrollados para las manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo

Entre las medidas para la promoción de las exportaciones de los productos manufacturados y semimanufacturados desde los países en desarrollo la que ha merecido más atención y despertado más controversias es la relativa al establecimiento de un sistema de preferencias generales por parte de los países desarrollados en favor de aquellos productos. Este tema fue ampliamente discutido en el primer período de sesiones de la UNCTAD sin que pudieran reconciliarse las distintas posiciones, recomendándose por la Resolución A.III.5 el establecimiento de un Comité de Representantes Gubernamentales para examinar el problema "con miras a elaborar el método más adecuado para aplicar dichas preferencias sin reciprocidad por parte de los países en desarrollo, así como para examinar nuevamente las diferencias de principios antes mencionadas".

A pesar de la labor desarrollada, en particular en el seno de la comisión especial creada al respecto, y no obstante algunos progresos sustanciales en el acercamiento de las distintas posiciones de los diferentes países o grupos de países todavía está lejos de haberse llegado a un acuerdo sobre los elementos fundamentales en que tendría que basarse tal sistema preferencial. Cabe sin embargo destacar que se ha iniciado un período de cambios en el campo conceptual por parte de los países desarrollados hacia posiciones más favorables a las preferencias, y que se está abriendo camino en otros países a la aceptación de la idea de las mismas como un sistema viable. Probablemente el acontecimiento más importante en este sentido fue la decisión de los países miembros de la OECD de realizar en el seno de esa organización un estudio de las posibles modalidades de un régimen preferencial por parte de los países desarrollados en favor de las manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo así como de otras fórmulas alternativas para estimular las exportaciones de tales productos. Aun cuando no se conoce oficialmente el texto del informe que sobre el particular preparó un grupo de expertos, y que habría sido considerado en la Reunión Ministerial de la OECD en noviembre de 1966, las informaciones de que disponen llevan a suponer que tal informe incluye proposiciones que se aproximan bastante a las posiciones planteadas por los países en desarrollo y en particular el proyecto de propuestas que en esta materia adoptó la CECLA en su reunión a Nivel de Expertos celebrada en México en julio de 1966; más aún, en algunos aspectos - v.g., respecto de la operación del mecanismo de cláusulas de salvaguardia - las proposiciones contenidas en el estudio de la OECD constituirían alternativas al parecer más viables o prácticas que las adoptadas en el proyecto de propuesta de la CECLA.

Sin embargo, los países de la OECD no se han pronunciado aún respecto de las proposiciones contenidas en el citado informe, y de hecho persisten diferencias apreciables de posición entre esos países; así algunos países, en particular Estados Unidos y el Japón siguen estando oficialmente opuestos al otorgamiento de un tratamiento preferencial en favor de las manufacturas y semimanufacturas en favor de los países de menor desarrollo relativo; por

/su parte

su parte la Comisión de la Comunidad Económica Europea en un memorándum enviado al Consejo hacia fines del año pasado, se pronuncia en favor de un régimen de preferencias selectivas, por considerar que no es posible un sistema automático de preferencias que cubra todos los productos y que deben en consecuencia buscarse arreglos para productos específicos a base de peticiones presentadas por los países en desarrollo (posición que responde en principio a la propuesta presentada por la delegación belga en la Primera Conferencia de la UNCTAD, conocida como "Plan Brasseur", y que contó con el apoyo de Francia)\*

Otros países desarrollados, en cambio, están a favor de un sistema de preferencias generales que se aproxima bastante a la posición de los países en desarrollo, v.g., la propuesta presentada por Dinamarca en el seno de la EFTA, y que tuvo entre otros el apoyo del Reino Unido. Tanto este país como la República Federal de Alemania aceptarían, de acuerdo con las manifestaciones de sus representantes en el Comité de Manufacturas de la UNCTAD, un sistema preferencial general de que participen todos o al menos los principales países industrializados y los países en desarrollo interesados, y que se negociaría sobre la base de una lista positiva de productos, que podría complementarse con otra lista de productos respecto de los cuales los países desarrollados darían libre acceso según una cuota o un determinado porcentaje de su producción o consumo.

Por lo que hace al proyecto ya mencionado de propuestas de la CECLA relativo a principios generales para un sistema de preferencias en favor de los países en desarrollo, se indica en el mismo que las negociaciones de dicho sistema se realizarían en dos etapas: la primera para acordar los principios generales del sistema, y la segunda para que una vez establecidos dichos principios se negocie el mecanismo operativo de aplicación práctica.

Según dicho proyecto ese sistema deberá establecer preferencias generales no discriminatorias y sin reciprocidad por parte de todos los países desarrollados en favor de todos los productos manufacturados y semi-manufacturados originarios en los países en desarrollo, sin limitación de volumen y valor, exclusión hecha de algunos productos que sean considerados

---

\*Según información aparecida en Europe del 18 de noviembre de 1966. Sin embargo, de la descripción hecha en el boletín del Servicio de Información de las Comunidades Europeas, Comunidad Europea de enero de 1967 no resulta evidente que se trataría de un régimen de preferencias selectivas, por lo menos en el sentido que se le daba en el Plan Brasseur.

como "críticos" y para los cuales establecerían cupos o contingentes tarifarios que deberían ser negociados por cada uno de los países desarrollados con el conjunto de los países en desarrollo. Asimismo se incluirían cláusulas de salvaguardia para aplicarse en casos debidamente comprobados de desorganización de mercados. Se excluirían de estas limitaciones a los países de menor desarrollo económico relativo.

Los criterios para fijar los tipos o contingentes tarifarios se negociarían entre el conjunto de los países en desarrollo y los desarrollados, sobre la base de un porcentaje inicial mínimo del consumo de cada producto en cada uno de los países importadores, y de una participación progresiva en los incrementos futuros de este consumo; dichos cupos serían globales al igual que los que se establecieran en el caso de desorganización del mercado.

La preferencia consistiría en el libre acceso de las manufacturas y semimanufacturas provenientes de los países en desarrollo al mercado de los países desarrollados, mediante la eliminación total e inmediata - en principio - de las restricciones arancelarias y no arancelarias, por un plazo limitado, que sería de mayor duración para el caso de los países de menor desarrollo relativo.

La preferencia a otorgarse por los países de economía centralmente planificada consistiría en incluir, en sus programas de importación, cupos crecientes para las importaciones de manufacturas y semimanufacturas provenientes de países en vías de desarrollo.

El sistema establecería como se ha visto, un conjunto de medidas especiales en favor de los países de menor desarrollo económico relativo, los cuales gozarían además de un tratamiento preferencial acordado en su favor por los demás países en desarrollo, en el marco de programas regionales o subregionales de cooperación o integración económica.

Por último, el sistema propuesto en el proyecto de la CECLA debería prever un mecanismo para el examen periódico de su funcionamiento, con miras a evaluar su eficacia y problemas de aplicación, y proponer las medidas correctivas o complementarias que correspondieran.

/Por lo

Por lo que hace a la acción dentro de la UNCTAD, debe señalarse que hasta el momento en el Grupo de Preferencias de la Comisión de Manufacturas se ha dejado de lado la discusión de fondo sobre el principio de las preferencias. Las discusiones del Grupo se han circunscrito fundamentalmente a algunos aspectos particulares que deberían ser tenidos en cuenta de aceptarse el principio de preferencias. Así, aunque sin atacar a fondo el problema, se han intercambiado en este Grupo puntos de vista sobre las mercaderías que podrían incluirse en un sistema preferencial, niveles de márgenes de preferencias, países que las otorgarían, esquemas ligados a preferencias idénticas o diferentes según los países, definición de países beneficiarios y situación particular de los países más atrasados dentro de la categoría de países en desarrollo, cláusulas de salvaguardia, supervisión internacional del sistema, duración de los tratamientos preferenciales, y relaciones con las preferencias existentes.

A la luz de las discusiones habidas en el Grupo de Preferencias de la UNCTAD y en el grupo similar que funciona en el GATT, así como de la evolución producida en los sistemas vigentes y en las posiciones o propuestas sostenidas por países o grupos de países, se considera indispensable, en la segunda UNCTAD, una acción concentrada de los países en desarrollo en relación con este problema, que permita obtener definiciones y compromisos concretos, al menos sobre los siguientes aspectos:

- 1) aceptación del principio mismo de la preferencia general, no discriminatoria y sin reciprocidad, y alcances de un sistema general que permita la eliminación inmediata o gradual de los sistemas vigentes;
- 2) establecimiento de un mecanismo de negociación que permita completar y poner en ejecución los compromisos que estén dispuestos a adoptar en esta materia todos o la mayor parte de los países desarrollados.<sup>15/</sup> A tales efectos, sería fundamental que coincidan sobre el fondo del problema los principales países industrializados que participan en el comercio mundial;

---

<sup>15/</sup> Entre los países en desarrollo hay una manifiesta coincidencia en materia de preferencias sobre manufacturas y semimanufacturas. En cambio se advierten algunas posiciones conceptuales encontradas en lo que hace a la eliminación de los sistemas preferenciales vigentes sobre productos básicos y a las fórmulas compensatorias para justificar su renuncia por parte de los países beneficiarios.

- 3) identificación de los elementos sobre los cuales habrían de llevarse a cabo las negociaciones ulteriores. En la propia Conferencia deberían alcanzarse coincidencias básicas en materia de: calificación de productos que se considerarían manufacturados o semimanufacturados a los fines de su inclusión en un sistema de preferencias, la definición de país beneficiario y tratamiento más favorable para los países de menor desarrollo económico relativo,<sup>16/</sup> limitación en el uso de cláusulas de escape y compromisos mínimos de importación con preferencia para los casos en que se apliquen las cláusulas de salvaguardia aceptadas,<sup>17/</sup> mecanismo de confrontación sobre el cumplimiento de las obligaciones que asuman las partes intervinientes en el sistema y mecanismo para dilucidar problemas interpretativos sobre el alcance de las excepciones o la extensión y aplicación de aquellas cláusulas de salvaguardia.<sup>18/</sup> Las coincidencias básicas podrían consistir en establecer, por acuerdo entre las partes, criterios que permitan luego a los organismos competentes profundizar los estudios que se les encomienden para instrumentar los compromisos generales que se pacten.

---

<sup>16/</sup> En las estadísticas corrientes, por ejemplo, las exportaciones de carnes y pescados refrigerados o congelados, el azúcar refinada, la harina de carne y de pescado, los metales no ferrosos en barras y lingotes, el extracto de quebracho, etc., se consideran como productos manufacturados. Sin embargo, por su grado de elaboración y particularmente por su comportamiento comercial en el mercado internacional (amplias y frecuentes fluctuaciones de precios y de demanda) estos productos tienen las características propias de los productos básicos.

<sup>17/</sup> Aun en casos de aplicarse cláusulas de salvaguardia deberían fijarse cupos o cuotas mínimas de importación basadas en porcentajes sobre niveles de producción o preferentemente de consumo interno de los países importadores, aun admitiendo las dificultades estadísticas para verificar el correcto cumplimiento de tales compromisos.

<sup>18/</sup> Estas dificultades se deben a que incluso en los países industrializados, no existen estadísticas de producción discriminadas al nivel de las posiciones arancelarias. Debería, en todo caso, ser de responsabilidad de los países industrializados que invoquen la cláusula de salvaguardia, el suministrar la información de tipo estadístico necesaria para probar que tales importaciones han sobrepasado los límites señalados.

- 4) también debería aprovecharse la oportunidad que brinda la segunda UNCTAD para analizar y discutir los problemas y alternativas que podría originar un sistema de preferencias generales y no discriminatorias otorgadas por los países desarrollados a los en desarrollo para favorecer la importación por parte de aquellos de manufacturas y semimanufacturas, en relación con las preferencias verticales existentes, las fórmulas compensatorias para los países en desarrollo que hoy se benefician con éstas, las agrupaciones económicas regionales entre países en desarrollo y países desarrollados, y otros problemas que pudieran surgir de un examen preliminar de los elementos a negociar o de los que entrarían a formar parte del sistema.

### 3. El financiamiento del comercio y el desarrollo

#### a) Evolución de los aspectos financieros del sector externo de los países latinoamericanos

En el Capítulo I, se ha destacado que en los últimos años las exportaciones latinoamericanas han aumentado a una tasa anual superior a las de las importaciones, proceso que se ha acentuado a partir de la celebración de la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. El superávit comercial, por consiguiente, se ha ido acrecentando a partir de 1962 en forma persistente, acelerándose la tendencia de los años anteriores, aunque en 1966, según los datos provisionales disponibles hasta el momento, parece haberse detenido ese avance al verificarse un superávit inferior al del año precedente. (Véase el cuadro 11.)

La gravitación de esos saldos en la cuenta de mercancías se ha manifestado también en la disminución del saldo negativo de la cuenta corriente del balance de pagos, pero es dable advertir que la incidencia de ese mejoramiento de la posición no ha gravitado con igual intensidad en el incremento de la capacidad para importar.

Ello se ha debido a la fuerte incidencia que los servicios de pago de utilidades, amortizaciones e intereses de inversiones y préstamos provenientes del exterior van teniendo en los últimos años en los balances de pago de los países de América Latina y, por otro lado, al marcado debilitamiento del ingreso neto de capitales autónomos, como lo muestra el análisis siguiente.

Cuadro 11

AMERICA LATINA: <sup>a/</sup> SALDO DE LA CUENTA DE MERCANCIAS  
 (Millones de dólares)

	Exportaciones f.o.b.	Importaciones f.o.b.	Saldo comercial
<b>Promedio</b>			
1946-50	5 293.4	4 364.2	929.2
1951-55	7 091.4	6 067.9	1 023.5
1956-60	8 005.6	7 038.7	966.9
1961	8 160.2	7 316.1	844.1
1962	8 613.0	7 565.7	1 047.3
1963	9 042.8	7 263.0	1 779.8
1964	9 747.7	7 836.7	1 911.0
1965	10 171.6	8 062.8	2 108.8
1966 b/	10 789.8	8 776.6	2 013.2

Fuente: CEPAL a base de Fondo Monetario Internacional, Balance of Payments Yearbook.

a/ Salvo indicación en contrario las referencias a América Latina en los cuadros siguientes, excluyen a Cuba.

b/ Cifras preliminares.

/Los ingresos

Los ingresos por exportaciones de bienes dieron en el trienio 1964-66, un promedio anual de 10 236 millones de dólares, mientras que en el anterior, (1961-63), fueron de 8 605, es decir que se obtuvo un incremento de 19 por ciento. Si se adicionan los ingresos brutos por servicios se comprueba que el total de los ingresos corrientes creció entre ambos períodos en una magnitud ligeramente mayor (20 por ciento), según lo revelan los cuadros 11 y 12. Los pagos netos a factores productivos aumentaron de 1 408 millones de dólares anuales a 1 892, un 34 por ciento; el incremento mayor se produjo en los pagos por intereses de préstamos provenientes del exterior (45 por ciento) siendo del 31 por ciento en los correspondientes al rendimiento de inversiones. Los pagos totales por estos conceptos absorbieron el 13 por ciento del total de ingresos corrientes del año 1963, mientras que en el año 1966 absorbieron el 17 por ciento. (Véase el cuadro 12.)

En tales circunstancias, los pagos netos a factores productivos del exterior que significaban un 14 por ciento de los ingresos corrientes pasaron a representar un 16 por ciento en este último trienio. Por lo tanto el incremento en los pagos netos a factores del exterior alcanzó a representar una cuarta parte del que se registró en los ingresos corrientes por exportaciones de bienes y servicios. (Véase el cuadro 13.)

Asimismo en el quinquenio 1961-65 <sup>19/</sup> las corrientes netas de capitales autónomos se han debilitado considerablemente y pese a las elevadas cifras registradas en 1964, el promedio de estos cinco años indica una reducción con respecto a los años 1965-60 (véase el cuadro ). Según datos parciales para el año 1966, en este año aparentemente se produjo una nueva reducción con respecto a 1965.

---

<sup>19/</sup> Las comparaciones se han debido realizar excluyendo el año 1966, pues no estaban disponibles los datos correspondientes a ese año al prepararse este trabajo.

Cuadro 12.

AMERICA LATINA: RELACION ENTRE INGRESOS POR EXPORTACION Y PAGOS NETOS  
 A FACTORES PRODUCTIVOS DEL EXTERIOR

(Millones de dólares)

	Exportaciones de bienes y servicios (A)	Pagos netos a factores productivos del exterior (B)	Porcientos (A) (B)
<u>Promedio</u>			
1946-50	5 811.1	668.6	11.5
1951-55	7 961.6	914.7	11.5
1956-60	9 417.9	1 217.3	12.9
1961-63	10 135.1	1 408.5	13.9
1964-66 a/	12 140.7	1 892.6	15.6
1961	9 657.8	1 349.7	14.0
1962	10 109.0	1 453.3	14.4
1963	10 638.5	1 422.4	13.4
1964	11 471.6	1 658.6	14.5
1965	12 096.6	1 878.5	15.5
1966 a/	12 853.9	2 140.8	16.7

Fuente: CEPAL a base de Fondo Monetario Internacional, Balance of Payments Yearbook.

a/ Cifras preliminares.

Cuadro 13

AMERICA LATINA: VARIACIONES DEL PORCENTAJE QUE LOS PAGOS NETOS A FACTORES  
 PRODUCTIVOS DEL EXTERIOR HAN TOMADO DE LOS INGRESOS  
 CORRIENTES DEL EXTERIOR

(Millones de dólares)

Promedios anuales	Incrementos por períodos		(B) (A)
	Ingresos corrientes adicionales provenientes del exterior (A)	Pagos netos a factores produc- tivos (B)	
<u>1951-55</u> 1946-50	2 150.5	246.1	11.4
<u>1956-60</u> 1951-55	1 456.3	302.6	20.8
<u>1961-63</u> 1956-60	717.2	191.2	26.7
<u>1964-66</u> 1961-63	2 005.6	484.1	24.1

Fuente: Cifras derivadas del cuadro

Cuadro 14

AMERICA LATINA: MOVIMIENTOS NETOS AUTONOMOS DE CAPITAL

(Millones de dólares)

Año o período	Inversiones directas netas a/	Flujos netos a largo plazo			Donaciones oficiales	Otros movi- mientos	Total
		Al sector privado	Al sector público	Total			
<u>Promedio</u>							
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
1961-65	316.0	156.7	601.5	758.2	141.4	-167.0	1 048.6
1961	370.2	374.0	459.5	833.5	129.3	-354.8	978.2
1962	211.2	286.4	480.9	767.3	127.3	-238.4	867.4
1963	217.1	12.7	733.6	746.3	128.5	-331.5	760.4
1964	374.7	90.2	792.2	882.4	136.7	190.8	1 584.6
1965	407.1	20.1	541.3	561.4	185.0	-101.3	1 052.2

Fuente: CEFAL a base de Fondo Monetario Internacional, Balance of Payments Yearbook.

a/ Incluidas las reinversiones.

/El efecto

El efecto combinado del aumento de los montos pagados por retribución a los factores productivos del exterior y la reducción del ingreso neto de capitales autónomos, unido a la necesidad de regularizar la situación en países que habían incurrido en fuertes atrasos por pagos a proveedores o de proceder a reembolso de préstamos obtenidos en el pasado para corregir desequilibrios de balance de pagos, han hecho que en el quinquenio 1961-65 la capacidad de importación de bienes creciera proporcionalmente menos que las exportaciones, ya que a un incremento del 14 por ciento de la exportación de bienes, sólo correspondió uno del 9 por ciento de la capacidad para importar. (Véase los cuadros 15 y 16.) Se estima que en 1966 el incremento de las importaciones en mayor proporción que las exportaciones debe haberse traducido en una mayor utilización de financiamiento de compensación o en una disminución de las reservas monetarias.<sup>20/</sup>

Como consecuencia del proceso descrito las importaciones pasaron de un promedio de 7 381 millones de dólares para el trienio 1961-63 a 8 225 millones en el trienio 1964-66, con un incremento de sólo 11 por ciento. (Véase el cuadro 17.)

Como los pagos por servicio han aumentado fuertemente en los últimos años, acentuando de nuevo el saldo negativo de estas transacciones, (véase el cuadro 18), los totales de egresos por bienes y servicios han crecido en los últimos tres años con respecto al período anterior en 13 por ciento, ya que en comparación con un promedio de 10 954 millones de dólares en 1964-66, el de 1961-63 fue de 9 649.

De esta manera, los ingresos provenientes de las exportaciones en el último trienio han podido ser utilizados en una proporción cada vez menor para financiar importaciones, ya se considere sólo la cuenta de mercancías, o se incluyan también en el análisis las cifras correspondientes a las transacciones por servicios. (Véase el cuadro 19.)

Asimismo el cuadro 20 muestra que los incrementos de las importaciones de bienes, que en la década de 1950 correspondían en su casi totalidad a las mayores exportaciones efectuadas por América Latina, vienen representando una porción cada vez menor de dichos ingresos que disminuye en el último trienio a sólo el 50 por ciento, y que es del 65 por ciento si se toman en cuenta las transacciones de servicios.

---

<sup>20/</sup> Las reservas de oro y divisas del área cayeron en 1966 en alrededor de 400 millones de dólares.

Cuadro 15

AMERICA LATINA: FINANCIAMIENTO DEL SALDO EN CUENTA CORRIENTE

(Millones de dólares)

Año o período	Movimiento neto autó- nomo de capital	Deudas comerciales y préstamos de balance de pagos (- neta)	Reservas netas de las auto- ridades moneta- rias (- aumento)	Errores y omisiones	Total
<u>Promedio</u>					
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
1961-65	1 048.6	42.0	-130.1	-171.8	788.7
1961	978.2	171.2	157.3	-78.2	1 228.5
1962	867.4	43.2	600.4	-310.5	1 200.5
1963	760.4	-52.8	-345.6	-21.4	340.6
1964	1 584.6	-105.6	-243.9	-568.1	667.0
1965	1 052.2	154.1	-818.8	119.2	506.7

Fuente: CEPAL a base de Fondo Monetario Internacional, Balance of Payments Yearbook.

Cuadro 16

AMERICA LATINA: CAPACIDAD DE IMPORTACION DE BIENES

(Millones de dólares)

Año o período	Exportaciones de bienes f.o.b.	Saldo de las cuentas de servicios	Pagos netos a factores productivos	Movimientos autónomos netos de capital	Amortizaciones de atrasos comerciales y préstamos de balance de pagos (bruto)	Errores y omisiones	Total	Importaciones de bienes f.o.b.	Saldo a/
<u>Promedio</u>									
1946-50	5 293.4	-473.0	-668.6	119.7	-44.2	-39.5	4 187.8	-4 364.2	-176.4
1951-55	7 091.4	-726.3	-914.7	511.7	-127.1	-88.4	5 746.6	-6 067.9	-321.3
1956-60	8 005.6	-811.0	-1 217.3	1 288.9	-172.3	-438.5	6 655.4	-7 038.7	-383.3
1961-65	9 147.1	-774.4	-1 552.5	1 048.6	-450.0	-171.8	7 247.0	-7 608.9	-361.9
1961	8 160.2	-722.9	-1 349.7	978.2	-238.5	-78.2	6 749.1	-7 316.1	-567.0
1962	8 613	-794.5	-1 453.3	867.4	-397.4	-310.5	6 524.7	-7 565.7	-1 041.0
1963	9 042.8	-698.0	-1 422.4	760.4	-609.5	-21.4	7 051.9	-7 263.0	-211.1
1964	9 747.7	-919.4	-1 658.6	1 584.6	-602.9	-568.1	7 583.3	-7 836.7	-253.4
1965	10 171.6	-737.0	-1 878.5	1 052.2	-401.8	119.2	8 325.7	-8 062.8	262.9
Incremento $\frac{1961-65}{1956-60}$		14.3%					8.9%	8.1%	

Fuente: Cifras derivadas de los cuadros

a/ Este saldo es igual a los créditos brutos de atrasos comerciales y de préstamos para balance de pagos más las variaciones netas de las autoridades monetarias.

## Cuadro 17

## AMERICA LATINA: BALANCE DE PAGOS EN CUENTA CORRIENTE

(Millones de dólares corrientes)

Años o períodos	Exportaciones			Importaciones			Pagos netos a factores productivos			Saldo en cuenta corriente
	Bienes f.o.b. a/	Servicios	Total	Bienes f.o.b.	Servicios b/	Total	Inversiones	Intereses de préstamos y otros	Total	
<u>Promedio</u>										
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	8 005.6	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
1961-63	8 605.3	1 529.8	10 135.1	7 381.6	-2 268.2	-9 649.8	-1 071.2	-337.3	-1 408.5	-923.2
1964-66 o/	10 236.4	1 904.3	12 140.7	8 225.4	-2 729.0	-10 954.4	-1 403.4	-489.2	-1 892.6	-706.3
1961	8 160.2	1 497.6	9 657.8	7 316.1	-2 220.5	-9 536.6	-1 019.7	-330.0	-1 349.7	-1 228.5
1962	8 613.0	1 496.0	10 109.0	7 565.7	-2 290.5	-9 856.2	-1 105.3	-348.0	-1 453.3	-1 200.5
1963	9 042.8	1 595.7	10 638.5	7 263.0	-2 293.7	-9 556.7	-1 088.6	-333.8	-1 422.4	-340.6
1964	9 747.7	1 723.9	11 471.6	7 836.7	-2 643.3	-10 480.0	-1 245.5	-413.1	-1 658.6	-667.0
1965	10 171.6	1 925.0	12 096.6	8 062.8	-2 662.0	-10 724.8	-1 397.2	-481.3	-1 878.5	-506.7
1966 o/	10 789.8	2 064.1	12 853.9	8 776.6	-2 881.8	-11 658.4	-1 567.6	-573.2	-2 140.8	-945.3
Incremento $\frac{1964-66}{1961-63}$ %	19.0	24.5	19.8	11.4	20.3	13.5	31.0	45.0	34.3	-23.5

Fuente: CEPAL a base de Fondo Monetario Internacional, Balance of Payments Yearbook.

a/ Incluye movimiento neto de oro no monetario.

b/ Incluye donaciones privadas.

o/ Cifras preliminares.

Cuadro 18

AMERICA LATINA: TRANSACCIONES TOTALES POR CONCEPTO DE SERVICIOS

(Millones de dólares)

	Crédito	Débito	Saldo
<u>Promedio</u>			
1946-50	517.7	990.7	-473.0
1951-55	870.2	1 596.5	-726.3
1956-60	1 412.3	2 223.3	-811.0
1961-63	1 529.8	2 268.2	-738.4
1965-66 <u>a/</u>	1 904.3	2 729.0	-824.7
1961	1 497.6	2 220.5	-722.9
1962	1 496.0	2 290.5	-794.5
1963	1 595.7	2 293.7	-698.0
1964	1 723.9	2 643.3	-919.4
1965	1 925.0	2 662.0	-737.0
1966 <u>a/</u>	2 064.1	2 881.8	-817.7

Fuente: Fondo Monetario Internacional, Balance of Payments Yearbook.

a/ Cifras preliminares.

Cuadro 19

AMERICA LATINA: RELACION ENTRE IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES  
 DE BIENES Y DE BIENES Y SERVICIOS

(Millones de dólares)

	Relación entre exportaciones e importaciones de bienes	Relación entre exportaciones e importaciones de bienes y servicios
<u>Promedio</u>		
1946-50	82.4	92.1
1951-55	85.6	96.3
1956-60	87.9	98.3
1961-63	85.8	95.2
1964-66 a/	80.4	90.2
1961	89.7	98.7
1962	87.8	97.5
1963	80.3	89.8
1964	80.4	91.4
1965	79.3	88.7
1966 a/	81.3	90.7

Fuente: A base de las cifras de los cuadros anteriores.

a/ Cifras preliminares.

Cuadro 20

AMERICA LATINA: VARIACIONES DEL PORCENTAJE EN QUE LAS IMPORTACIONES Y EL TOTAL DE EGRESOS POR IMPORTACIONES Y SERVICIOS HAN TOMADO DE LOS INGRESOS CORRIENTES DEL EXTERIOR

(Millones de dólares)

Promedios anuales	Exportaciones corrientes adicionales		Importaciones corrientes adicionales		Porcentaje	
	Bienes f.o.b.	Total de bienes y servicios	Bienes f.o.b.	Total de bienes y servicios	(C) (A)	(D) (B)
	(A)	(B)	(C)	(D)		
<u>1951-55</u> 1946-50	1 798.0	2 150.5	1 703.7	2 309.5	94.8	107.4
<u>1956-60</u> 1951-55	914.2	1 456.3	970.8	1 597.6	106.2	109.7
<u>1961-63</u> 1956-60	599.7	717.2	342.9	387.8	57.2	54.1
<u>1964-66</u> 1961-63	1 631.1	2 005.6	843.8	1 304.6	51.7	65.0

Fuente: Cifras derivadas del cuadro

/En el

En el cuadro 16 se muestra la relación entre los pagos netos a factores productivos del exterior y los movimientos autónomos netos de capitales para la región en su conjunto.

En el decenio que siguió a la terminación de la segunda guerra mundial por efectos combinados de la compra de activos extranjeros radicados en la región, así como por las necesidades internas de los países tradicionalmente exportadores de capital, los ingresos netos de capital autónomo a América Latina tuvieron escasa importancia, pero a partir de mediados de la década de 1950 los giros netos a los países en desarrollo aumentaron considerablemente, debido sobre todo a las fuertes inversiones brutas de 1956 y 1957, en las que tuvieron significativa participación las inversiones petroleras en Venezuela.

Como consecuencia en parte de la compra de inversiones extranjeras y amortización de deudas anteriores, en los años 1946-55 entre los pagos a factores productivos y la entrada de capitales autónomos a América Latina resultó un saldo negativo del orden de los 5 000 millones de dólares. En el quinquenio 1956-60, no obstante el fuerte aumento del ingreso neto de capitales autónomos, el crecimiento en el pago a factores productivos prácticamente anuló el efecto de aquellos movimientos, pues sólo quedó un remanente positivo de poco más de 350 millones de dólares. En el quinquenio 1961-65, la tendencia al crecimiento constante en los pagos netos a factores del exterior acumuló un monto global de 7 762 millones de dólares contra un ingreso neto de capitales autónomos de 5 243, es decir, se da un saldo en contra de la región de 2 500 millones de dólares.

Ello supone que en América Latina - considerada en su conjunto - la transferencia neta de recursos del exterior que resulta de deducir de las entradas de capital autónomo, las amortizaciones, intereses y utilidades y dividendos de las inversiones extranjeras, arroja un saldo negativo, requiriendo recursos adicionales de exportación o de otras fuentes para hacer frente a ese movimiento financiero.

/Este proceso

Este proceso de incremento de los pagos a factores productivos del exterior es consecuencia lógica de las inversiones directa y de las deudas acumuladas. A pesar del esfuerzo realizado por algunos países latinoamericanos en los últimos años, el monto de la deuda siguió creciendo sostenidamente y se ha empeorado su estructura en cuanto a plazos de vencimientos y a ciertos tipos de interés.

No es fácil establecer cuál es el estado real de la deuda externa de los países de América Latina: dificultades operativas o de compilación estadística hace que difieran notablemente distintas estimaciones practicadas por organismos responsables.

El cuadro 21 presenta datos extraídos de distintos trabajos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y allí se advierte que en el quinquenio 1961-65 la deuda pública más la deuda privada con garantía oficial - que es la única que compila dicha institución - de los países de América Latina (excluidos Cuba y Haití) aumentó de 6 573 a alrededor de 11 900 millones de dólares, es decir a una tasa acumulativa anual media de 12.6 por ciento. Si se excluye a Venezuela, cuyas transacciones tienen un movimiento particular, para el resto de la región se advierte que también los pagos a factores productivos del exterior han venido representando proporciones crecientes de la entrada neta de capitales, pese al aumento significativo que experimentaron estos en años recientes. Así mientras en el quinquenio 1951-55 los pagos netos a factores productivos absorbían el 56 por ciento del ingreso neto de capitales autónomos del exterior; dicho porcentaje creció persistentemente en el trienio 1961-63; si bien decayó en 1964 debido a la fuerte entrada de capitales registrada en ese año, en 1965 los pagos netos a factores productivos alcanzaron a superar las entradas netas de capital autónomo.

Quadro 21

AMERICA LATINA: DEUDA PUBLICA Y DEUDA PRIVADA CON GARANTIA OFICIAL <sup>a/</sup>

(Millones de dólares)

	1961	1962	1963	1964	1965	1966
Saldo a principio de año	6 573	7 615	8 913	9 700	10 600	11 900
Aumento del año	1 042	1 298	787	900	1 300	...
Saldo a fin de año	7 615	8 913	9 700	10 600	11 900	...

Fuente: Para 1961-62: CEPAL, a base de UNCTAD, Crecimiento económico y deuda exterior, presentación estadística (E/Conf.46/40) Cuadro 5; para 1963-64: estimaciones de la CEPAL a base de Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Informe anual 1964-65; para 1965: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Informe anual 1965-66, Cuadro 4, pág. 33.

<sup>a/</sup> Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

/En un

En un trabajo publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo <sup>21/</sup> se calculaba que la deuda externa de América Latina, al 31 de diciembre de 1964 era de 11 052 millones de dólares (4 por ciento más que la estimación del BIRF). Ocho países cuya deuda pública más la privada con garantía oficial representan casi el 90 por ciento del total, acumulaban un total estimado en 3 518 millones de dólares al cierre de 1964, por concepto de deudas privadas sin garantía, del público a corto plazo, operaciones con el Fondo Monetario Internacional y deudas oficiales con vencimiento a menos de un año, sin computar la deuda a corto plazo de Argentina, México y Venezuela ni operaciones de swaps y la deuda interna pagaderas en divisas por otros países.<sup>22/</sup> Estas operaciones no computadas pueden estimarse en 1 000 millones de dólares adicionales, con lo cual el total de la deuda no computada en las cifras del BIRF vendría a representar un 40 por ciento de la computada. Si se mantuviera la misma relación porcentual, la deuda de América Latina a fines de 1965 no sería inferior a 16 600 millones de dólares. Esta impresionante acumulación de deuda externa por los países latinoamericanos en condiciones sumamente gravosas en cuanto a condiciones de amortización y tipos de interés genera un fuerte aumento de necesidades de divisas extranjeras para la satisfacción de los servicios, aumento que, como se ha visto, anula el efecto de la entrada de capitales autónomos.

Como lo han señalado las Naciones Unidas,<sup>23/</sup> "la magnitud de esa deuda tiene consecuencias tanto sobre el comercio como sobre la corriente del capital internacional. Por una parte impone una rigidez de pagos que aumenta grandemente las dificultades con que tropieza un país en desarrollo si no logra incrementar a un ritmo adecuado sus ganancias de exportación. Por otra parte, los países acreedores deben hacer frente a la necesidad de examinar nuevamente las condiciones en que se otorgan los préstamos; cuanto mayor es la tasa de interés y menor el plazo tanto más desventajoso ha de ser probablemente el crédito no sólo para el país deudor sino también

---

21/ La participación de Europa en el financiamiento del desarrollo de América Latina (sin pie de imprenta), cuadro I-9, pág. 16

22/ Ibidem. Cuadro I-14, pág. 24.

23/ La corriente internacional de capital a largo plazo y de donaciones oficiales, 1961-1965, (E/4170, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 66.II.D.3) pág. 53.

para los países acreedores como grupo. Existe un fuerte interés común en reevaluar en forma realista las condiciones en que se proporcionan recursos a los países en desarrollo".

En los últimos años los países latinoamericanos estuvieron abocados a considerables esfuerzos para elevar sus tenencias de oro y divisas.

En 1962 las reservas de oro y divisas de los países latinoamericanos habían tocado su nivel más bajo de postguerra. La mejora de los precios internacionales de los principales productos y un esfuerzo persistente por incrementar los saldos exportables permitieron que aumentaran las reservas en tres años consecutivos hasta llegar en 1965 a 3 315 millones de dólares, pero ese monto sufrió una reducción de 400 millones de dólares en 1966, situándose en alrededor de sólo 170 millones más que a fines de 1960, cuando comenzaba la Década del Desarrollo. (Véase el cuadro 22.)

En el mismo período de cinco años los países industrializados y los otros países en desarrollo - según la clasificación del Fondo Monetario Internacional - las aumentaron, respectivamente, en alrededor de 6 440 y 1 030 millones de dólares, hecho que revela un continuo deterioro de la posición relativa de América Latina en el cuadro económico mundial.

Ese bajo nivel de las reservas monetarias de América Latina y la rigidez y magnitud de los servicios de la deuda externa, son hechos que limitarán severamente las posibilidades potenciales de acelerar el ritmo de desarrollo do no producirse un cambio considerable en las condiciones en que se proporciona financiamiento externo a los países en desarrollo, o un cambio fundamental en las políticas y en el comercio internacional en los años inmediatos.<sup>24/</sup>

---

<sup>24/</sup> El presidente del BIRF señor George Woods señaló en un artículo para Foreign Affairs (enero de 1966): "Una buena parte de las disponibilidades de divisas deben destinarse al servicio de obligaciones anteriores más que al desarrollo productivo", agregando: "Se necesitan mayores financiaciones y en términos más apropiados y apegados a la realidad de la vida de los países en desarrollo", para concluir: "seguir haciendo lo que los países exportadores de capital están haciendo actualmente, equivaldría en un plazo no muy lejano a no hacer nada en absoluto" (Traducción de Comercio Exterior, México, febrero de 1966).

Cuadro 22

TENENCIAS DE ORO Y DIVISAS POR GRANDES AREAS DE PAISES

(Millones de dólares)

Año	Países latino- ameri- canos a/	Otros países en des- arrollo b/	Países indus- triali- zados b/
1950	2 757	6 475	37 400
1953	2 853	6 960	39 590
1957	3 434	6 325	44 130
1960	2 746	6 700	47 560
1961	2 610	6 255	49 655
1962	2 195	6 430	50 635
1963	2 680	6 860	52 970
1964	2 820	6 785	55 080
1965	3 315	7 485	54 000
1966 c/	2 914	7 730	54 000

Fuente: Fondo Monetario Internacional: International Financial Statistics, Supplement to 1963/64, 1966/67.

a/ Excluyendo a Cuba e incluyendo a Jamaica.

b/ Según clasificación del Fondo Monetario Internacional.

c/ Estimado a base de Fondo Monetario Internacional, International Financial Statistics, marzo de 1967.

/En estos

En estos últimos años se han efectuado numerosos estudios técnicos que ponen de manifiesto un cuantioso ensanchamiento de la brecha entre disponibilidades y necesidades de divisas de los países en vías de desarrollo y en particular de los países latinoamericanos.<sup>25/</sup>

De estas investigaciones se desprende que aun un pequeño mejoramiento del ritmo de crecimiento económico exigirá un aumento sustancial de las transferencias netas de recursos hacia los países en vías de desarrollo y un acrecentamiento y diversificación de las exportaciones que será muy difícil lograr, en las condiciones que prevalecen en el comercio y en la política económica internacional. Surgen además problemas financieros que tendrán que atenderse de inmediato. Los servicios y las inversiones y deudas con el exterior tienden a aumentar mucho más que las exportaciones, y se traducirán en una retracción aún mayor que en los últimos años del desenvolvimiento de la capacidad para importar. De esta manera se anularán los esfuerzos que se han realizado en países de América Latina para generar ese incremento de exportaciones y que han tenido fuerte repercusión por la naturaleza de las medidas de política que se han adoptado en algunos casos para estimular las exportaciones y limitar las importaciones y poder así afrontar el pago de amortizaciones, intereses y utilidades de préstamos e inversiones externas.

En un estudio reciente del Banco Mundial <sup>26/</sup> se muestra la importancia de los montos a abonar en los próximos años por los países de América Latina por concepto de amortizaciones e intereses de la deuda pública y de la deuda privada con garantía oficial, si a ello se agregan otras deudas a corto plazo, la no garantizada y los dividendos y utilidades a girar, el monto a que se llega demuestra que las medidas necesarias para corregir la situación deben adoptarse de inmediato o de lo contrario, las necesidades crecientes de bienes de capital que requieren los países latinoamericanos para impulsar su desarrollo económico, o de materias primas y productos intermedios indispensables para mantener el ritmo de actividad interna no podrán satisfacerse

---

<sup>25/</sup> Véase el estudio preparado por el profesor F. Gerard Adams Proyecciones del "deficit" de divisas: estudio comparativo, preparado a pedido del Secretario de la UNCTAD (ID/B/C.3/30).

<sup>26/</sup> BIRF, External medium and long term public debt. Past and projected amounts; outstanding transactions and payments 1956-75, octubre de 1966. Hay que hacer notar que el Banco no se responsabiliza de la exactitud y cobertura de las cifras que cita en ese estudio.

y no sólo el mejoramiento de la tasa de crecimiento se verá frustrado, sino que también son muy precarias las condiciones para mantener los niveles actuales de actividad económica en muchos países latinoamericanos.

b) La política y las corrientes del financiamiento internacional

En la XXI Asamblea Anual de Gobernadores del Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, el director-gerente del primer organismo, señor Pierre-Paul Schweitzer, señaló:<sup>27/</sup> "Ocupados en la solución de sus problemas internos para lograr el crecimiento económico, combatir las presiones inflacionarias y proteger sus propias situaciones de pago o de reservas, los países industrializados, considerados en conjunto, no han ampliado la ayuda que de diversos modos proporcionan a los países en desarrollo .... Cabría suponer que el elevado ritmo de crecimiento de los países industriales facilitaría la corriente de recursos hacia las naciones en desarrollo. Sin embargo, a pesar del mayor empeño por parte de algunos países, el volumen total de la ayuda exterior se ha estancado desde principios de la presente década. Los términos en que ha sido concedida se han tornado más rigurosos en el sentido de que la parte otorgada en forma de donaciones ha decaído, en tanto que la parte concedida con carácter condicional ha aumentado". Con ésto coincidían el presidente del BIRF, en el mismo acto al decir: "Si se considera el historial de los países en desarrollo y la notable y continuada expansión de la prosperidad en la mayor parte de los países industrializados, podría suponerse que la curva de la asistencia para el desarrollo estaría en alza. No obstante es hecho bien sabido que la ayuda de fuentes públicas no está aumentando y que, como proporción del ingreso de los países industrializados ha disminuído por quinto año consecutivo".

Tan pesimistas expresiones del más alto nivel financiero internacional estaban fundamentadas por la evolución de la ayuda que proporcionan los países industrializados, que lejos de cumplimentar los objetivos propuestos para la Década del Desarrollo presentan - al cumplirse la mitad del período - las siguientes características:

---

<sup>27/</sup> Discurso del 26 de septiembre de 1966.

- estancamiento virtual en el monto total de la ayuda
- disminución del monto de la ayuda en proporción al ingreso de los países desarrollados
- disminución de la parte otorgada como donaciones y créditos "blandos"
- incremento de los créditos condicionales o "ligados"
- aumento de la tasa de interés
- disminución del plazo medio de amortización.

El cuadro 23 ilustra sobre la evolución que han tenido en el quinquenio 1961-65 los desembolsos realizados por los países que integran el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD).<sup>28/</sup>

En dicho cuadro no se han considerados los intereses percibidos por préstamos oficiales y que según la estimación del CAD,<sup>29/</sup> fueron los siguientes:

<u>Año</u>	<u>Millones de dólares</u>
1961	...
1962	294.1
1963	316.0
1964	421.4
1965	457.8

Si se deducen estos montos de los desembolsos oficiales, las corrientes netas de recursos serían en 1965 superiores a los de 1964, pero casi iguales a las de 1961-63.

El porcentaje que representan los desembolsos oficiales (sin deducir los intereses percibidos) con respecto al producto bruto de este grupo de países evolucionó así:<sup>30/</sup>

<u>Año</u>	<u>Porcentaje del producto bruto</u>
1961	0.83
1962	0.74
1963	0.70
1964	0.62
1965	0.61

<sup>28/</sup> Integrado por Alemania occidental, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Noruega, Portugal, Reino Unido y Suecia.

<sup>29/</sup> OECD, Development Assistance efforts and policies, 1966 Review, pág. 151.

<sup>30/</sup> Ibid. pág. 51. Entre los métodos de cálculo del CAD y otras fuentes, existen algunas diferencias metodológicas. (Véase La Corriente de capital a largo plazo y donaciones oficiales, 1961-65. Publicación de las Naciones Unidas N° de venta 66.II.D/3), sobre todo nota b/ del cuadro 2, pág. 7

Cuadro 23

DESEMBOLOS NETOS OFICIALES Y PRIVADOS, BILATERALES Y MULTILATERALES  
 DE LOS PAISES MIEMBROS DEL COMITE DE  
 ASISTENCIA PARA EL DESARROLLO

(Millones de dólares)

	1961	1962	1963	1964	1965
<b>Desembolsos oficiales</b>					
Donaciones y aportaciones asimilables a donaciones	3 947.7	4 099.7	4 039.7	3 896.5	3 798.0
Préstamos a largo plazo, neto	1 343.9	1 323.6	1 672.6	1 604.3	1 975.1
<u>Total de desembolsos bilaterales</u>	<u>5 291.7</u>	<u>5 423.3</u>	<u>5 712.3</u>	<u>5 440.8</u>	<u>5 773.1</u>
Operaciones con organismos multilaterales, neto	842.2	690.5	411.2	440.7	497.6
<u>Total de desembolsos oficiales</u>	<u>6 133.9</u>	<u>6 113.8</u>	<u>6 123.5</u>	<u>5 881.5</u>	<u>6 270.7</u>
<b>Desembolsos privados</b>					
Inversiones y préstamos, neto	2 592.7	1 820.5	1 837.6	2 318.2	3 138.1
Créditos de exportación	493.1	629.6	552.3	881.2	740.7
<u>Total de desembolsos privados</u>	<u>3 085.8</u>	<u>2 450.1</u>	<u>2 389.9</u>	<u>3 199.5</u>	<u>3 878.8</u>
<u>Total de desembolsos oficiales y privados</u>	<u>9 219.7</u>	<u>8 563.9</u>	<u>8 513.4</u>	<u>9 081.0</u>	<u>10 149.5</u>

Fuente: Para el año 1961, OECD, The flow of financial resources to less developed countries, 1956-63, cuadro IV-1, pág. 128 y 129; para los años 1962 a 1965 OECD, Development assistance efforts and policies, 1966 Review, cuadro 4 pág. 150 y 151.

/Recoge, además

Recoge, además el cuadro 23 los datos sobre los desembolsos de fuentes privadas realizados por los países miembros del CAD pero no existen datos para evaluar cuál ha sido el monto percibido por dichos países en dividendos, utilidades e intereses de esas operaciones, que significan cifras importantes y que pueden anular gran parte del efecto de los movimientos de capital hacia países en desarrollo. Asimismo no debieran computarse los montos consignados como créditos de exportación, ya que la definición de recursos financieros netos contenida en el punto 4 del anexo A.IV.2 del Acta Final de la primera UNCTAD, los excluye.<sup>31/</sup>

De los datos globales publicados por el CAD se infiere que América Latina fue disminuyendo su participación relativa en las corrientes totales de donaciones, créditos públicos y privados y operaciones con organismos multilaterales.<sup>32/</sup> Esa participación fue del 14.4 por ciento para cada uno de los años 1961 y 1962; 15.9 por ciento para 1963 y 13.5 por ciento para 1964.

Es importante destacar que para 1965 las cifras de los compromisos de asistencia financiera a los países en desarrollo muestran una acentuada reducción, como puede verse en el cuadro 24.

Cualitativamente considerada, la participación en aquellas corrientes financieras es aún más desfavorable para América Latina, ya que la mayor parte de las ventas de los Estados Unidos asimiladas a donaciones favorecen a países del Asia, y en gran proporción las donaciones y operaciones asimilables a donaciones realizadas por Francia son a favor de sus ex-colonias africanas; en cambio es muy alta la participación de los países latinoamericanos en las operaciones vinculadas a créditos de exportación.

No existen datos completos que permitan evaluar el monto efectivo de la corriente de recursos hacia los países en desarrollo procedentes de los países de economía centralmente planificada. Los datos sobre compromisos bilaterales de estos países revelan grandes fluctuaciones, pues de 1 000 millones de dólares en 1961 descienden a un tercio de ese monto en cada uno de los años 1962 y 1963, se elevan a 1 246 en 1964 para caer a poco más de la mitad de esa suma en 1965. Del total del quinquenio, sólo un 10 por ciento corresponde a compromisos con América Latina.

---

31/ Véase UNCTAD, Acta Final e Informe, Tomo 1, p. 49, nota 54 a pie de página.

32/ Véase 1966 Review, *op.cit.*, cuadro 7 pp. 134-135.

Cuadro 24

COMPROMISOS DE ASISTENCIA FINANCIERA A PAISES EN DESARROLLO

(Millones de dólares)

	1961	1962	1963	1964	1965
<u>Países miembros del Comité de Ayuda para el Desarrollo</u>					
<u>Bilaterales</u>					
Donaciones y préstamos asimilables a donaciones	...	4 554.9	3 765.6	4 635.9	3 630.5
Operaciones a largo plazo, neto	...	2 711.8	2 808.8	3 640.8	3 021.7
<u>Total compromisos bilaterales</u>	<u>6 639.0</u>	<u>7 266.7</u>	<u>6 574.4</u>	<u>8 276.6</u>	<u>6 652.2</u>
Multilaterales	...	440.9	309.2	598.6	914.2
<u>Total países del CAD</u>	...	<u>7 707.6</u>	<u>6 883.6</u>	<u>8 875.2</u>	<u>7 566.2</u>
<u>Países con economía de planificación centralizada</u>					
Bilaterales	1 005.0	316.0	341.0	1 246.0	685.0

Fuente: Para países del CAD, 1966 Review, op. cit. cuadros 4 y 8, pág. 158. Para países con economía de planificación centralizada, World Economic Survey 1965, Part 1 (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 66.II.G.1) cuadro IV-1, pág. 99 y La corriente de capital a largo plazo y donaciones oficiales 1961-65, op. cit., cuadro 8 pág. 26.

/Esos compromisos

Esos compromisos difieren mucho de la meta del 1 por ciento del producto bruto como monto neto de los recursos financieros a proporcionar a los países en desarrollo, de acuerdo con lo establecido en el punto 4 del anexo A.IV.2 del Acta Final de la UNCTAD. (Véase el cuadro 25.)

Cuadro 25

COMPROMISOS EFECTIVOS Y COMPROMISOS HIPOTÉTICOS CORRESPONDIENTES AL 1 POR CIENTO DEL PRODUCTO NACIONAL BRUTO DE LOS PAÍSES DE ECONOMÍA CENTRALMENTE PLANIFICADA, EN EL PERÍODO 1960-64  
(Millones de dólares)

	Compromisos efectivos	1 por ciento del PNB (estimación)	Exportaciones a países en desarrollo
Alemania oriental	144	1 143	409
Bulgaria	26	233	136
Checoslovaquia	400	828	1 159
Hungría	170	350	291
Polonia	336	1 043	660
Rumania	170	554	255
URSS	1 951	11 263	3 745
<u>Total</u>	<u>3 197</u>	<u>15 403</u>	<u>6 655</u>
China continental	603		2 322

Fuente: Naciones Unidas, World Economic Survey, 1965, Parte 1, cuadro IV-8, pág. 107.

Las condiciones del financiamiento proveniente de los países del CAD, tendieron a desmejorarse sensiblemente en 1965, como se desprende de los datos del cuadro 16.

Cuadro 26

PAÍSES MIEMBROS DEL CAD. PROMEDIO DE CONDICIONES FINANCIERAS EN COMPROMISOS BILATERALES DE PRESTAMOS OFICIALES

	Promedio ponderado de plazos de amortización (años)	Promedio ponderado de tipos de interés (porcentaje)
1962	23.6	3.6 a/
1963	24.8	3.4 a/
1964	28.4	3.0
1965	22.2	3.6

Fuente: 1966 Review, op. cit., cuadro 10, pág. 160

a/ A base de datos incompletas.

/Los países

Los países con economía centralmente planificada en general conceden los créditos, con un tipo de interés que oscila entre 2.5 y 3.0 por ciento sobre saldos y a un plazo de 8 a 15 años con un año de gracia a contar desde la entrega de la maquinaria y equipo o de la terminación del proyecto. El reembolso suele hacerse con la venta de productos de exportación tradicional del país comprador mediante la apertura de una cuenta en moneda local con garantía oro contra devaluaciones.

Los créditos otorgados por los países de economía de mercado han aumentado apreciablemente en los últimos años, a tal extremo que sus servicios financieros representan las dos terceras partes del total de los servicios financieros pagados por los países en vías de desarrollo. Este tipo de financiamiento merece muy serias objeciones. En primer lugar, sus créditos a mediano plazo cuyos servicios agravan los problemas de balance de pagos; en segundo lugar, sus costos son muy altos por las tasas de interés, seguros y otras comisiones que recaban, y en tercer lugar, las condiciones que ligan la utilización de estos créditos a determinadas fuentes de aprovisionamiento se traducen en mayor precio de los bienes a adquirirse con este financiamiento. Así se ha estimado que dicha vinculación de la ayuda puede "incrementar los costos de un 20 a un 40 por ciento y en casos extremos puede incluso dar lugar a diferencias de precios de hasta un 100 por ciento o más."<sup>33/</sup>

En un reciente estudio de las Naciones Unidas <sup>34/</sup> se señala que "desde los últimos años de la década de 1950, ha cundido el número de créditos de exportación asignados u otorgados en condiciones y con finalidades que tienden a borrar la distinción entre comercio y asistencia. En consecuencia, el total bruto anual de nuevos créditos garantizados de más de cinco años de plazo para la exportación, ha aumentado rápidamente -según la Unión de Berna- al subir de 78 millones de dólares en 1960 a 709 millones en 1963.

"La compleja situación resultante es motivo de creciente preocupación por el aumento de la carga de deuda externa en los países en vías de desarrollo y por la posibilidad de que se distorsione el comercio.

<sup>33/</sup> Secretaría de UNCTAD, TD/B/C.3/35, pag. 14

<sup>34/</sup> Naciones Unidas: "Export credit and development financing" - Part. 1 (E/4274) pág. 7

"Por mucho que se hayan extendido los plazos de los créditos de exportación (que en promedio son de 8 años, aunque en algunos casos son mucho más largos), éstos no se aproximan a los de los verdaderos créditos de desarrollo y en general no se basan en una evaluación objetiva de la capacidad de pago del país importador. Es más, estos plazos muchas veces no concuerdan con el plazo correcto de amortización del equipo en el país importador, ni con las posibilidades del proyecto de rendir una utilidad económica. En consecuencia, las más de las veces el alargamiento de los plazos por encima de los cinco años no ha aliviado en forma apreciable la carga total que significa la deuda externa a los países en desarrollo. Cuando ha habido algún alivio, los países han permitido que crezca rápidamente el total de sus importaciones financiadas con tales créditos.

"Para muchos, el problema del endeudamiento ha alcanzado tales proporciones que se duda seriamente de poder seguir pagando el servicio de las deudas y de poder conseguir -o aceptar en condiciones razonables- un incremento en el financiamiento externo por las vías de los créditos de exportación para adquirir el equipo necesario en nuevos proyectos".

Para los países del CAD la proporción de créditos de exportación efectivamente utilizados con relación a los préstamos oficiales bilaterales guardan en el último quinquenio una relación ponderada del 44 por ciento. (Véase el cuadro 27).

Este alto porcentaje cobra mayor importancia si se toma en cuenta el costo final para el proveedor, que incluye el del interés bancario más la póliza del seguro y que, lógicamente, carga al comprador y cuyos promedios para distintos países del CAD se detallan en el cuadro 28.

Cuadro 27

PAISES MIEMBROS DEL CAD: INCREMENTO NETO DE LA DEUDA PUBLICA Y CREDITOS DE EXPORTACIONES CON GARANTIA OFICIAL, OTORGADOS A PAISES EN DESARROLLO

(Millones de dólares)

Año	Préstamos oficiales bilaterales, netos (A)	Créditos de exportación			Relación porcentual $\frac{(D)}{(A)}$
		De 1 a 5 años (B)	Más de 5 años (C)	Total (D=B+C)	
1961	1 244	268	368	636	51.1
1962	1 324	235	395	630	47.6
1963	1 673	259	293	552	33.0
1964	1 604	349	533	882	55.0
1965	1 975	284	456	740	37.5
<u>Total 1961-65</u>	<u>7 820</u>	<u>1 395</u>	<u>2 045</u>	<u>3 440</u>	<u>44.0</u>

Fuente: CEPAL a base de 1966 Review, op. cit., cuadro VIII, pág. 100.

Cuadro 28

COSTO PROMEDIO DEL FINANCIAMIENTO DE CREDITOS DE EXPORTACION A FIN DE JUNIO 1966

(Porcentajes)

País	Créditos a mediano plazo	Créditos a largo plazo
Austria	6.5	7.25 y 5.5 <u>a/</u>
Bélgica	6.25	6.5
Canadá	6	6
Dinamarca	8	8
Francia	6-7	5.7
República Federal de Alemania	4.5-6	8
Italia	5.9	5.9
Japón	6 <u>b/</u>	6 <u>b/</u>
Suecia	8	5.75-8
Reino Unido	5.5 o 7.5-8.5 <u>c/</u>	5.5 <u>d/</u>
Estados Unidos	6-7	6-7

Fuente: Department of Economic and Social Affairs, Export credits and development financing, Part One, "Current Practices and Problems" (E/4274.ST/ECA/95), Nueva York, 1966. Cuadro 1, pág. 11.

- a/ La tasa del 5.5 por ciento se aplica sólo a las transacciones con los países en vías de desarrollo e incluye la prima de seguro.
- b/ El Banco de Importación-Exportación del Japón participa en un financiamiento conjunto con los bancos comerciales y cobra entre el 4 y el 7 por ciento, en tanto que los bancos comerciales aplican tasas entre el 8.5 y el 9.0 por ciento en su parte de los préstamos, lo que da un promedio de alrededor del 6 por ciento.
- c/ Antes de 1962 la tasa era de uno por ciento por sobre la tasa bancaria con un mínimo de 5 por ciento; en enero de 1962 algunos bancos del Reino Unido acordaron financiar créditos de exportación a mediano plazo respaldados por una garantía bancaria del 5.5 por ciento por un período de dos años para la exportación de bienes de capital. La tasa para transacciones llevadas a cabo bajo una póliza de seguros corriente es 7.5 a 8.5 por ciento.
- d/ En febrero de 1961 el Banco de Inglaterra extendió sus facilidades de refinanciamiento permitiendo que los créditos de exportación a largo plazo se financiaran a un 5.5 por ciento; anteriormente se financiaban con un 6.5 por ciento.

/En cuanto

En cuanto a las operaciones de los países de América Latina con organismos multilaterales, deben destacarse las realizadas por el Banco Interamericano de Desarrollo, que van tomando paulatino incremento, desde que inició sus operaciones en 1961. El total de los préstamos autorizados de sus distintos Fondos se hallan cercanos ya a los 2 000 millones de dólares, siendo hasta ahora la mayor parte de los desembolsos realizados afectados al Fondo para Operaciones Especiales y al Fondo Fiduciario de Progreso Social (este último administrado por cuenta del gobierno de los Estados Unidos de América) cuyos plazos de vencimiento y tipo de interés son sumamente favorables para los prestatarios. (Véase el cuadro 29.) Desde la celebración de la primera UNCTAD el total de fondos netos prestados por el BID a los países de América Latina fué de 675 millones de dólares.

Se acercan a los 2 000 millones de dólares el total de los préstamos autorizados por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento a los países de América Latina, siendo de ese monto aproximadamente 600 los correspondientes a los ejercicios verificados desde la celebración de la primera UNCTAD hasta 1966, manteniéndose prácticamente inalteradas las proporciones en que los distintos grupos de países participaban en el total de los montos de préstamos autorizados por el Banco (alrededor del 30 por ciento para los países industrializados y América Latina, respectivamente, y del 40 por ciento para el grupo que integran los países de desarrollo de Asia, Africa, Jamaica y Yugoslavia. (Véase el cuadro 30.) En cambio América Latina mejoró su porcentaje en la utilización de los créditos con respecto a los demás países, siendo el total neto de fondos utilizados por la región de 441 millones de dólares, en los ejercicios cerrados de 1963 a 1966.

En cambio, los países latinoamericanos no mantuvieron su posición en las operaciones de la Corporación Financiera Internacional ya que al finalizar la primera UNCTAD prácticamente absorbían las dos terceras partes de los montos utilizados y los desembolsos netos, pasando al cierre del ejercicio de 1966 a menos de la mitad; mientras a América Latina se le autorizaron en los tres últimos ejercicios operaciones que incrementaron sus saldos en 5 millones de dólares, realizándose desembolsos netos adicionales por 4 millones para "otros países en desarrollo", estos totales llegaron 28 y 23 millones de dólares, respectivamente. (Ver cuadro 31.)

Cuadro 29

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO: OPERACIONES AL CIERRE DE  
 LOS EJERCICIOS ANUALES a/  
 (Millones de dólares)

	1963	1964	1965	1966 b/	Total 1963-66	Acumu- lado a 1962	Acumu- lado a 1966 c/
<b>Recursos ordinarios de capital</b>							
Préstamos autorizados	179.3	164.0	121.5	100.9	565.7	206.5	772.2
Desembolsos efectuados	59.8	106.6	82.9	97.2	346.5	31.2	377.7
Reembolsos recibidos	0.6	4.8	8.8	18.5	32.7	-	32.7
<b>Fondo para operaciones especiales</b>							
Préstamos autorizados	32.5	49.4	196.6	291.3	569.8	89.2	659.0
Desembolsos efectuados	15.3	24.6	28.6	44.6	113.1	11.3	124.4
Reembolsos recibidos	0.1	0.9	3.2	5.5	9.6	-	9.6
<b>Fondo Fiduciario de Progresos Social</b>							
Préstamos autorizados	47.1	85.9	51.2	-	184.2	320.6	504.8
Desembolsos efectuados	65.9	66.8	70.6	70.0	273.3	22.7	296.0
Reembolsos recibidos	1.3	3.0	4.3	6.2	14.8	0.4	15.2
<b>Otros recursos</b>							
Préstamos autorizados			4.2	3.9	8.1	-	8.1
Desembolsos efectuados			-	-	-	-	-
Reembolsos recibidos			-	-	-	-	-

Fuente: CEPAL a base del Informe Anual del BID.

a/ El BID cierra su ejercicio anual el 31 de diciembre.

b/ Cifras provisionales.

c/ Algunas discrepancias en los totales se deben a redondeo de cifras o a que no se han considerado algunas cancelaciones de préstamos.

Cuadro 30

BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCION Y FOMENTO: SALDOS AL CIERRE DE LOS  
 EJERCICIOS, a/ 1963 Y 1966 POR GRUPOS DE PAISES

(Millones de dólares)

	América Latina b/		Otros países en desarrollo c/		Países industria- lizados d/		Total	
	1963	1966	1963	1966	1963	1966	1963	1966
Parte desembolsada	833.6	1 274.9	1 184.4	1 630.4	1 169.6	1 322.8	3 187.6	4 228.1
Parte no desembolsada	465.1	615.3	551.2	921.4	228.3	548.6	1 244.6	2 085.3
<u>Total</u>	<u>1 298.6</u>	<u>1 890.2</u>	<u>1 735.6</u>	<u>2 551.7</u>	<u>1 397.9</u>	<u>1 871.4</u>	<u>4 432.2</u>	<u>6 313.4</u>
Préstamos aún no efectivos	121.6	120.9	155.5	80.5	19.2	30.0	296.3	231.4

Fuente: CEPAL a base del Informe Anual del BIRF.

a/ El cierre de ejercicio del BIRF se practica el 30 de junio de cada año.

b/ Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

c/ Argelia, Birmania, Ceylán, China, Chipre, Etiopía, Filipinas, Gabón, Gambia, Guinea, India, Irán, Israel, Jamaica, Kenia, Líbano, Liberia, Malasia, Marruecos, Nigeria, Pakistán, República Árabe Unida, Sierra Leona, Sudán, Tailandia, Tanganica, Túnez, Turquía, Uganda y Yugoslavia.

d/ Australia, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Islandia, Italia, Japón, Noruega, Nueva Zelandia, Portugal, Reino Unido y Sudáfrica.

Cuadro 31

CORPORACION FINANCIERA INTERNACIONAL: SALDOS AL CIERRE DE LOS EJERCICIOS, <sup>a/</sup> 1963 Y 1966  
POR GRUPOS DE PAISES

(Millones de dólares)

	América Latina <sup>b/</sup>		Otros países en desarrollo <sup>c/</sup>		Países industria- lizados <sup>d/</sup>		Total	
	1963	1966	1963	1966	1963	1966	1963	1966
Desembolsos netos	28.4	32.6	8.7	32.3	4.3	3.5	41.4	68.3
Saldos sin desembolsar	4.1	5.3	5.7	10.3	-	-	9.8	15.6
<u>Total</u>	<u>32.5</u>	<u>37.9</u>	<u>14.4</u>	<u>42.6</u>	<u>4.3</u>	<u>3.5</u>	<u>51.2</u>	<u>84.0</u>

Fuente: CEPAL a base del Informe Anual de la CFI.

a/ El cierre del ejercicio anual de la CFI se practica el 30 de junio.

b/ Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Perú y Venezuela.

c/ Costa de Marfil, Etiopía, Filipinas, Grecia, India, Irán, Jamaica, Liberia, Malasia, Marruecos, Nigeria, Pakistán, Sudán, Tailandia, Tanganica, Túnez, Turquía y Uganda.

d/ Australia, España, Finlandia e Italia.

/En cuanto

En cuanto a las operaciones con la Asociación Internacional de Fomento, que se caracterizan por la liberalidad de sus condiciones, la desmejoría de los países de América Latina frente a los de Asia y Africa, es particularmente notable ya que de un total autorizado entre 1963 y 1966 de 814 millones de dólares, correspondieron a América Latina 33 millones y a los otros países en desarrollo 781 y de los montos desembolsados 42 y 571, respectivamente. (Véase el cuadro 32.)

Aunque esas transacciones no tienen las características de operaciones de crédito, sino que están destinadas a cubrir deficiencias del balance de pagos, integrando el financiamiento compensatorio, las realizadas por el Fondo Monetario Internacional con América Latina, a partir de los ejercicios financieros censados desde la primera UNCTAD hasta fin del año 1966 marcan un egreso neto de Fondos de América Latina de 84 millones de dólares que contrasta con lo sucedido con los demás países en desarrollo y sobre todo con los países industrializados ya que las compras netas de estos grupos de países fueron, respectivamente, de 428 y 4 165 millones. (Véase el cuadro 33.)

En conclusión, mientras no haya un cambio sustancial en las tendencias de las corrientes financieras que se canalizan hacia los países en desarrollo - tanto en cuanto al monto de la ayuda como en las condiciones en que es prestada -, los países latinoamericanos tendrán cada vez mayores dificultades para el financiamiento de su desarrollo económico, y los esfuerzos de los años recientes para incrementar su capacidad de exportación quedarán anulados por la carga creciente de su situación financiera exterior.

La secretaría de la UNCTAD, en un estudio sobre las necesidades de nuevos capitales de los países en desarrollo (TD/B.C.3/36) sostiene que para mantener una corriente neta similar a la actual, las condiciones de la ayuda deben ajustarse a alguna de estas tres alternativas:

Cuadro 32

ASOCIACION INTERNACIONAL DE FOMENTO: SALDO AL CIERRE DE LOS EJERCICIOS,<sup>a/</sup>  
 1963 Y 1966 POR GRUPOS DE PAISES

(Millones de dólares)

	América Latina <sup>b/</sup>		Otros países en desarrollo <sup>c/</sup>		Total	
	1963	1966	1963	1966	1963	1966
Préstamos desembolsados	9.5	51.5	58.8	630.1	68.3	681.6
Préstamos sin desembolsar	57.8	49.0	307.5	516.9	365.3	565.9
<u>Total</u>	<u>67.3</u>	<u>100.5</u>	<u>366.3</u>	<u>1 147.0</u>	<u>433.6</u>	<u>1 247.5</u>
Préstamos aún no efectivos	3.0	7.5	58.5	110.2	61.5	117.7

Fuente: CEPAL a base del Informe Anual de la AIF.

a/ El cierre del ejercicio anual de la AIF se practica el 30 de junio de cada año.

b/ Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Haití, Honduras, Nicaragua y Paraguay.

c/ Afghanistan, Basutolandia, Bechuanalandia, Burundi, China, Corea, Etiopía, India, Jordania, Kenia, Mauritania, Marruecos, Niger, Nigeria, Pakistán, Siria, Somalia, Sudán, Sudafrica, Tanzania, Túnez y Turquía.

## OPERACIONES DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, 1963/64 A 1966/67

Ejercicios terminados el 30 de abril

(Millones de dólares)

E/CN.12/773  
Pág. 150

País	Ejercicio 1963/64		Ejercicio 1964/65		Ejercicio 1965/66		Ejercicio 1966/67 <sup>a/</sup>		Total
	Compras de monedas al Fondo	Recompras al Fondo	Compras de monedas al Fondo	Recompras al Fondo	Compras de monedas al Fondo	Recompras al Fondo	Compras de monedas al Fondo	Recompras al Fondo	
Argentina	25.00	36.00	-	50.00	30.00	52.00	17.50	48.00	-113.50
Bolivia	2.50	3.50	-	2.75	-	2.50	-	2.50	-8.75
Brasil	60.00	55.50	50.00	44.00	25.00	58.95	-	19.53	-42.98
Colombia	23.50	6.00	5.00	22.00	19.75	28.00	18.00	21.50	-11.25
Costa Rica	4.00	1.29	5.00	2.07	7.00	2.50	4.75	2.50	-12.39
Chile	32.50	10.00	22.00	13.00	34.00	41.50	20.00	27.30	+16.70
Ecuador	-	3.27	3.00	6.58	9.25	2.00	5.00	-	+5.40
El Salvador	-	-	-	-	-	-	20.00	-	+20.00
Guatemala	-	3.90	-	-	5.00	-	7.00	0.40	+7.70
Haití	4.50	2.50	3.75	-	2.45	2.75	3.94	3.00	+6.39
Honduras	5.00	2.50	2.50	2.50	2.50	2.50	-	2.50	-
Jamaica	-	1.19	-	0.24	-	-	-	-	-1.43
México	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nicaragua	13.30	12.25	5.65	-	-	-	-	-	+6.70
Panamá	-	-	2.69	-	-	-	-	-	+2.69
Paraguay	-	0.38	-	0.50	-	0.36	-	-	1.24
Perú	-	-	-	-	-	-	-	-	-
República Dominicana	-	9.00	20.00	-	-	-	6.60	-	+17.60
Uruguay	-	-	-	-	-	2.00	5.00	4.00	-1.00
Venezuela	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<u>Total América Latina</u>	<u>170.30</u>	<u>147.28</u>	<u>119.59</u>	<u>143.64</u>	<u>134.95</u>	<u>195.06</u>	<u>107.79</u>	<u>131.23</u>	<u>-84.58</u>
Otros países en desarrollo	105.60	92.32	302.85	200.45	517.35	210.94	126.74	120.20	+428.63
Países desarrollados	350.00	140.83	1 475.00	172.89	2 165.00	-	490.00	1.31	+4 164.97

Fuente: Ejercicios 1963/64, 1964/65 y 1965/66: Fondo Monetario Internacional, Informes anuales. Ejercicio 1966/67: International Financial News, Survey.

a/ Hasta diciembre de 1966.

- 1a. Condiciones promedio similares a las prevaecientes en el año 1966;
- 2a. Condiciones similares a las fijadas por la Asociación Internacional de Fomento (50 años de plazo, 10 años de gracia, sin interés y tasa de servicio del 0.75 al 1 por ciento);
- 3a. Condiciones similares a las que explica generalmente el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento a los créditos para desarrollo (25 años de plazo, 5 años de gracia e interés del 6 por ciento anual).

Para las distintas alternativas se han proyectado estimaciones de los montos brutos necesarios del importe que sumará la deuda pendiente y del porcentaje de los préstamos brutos que absorberá el servicio de la deuda si el monto de los créditos de exportación creciera a una tasa anual del 5 por ciento. (Véase el cuadro 24.)

En el primer período de sesiones de la UNCTAD se presentó el denominado "Plan Horowitz" (E/Conf.46/C.3/2) el cual, mediante una tasa de "igualación de intereses" financiada por los países desarrollados o por el BIRF, trata de obtener recursos de los mercados tradicionales de capital para la Asociación Internacional de Fomento, que prestaría a los países en desarrollo en las condiciones habituales. Subsidiariamente, los países desarrollados garantizarían los bonos emitidos y les facilitarían el acceso a sus mercados financieros. La Conferencia<sup>35/</sup> expresó su interés en esta propuesta y solicitó que el BIRF la estudiara, elevando al primer período de sesiones de la Junta de Comercio y Desarrollo el trabajo solicitado (TD/B/C.3/1). Posteriormente, a solicitud de la Comisión del Comercio Invisible y de la Financiación relacionada con el Comercio, fue designado un grupo de expertos que han hecho una serie de sugerencias para allanar el camino que permita dicha propuesta (TD/B/C.3/23).

De solucionarse las dificultades operativas que oponen los países desarrollados - dificultades de orden legal y técnico que crearía para sus gobiernos el hecho de que el fondo de nivelación de intereses implicaría para ellos compromisos a largo plazo y por tiempo indefinido -, la puesta en marcha del Plan Horowitz permitiría experimentar un sistema que puede tener efectos importantes sobre el incremento de las corrientes de capitales hacia los países en desarrollo.

---

<sup>35/</sup> Véase UNCTAD, Acta final, Anexo A.IV.11.

Cuadro 34

PRESTAMOS BRUTOS ANUALES, MONTO DE LA DEUDA PENDIENTE  
Y PORCENTAJE QUE EL SERVICIO DE LA DEUDA  
ABSORBERA DE LOS PRESTAMOS BRUTOS

(Miles de millones de dólares)

	Préstamos brutos anuales	Monto de la deuda pendiente	Porcentaje de la deuda de los servicios sobre ingresos brutos de capital
<u>Primera alternativa</u>			
1966	11.4	32.3	35.1
1970	13.9	50.9	46.7
1975	16.1	78.7	54.0
<u>Segunda alternativa</u>			
1966	11.4	32.3	35.1
1970	13.4	49.7	44.8
1975	13.9	72.4	46.8
<u>Tercera alternativa</u>			
1966	11.4	32.3	35.1
1970	14.5	52.1	49.0
1975	17.5	85.6	57.7

Fuente: UNCTAD, documento TD/B/C.3/36, cuadros 2 y 3.

c) El financiamiento compensatorio

Basándose en un informe de la secretaría del Fondo Monetario Internacional<sup>36/</sup> emitido a requerimiento de la Comisión de Comercio Internacional de Productos Básicos de las Naciones Unidas, el Directorio Ejecutivo de aquel organismo resolvió en la reunión del 27 de febrero de 1963 implantar un sistema especial para el tratamiento de las deficiencias que se produjeran en el balance de pagos de los países miembros como consecuencia de las fluctuaciones a corto plazo de los ingresos de exportación. Consistía ese sistema en crear una nueva fuente de recursos que tendía a facilitar los giros contra el Fondo, fundamentalmente de los países exportadores de productos primarios, pero sólo para compensar la caída temporal de los ingresos globales de exportación derivada de causas que no les fueran atribuibles. Queda excluida del sistema, por lo tanto, la caída de precios si éstos eran compensados con un mayor volumen. Tampoco toma en cuenta la caída de los términos de intercambio o la disminución del poder de compra en el exterior generado por las exportaciones.

La determinación de la deficiencia de corto plazo correspondió realizarla al Fondo, en consulta con el miembro interesado, según "cálculos razonables de la tendencia a plazo medio de las exportaciones de dicho país, basándose en los datos estadísticos pertinentes y tomando en cuenta también la información de carácter cualitativo sobre las perspectivas de exportación del país". En otras palabras, no se establecía un método fijo para la determinación del monto de la deficiencia, si bien en los casos que se presentaron<sup>37/</sup> se aplicó una fórmula basada en la media móvil de cinco años, centrada en aquel en que se produjo la deficiencia, dando un coeficiente de 0.25 a los dos años anteriores, 0.50 al de la deficiencia y estimando el monto de las exportaciones de los dos años subsiguientes.

Las condiciones del giro, han sido menos rígidas que las normas habituales del Fondo, pero guardaban similitud con las que aplica la institución para el uso de sus recursos, es decir, no son incondicionales ni la compensación es automática. Los giros por compensación de las

---

<sup>36/</sup> Financiamiento compensatorio de las fluctuaciones de las exportaciones. Informe del Fondo Monetario Internacional, (Washington, febrero de 1963).

<sup>37/</sup> En concepto de financiamiento compensatorio se han registrado cuatro operaciones: Brasil giró 60 millones de dólares en junio de 1963; la República Árabe Unida 16 millones en octubre de 1963, Sudán 11.2 millones en junio de 1965, y Colombia 31 millones en marzo de 1966.

fluctuaciones de exportación no podían afectar más del 25 por ciento de la cuota del país miembro - que conservaba el derecho a utilizar los recursos del Fondo para solucionar sus otros problemas de balance de pagos - y se agregaba a los tramos crediticios ya autorizados. Sin embargo, puede exceder el límite del 200 por ciento de la cuota en caso de que al producirse la deficiencia ya se hubiera hecho uso normal de los tramos superiores de crédito. Las recompras restablecían la capacidad de nuevos giros compensatorios, si fuesen necesarios y se realizarían conforme a las normas habituales del Fondo, en un plazo comprendido entre tres y cinco años. Además, el Fondo, declaraba su propósito de recibir con simpatía la solicitud para aumentar las cuotas de los países exportadores de productos básicos, sobre todo las de aquellos que fueran más pequeñas. En el primer período de sesiones de la UNCTAD se solicitó a los países miembros del FMI el estudio de medidas tendientes a elevar al 50 por ciento de la cuota de cada uno el monto que podía ser financiado como compensación de las fluctuaciones de los ingresos por exportaciones; que los montos resultantes se situaran fuera de los tramos normales de crédito, "de modo que la obtención de créditos compensatorios no impida directa ni indirectamente a un miembro obtener un crédito ordinario", y que consideraran la forma en que sería posible proceder a la refinanciación de los créditos compensatorios de aquellos países cuyos ingresos de exportación arrojen déficit persistentes que escapen al control de los mismos. Se pedía al Fondo, por último, que al determinar los déficit de los ingresos de exportación se concediera mayor importancia a la experiencia recogida en los tres años precedentes a aquel en que se había producido la deficiencia<sup>38/</sup>.

En la Asamblea Anual del FMI y del BIRF celebrada en septiembre de 1965, varios gobernadores que representaban a países en desarrollo solicitaron cambios en la resolución del FMI de febrero de 1963. El Ministro de Economía de la República Argentina, hablando en nombre de los países latinoamericanos y de Filipinas, además de reiterar algunos aspectos de la resolución de la UNCTAD antes citada, solicitó que los giros fuesen automáticos, es decir, que establecida la deficiencia, quedase autorizado el giro compensatorio.<sup>39/</sup> Un año después, en septiembre de 1966, el Fondo

<sup>38/</sup> UNCTAD, "Acta Final", Anexo A.IV.17, p.58

<sup>39/</sup> Véase Comercio Exterior, publicación del Banco Nacional de Comercio Exterior de México, octubre de 1965, pp.710-711. /modificó el

modificó el sistema<sup>40/</sup> introduciendo disposiciones que lo mejoraron y que, frente a un eventual empeoramiento de las tendencias a corto plazo de los precios de algunos productos primarios, pueden ser de gran importancia. Fueron desechadas, sin embargo, algunas de las sugerencias más arriba indicadas.

He aquí las principales innovaciones:

1) Se amplía hasta un máximo del 50 por ciento de la cuota de cada país miembro el límite para realizar giros para compensar caídas de los ingresos de exportación. Sin embargo, salvo en el caso de que la deficiencia provenga de desastres o crisis importantes, el monto del giro no podrá exceder del 25 por ciento de la cuota durante un período de doce meses. Las solicitudes para aumentar los giros compensatorios a más del 25 por ciento de la cuota no se aprobarán a menos que el Fondo esté convencido de que el país miembro ha estado cooperando para encontrar soluciones apropiadas para las dificultades de balance de pagos, con el fin de "evitar cualquier cambio que tienda a debilitar la capacidad del Fondo para ejercer influencia en los países miembros y hacer que éstos adopten pronto políticas rectificadoras"<sup>41/</sup>

2) Se deslindan los giros compensatorios de las facilidades normales, renunciando el Fondo al límite del 200 por ciento de la cuota, tanto para autorizar giros compensatorios como para acordar otra clase de giros si hubiera giros compensatorios pendientes de reembolso. Sin embargo, estos últimos se sumarán a las tenencias del Fondo de monedas del país miembro a fin de aplicar a solicitudes de futuros giros las políticas y prácticas normales del Fondo.

3) Se permitirá a los países miembros, dentro de los seis meses de efectuado un giro corriente, reclasificarlo total o parcialmente como giro compensatorio, restableciendo así el derecho normal de giro en un monto equivalente al reclasificado, con el fin de hacer uso del mismo frente a una necesidad eventual de equilibrio del balance de pagos.

4) Sigue en vigor el requisito de recompra del monto del giro compensatorio en el cuarto y quinto años después de efectuado. Sin embargo, el Fondo

---

<sup>40/</sup> Véase Financiamiento compensatorio de las fluctuaciones de las exportaciones. Segundo Informe presentado por Fondo Monetario Internacional (Washington, septiembre de 1966).

<sup>41/</sup> Ibid., p. 33.

espera que después del primer año de la fecha del giro, el país miembro recompre una cantidad de las tenencias de moneda igual a la mitad del monto del exceso de sus ingresos por exportaciones, determinado sobre la tendencia calculada para fijar el importe del giro.

Es decir, que entre lo solicitado en la recomendación A.IV.17 de UNCTAD y en la Asamblea de Gobernadores de 1965 y las modificaciones aprobadas por el Fondo Monetario Internacional, subsisten las siguientes diferencias:

1) No se han situado los créditos compensatorios "completamente fuera de la estructura de la fracción de oro y de las fracciones sucesivas de créditos", de modo que su obtención "no impida directa o indirectamente a un miembro obtener un crédito ordinario".

2) Si bien las facilidades de giro compensatorio se han extendido al 50 por ciento, no se puede hacer uso de ellas de una sola vez, salvo circunstancias excepcionales.

3) En vez del automatismo de los giros, una vez establecida la deficiencia a compensar, el Fondo examinará la conducta del país miembro antes de autorizar los giros, para determinar si dicho país trató de encontrar soluciones apropiadas para sus dificultades de balance de pagos.

4) No se satisfizo la solicitud de atender a posibles refinanciaciones efectiva de los tres años anteriores al del cálculo de la deficiencia, sino que se mantiene el criterio de tomar el promedio móvil de un quinquenio centrado en el de la deficiencia, que se pondera con un coeficiente mayor que los dos anteriores. De esta manera, el cálculo del valor de la tendencia resulta más bajo y por consiguiente es menor el monto de la deficiencia a compensar. Esto corresponde al concepto del Fondo según el cual "el recurso compensatorio no tiene por objeto tratar de lograr el mayor monto posible de giros".

de las obligaciones de crédito compensatorio en el caso de que los ingresos de exportación arrojen un deficit persistente que escape al control del país solicitante, si bien hay que tener en cuenta al respecto que la recompra de moneda de los giros normales abre la posibilidad de nuevos giros y que estatutariamente el Fondo sólo debe atender a problemas temporales vinculados al balance de pagos y no a las deficiencias a largo plazo.

/d) El

d) El financiamiento complementario

Con las modificaciones de septiembre de 1966, el sistema del Fondo Monetario Internacional significa un avance positivo en el terreno de los medios de financiación y es susceptible de ser mejorado con aquellas medidas que la experiencia indique como más apropiadas para liberalizar sus condiciones. Sin embargo, debe advertirse que los planes de corto plazo para financiar las fluctuaciones por ingresos de exportación no corrigen las tendencias y sólo pueden servir como paliativo temporal para atenuar sus efectos.

El problema fundamental consiste en la solución de los problemas que crea el financiamiento con miras a asegurar la ejecución de los planes de desarrollo económico. Numerosas propuestas, iniciativas y estudios han ocupado la atención de organismos internacionales en los últimos años, pero sólo a raíz de la recomendación A.IV.18 del primer período de sesiones de la UNCTAD<sup>42/</sup> preparó el Banco Mundial en diciembre de 1965 la propuesta intitulada Medidas financieras complementarias<sup>43/</sup> que fue y sigue siendo debatida por la Comisión del Comercio Invisible y de la Financiación Relacionada con el Comercio, de la Junta de Comercio y Desarrollo, y por el Grupo Intergubernamental para la Financiación Complementaria.

Los aspectos fundamentales del estudio del BIRF son:

1) Objetivo del sistema: Evitar el trastorno de políticas o programas de desarrollo bien concebidos, como consecuencia de deficiencias imprevistas en los ingresos de exportación que por su carácter o duración no puedan ser resueltas adecuadamente mediante la ayuda a corto plazo para sostener el balance de pagos, proporcionando a tal fin los recursos suplementarios necesarios para continuar la ejecución de planes que cuenten con la aprobación internacional.

2) Administración del sistema: Se crearía un organismo cuya finalidad sería conceder financiamiento suplementario a los países cuyos planes de desarrollo estuvieran amenazados de fracasar en razón de una caída en los

---

<sup>42/</sup> Véase UNCTAD, Acta final, p. 58.

<sup>43/</sup> Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Medidas financieras complementarias. Estudio preparado a solicitud de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 1964. (Washington, diciembre de 1965).  
/ingresos de

ingresos de exportación por causas no imputables a ellos mismos. El organismo administrador evaluaría la factibilidad y la ejecución de los planes de acuerdo con cada país interesado.

3) Financiación del sistema: El BIRF ha estimado las necesidades en 1 500 a 2 000 millones de dólares para un primer período experimental de cinco años, de los cuales suscribiría en efectivo "una pequeña parte" (no indicada) y el resto en pagarés que se harían efectivos sin demora en caso necesario. Aunque en el anexo A.IV.18 del Acta final de la UNCTAD se determina que "deberán contribuir todos los importantes países miembros de la Asociación Internacional de Fomento comprendidos en la Parte I de la Lista A de su Convenio Constitutivo", el estudio del BIRF propone dejar no entrar en el examen de los aspectos concretos de financiamiento ni en el de los relativos a la administración sino después de aceptada la viabilidad del sistema.

4) Beneficiarios del sistema: En principio todos los países en desarrollo tendrían derecho a recibir el financiamiento previsto en el sistema, cualquiera que fuese su nivel de ingresos, siempre que se pusiesen de acuerdo con el organismo administrador acerca de "un conjunto de medidas de política" que serviría de base para alcanzar las metas de movilización y utilización de los recursos, es decir, acerca del programa y políticas de desarrollo y cuestiones conexas, siendo de importancia básica que el Gobierno beneficiario se comprometiese a activar satisfactoriamente en la aplicación de una sana política de desarrollo. El plan contendría previsiones con respecto a un plan de financiamiento de las inversiones del sector público y estimaciones de las del sector privado, con referencia a los principales sectores y a las fuentes básicas de financiamiento, tanto internas como externas, y una proyección del balance de pagos que incluyera la estimación de los principales rubros de importación y exportación, la utilización de reservas y las categorías del financiamiento externo. También sería parte del acuerdo previo la determinación de los ajustes que podrían efectuarse para compensar deficiencias imprevistas, tratando de que dichos ajustes no perjudiquen la realización del programa de desarrollo convenido.

5) Uso de los recursos: Si se produjera un excedente entre las exportaciones efectivas y las proyectadas se tomará en cuenta dicho excedente. Al producirse una deficiencia efectiva en relación con las exportaciones proyectadas, se aplicarán los excedentes que hubiera; si subsistiera una deficiencia, el país beneficiario debería recurrir al sistema de financiación compensatoria del FMI, de ser posible, o cubrirla con sus propias reservas o con los giros "normales" contra el FMI. Si no fuera posible utilizar los recursos del Fondo o de las propias reservas o si haciendo uso de tales medios aún subsistiera la deficiencia, el organismo administrador consideraría la posibilidad de obtener fondos de otras fuentes. Sólo después proporcionaría el monto restante, cuidando de que todo el proceso no desfigure el objetivo básico, que es "proveer el financiamiento necesario, en condiciones adecuadas, con seguridad y rapidez para evitar el trastorno de los programas de desarrollo". Para que el país beneficiario pueda hacer uso de los recursos deberá mantenerse en contacto con el organismo administrador durante todo el período del plan a fin de que dicho organismo pueda contar con una base que le permita evaluar la medida en que se está cumpliendo el mismo y determinar la necesidad de eventuales ajustes que permitan adaptarlo a las circunstancias vigentes en caso de alterarse las condiciones originales para su cumplimiento.

6) Reintegro de la ayuda: La deficiencia neta correspondiente a todo el período del plan que hubiera sido financiada por el organismo administrador se convertiría en una deuda a largo plazo. Las deficiencias registradas en la fase inicial del plan deberían ser reembolsadas con los excedentes que se produjeran en etapas posteriores, dentro del período de la proyección. Si se registraran excedentes netos al terminar la aplicación del plan, no se transferirían a otro posterior.

7) Condiciones de la ayuda: El estudio no las determina, pero aclara que las condiciones del financiamiento (tasas de interés y plazos de vencimiento) se ajustarían a la situación financiera y económica global del país miembro, en principio semejantes a las que suelen otorgar los organismos internacionales de crédito y en condiciones similares a aquellas en que el país recibiera financiamiento de desarrollo para otros fines, sin descartar

/la necesidad

la necesidad de otorgar fondos en condiciones de favor a muchos países. En todo caso se procuraría que el país beneficiario conociera por adelantado las condiciones en que recibiría la ayuda.

El sistema proyectado por el BIRF fue adoptado como base para la discusión del financiamiento complementario en la Comisión antes mencionada de la Junta de Comercio y Desarrollo. Sin embargo, surgieron en ella una serie de dudas con respecto a los principios y a los aspectos técnicos del mismo. En el terreno de los principios se expresó el temor de que las facultades del organismo administrador pudieran ser de tal naturaleza que sus decisiones afectaran la capacidad soberana de los gobiernos respecto de una serie de determinaciones de política económica que involucran aspectos técnicos, y de que las discrepancias con respecto a estos tópicos originen rozamientos o limiten la aptitud de un país para recibir ayuda. Entre los aspectos técnicos se apuntó la posibilidad de que los montos estimados por el BIRF para el período experimental pudieran ser muy exiguos en cuyo caso surgiría el problema de determinar las bases a que habría de sujetarse el prorrateo de los montos disponibles para ayuda.

También se opinó que el financiamiento de una caída de los ingresos por exportaciones pudiera ser insuficiente frente al alza de los precios de importación, lo que haría necesario modificar conceptualmente el sistema, a fin de financiar los ingresos netos en cuenta corriente. A este propósito, el representante del Banco hizo presente la dificultad de calcular técnicamente las variaciones en los precios de importación, sin perjuicio de lo cual el organismo administrador, si dispusiera de los medios técnicos necesarios, podría calcular las deficiencias de ingresos de exportación en términos reales, en vez de nominales.

Asimismo se formularon observaciones con respecto a la necesidad de utilizar los excedentes producidos por los ingresos reales de exportación sobre los proyectados para utilizarlos en la compensación de posibles caídas futuras dentro del período de aplicación del plan y se sugirió la conveniencia de usarlos para atender otros rubros que algunas veces pueden ser de importancia para determinados países, como la amortización de deuda externa a corto plazo, la recomposición de las reservas, la aceleración de las inversiones previstas en el plan o la ejecución de algunas postergadas. En este último caso, el país beneficiario podría retener un porcentaje del excedente obtenido y abonar el resto al BIRF.

/Otra observación

Otra observación importante fue la referente a las condiciones de la ayuda, que en la resolución de Ginebra se solicitaban similares a las que acuerda la Asociación Internacional de Fomento. En el sistema del BIRF se consideran esas condiciones en forma semejante a las del financiamiento básico para el desarrollo que se otorgue para cada plan en particular, lo cual podría crear posteriores problemas en el balance de pagos del país beneficiario.

e) La compensación de la caída de los términos de intercambio

Tanto en el sistema de financiamiento compensatorio del Fondo Monetario Internacional como en la propuesta para financiamiento suplementario del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento se atiende únicamente a una caída en los ingresos de exportación, sin tomar en cuenta los efectos que una eventual alza del precio de las importaciones puede tener sobre la capacidad de compra de las exportaciones. Ambos organismos han admitido la validez de las argumentaciones que tienden a lograr la compensación de la caída de los términos de intercambio, pero alegan que su cálculo es impracticable. En el estudio del Fondo se reconoce que "existen buenas razones de índole económica para no compensar el valor monetario sino el valor real, o sea, el poder de importación de las exportaciones. Este puede calcularse deflacionando el valor de las exportaciones por medio de un índice de precios de importación".<sup>44/</sup> Sin embargo, más adelante agrega que adoptar ese procedimiento suscita diversas objeciones, ya que en su mayoría los países de producción primaria carecen de índices de precios de importación y, cuando existen, en muchos casos son discutibles o poco representativos; que, en general, no se puede disponer de tales índices hasta varios meses después de disponer de los datos de exportación, lo que demoraría los giros compensatorios, y que los índices de importación y exportación de los países industrializados no son utilizables a estos efectos.

---

<sup>44/</sup> Financiamiento compensatorio de las fluctuaciones de las exportaciones. Segundo informe presentado por el Fondo Monetario Internacional (Washington, septiembre de 1966).

En cuanto al Banco Mundial, dice en su propuesta: "Lo ideal sería que las deficiencias de las exportaciones se calcularan en términos reales, o sea después de tomar en consideración los movimientos imprevistos de los precios de las importaciones, ya que así se pondría de manifiesto cualquier cambio inesperado en la capacidad de adquirir un volumen dado de importaciones como consecuencia de un descenso imprevisto de los ingresos de exportación. De esa forma, el Plan podría tener en cuenta algunos aspectos del problema de los términos de intercambio, que ha causado tanta preocupación en el período de la posguerra".<sup>45/</sup> Pero luego el Banco también argumenta que hay dificultades de tipo estadístico para evaluar los cambios de los precios de las importaciones dentro de un margen de error aceptable, y que en todo caso durante el período 1959-63 el número índice ponderado de los valores unitarios de las importaciones correspondientes a todos los países en desarrollo combinados no muestra ningún cambio pronunciado.

Es decir, que la única objeción es que por ahora no se dispone de medios estadísticos aptos para fijar índices de precios de las importaciones, ya que la demora en los giros alegada por el Fondo a consecuencia del eventual atraso de la información estadística se solucionaría transitoriamente con giros reajustables. Ahora bien, cualesquiera que sean las conclusiones a que pueda llegarse en relación con el tratamiento de los términos del intercambio en los mecanismos de financiamiento compensatorio y complementario, es importante recordar que los países en vías de desarrollo - y particularmente los países latinoamericanos en la Carta de Alta Gracia - han planteado la urgente necesidad de adoptar decisiones prácticas tendientes a establecer un sistema que permita a dichos países obtener una compensación equitativa y no rembolsable por las pérdidas que les ocasiona el deterioro en la relación de precios del intercambio exterior.

---

<sup>45/</sup> Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Medidas financieras complementarias (Washington, diciembre de 1965), p. 64.

#### 4. El transporte marítimo

##### a) Evolución del tratamiento del problema del transporte marítimo en la UNCTAD

###### i) Introducción

El primer período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) marcó una etapa importante, ya que en ella se examinaron por primera vez, en el seno de las Naciones Unidas y desde un amplio punto de vista, los aspectos económicos del transporte marítimo. Dichos problemas son de importancia vital para los países en desarrollo, pues cerca del 60 por ciento, en términos de volumen, de las exportaciones mundiales transportadas por vía marítima proceden de dichos países. Por su parte, los países latinoamericanos, con la excepción de México, dependen casi totalmente del transporte marítimo para el acarreo de su comercio internacional.

Si bien todos los países reconocieron que los problemas del transporte marítimo constituían un aspecto vital del comercio internacional y que su solución sería un importante factor para la consecución de los objetivos de la UNCTAD, no fue posible llegar en ese período de sesiones a un acuerdo completo sobre las propuestas y puntos de vista divergentes de los países en vías de desarrollo y de los países desarrollados y marítimos. Sin embargo, la Conferencia aprobó dos recomendaciones, una sobre "Bases para un entendimiento en cuestiones relativas al transporte marítimo" (A.IV.22), y otra sobre las disposiciones institucionales y de procedimiento necesarias para tratar las cuestiones relativas al transporte marítimo (A.IV.21).<sup>46/</sup>

Hubo acuerdo general para establecer un sistema de consultas, tanto en el plano nacional como en el regional y en reconocer que dicho sistema no podía ser uniforme en el mundo, sino que debería adaptarse a las condiciones existentes en los diversos países y regiones. Las divergencias que se manifestaron al respecto en la Comisión del Transporte Marítimo se referían a la organización del sistema.

<sup>46/</sup> Véase un análisis de los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo y sus perspectivas para América Latina en el documento E/CN.12/714, especialmente pp. 81-89.

Por otro lado, hubo acuerdo general en la Comisión del Transporte Marítimo sobre la importancia y urgencia del estudio del mejoramiento de las operaciones portuarias y de las instalaciones conexas. Al respecto se destacó que por su influencia en el costo del transporte marítimo y en el costo de transporte total, debieran incluirse en el estudio tanto las condiciones portuarias, incluyendo aspectos administrativos y laborales, como las condiciones de los transportes internos de enlace con los puertos.

Además, el programa de trabajo aprobado destaca que para cumplir su objetivo de promover la creación de marinas mercantes eficaces, en especial en los países en desarrollo, la Comisión tendrá en cuenta que ello debe hacerse a base de criterios económicos sólidos. Por lo tanto, el programa de trabajo pertinente deberá comprender, no sólo un estudio general sobre el desarrollo de las marinas mercantes en los países referidos, sino también una investigación y análisis de los factores y criterios económicos que sirvan de base a las decisiones relativas al desarrollo nacional o regional de las marinas mercantes. Entre los criterios más importantes, el programa señala: a) el papel de las marinas mercantes como factor del desarrollo económico nacional o regional y, en especial, en la diversificación de la estructura económica de los países en desarrollo; b) la prioridad relativa de las inversiones en el sector del transporte marítimo en comparación con las inversiones realizadas en otros sectores; c) el efecto neto de las operaciones marítimas sobre balance de pagos de los países en desarrollo; d) las marinas mercantes nacionales como factor para asegurar el empleo dentro de un país, y e) las marinas mercantes nacionales como instrumento para el fomento de las exportaciones de los países en desarrollo.

ii) Periodo extraordinario de sesiones de la Comisión del Transporte Marítimo sobre el programa de trabajo en materia de nivel y estructura de los fletes marítimos, prácticas de las Conferencias Marítimas y grado de adecuación de los servicios de transporte marítimo

Del 18 al 25 de julio de 1966 se celebró en Ginebra una reunión extraordinaria de la Comisión de Transporte Marítimo, cuyas deliberaciones fueron sumamente laboriosas. El informe presentado a esa reunión por la secretaria de la UNCTAD, exponía: a) los objetivos de los estudios sugeridos en materia de fletes marítimos y los métodos y criterios para su realización, y b) en forma más breve, propuestas relativas a estudios oportunos sobre otras prácticas de las conferencias marítimas y grado de adecuación de los servicios de transporte marítimo.

Los representantes de los países en desarrollo apoyaron las sugerencias y propuestas contenidas en el informe de la secretaria. Las delegaciones de los países desarrollados y marítimos expresaron su desacuerdo con varias de dichas propuestas, en particular con las relativas a estudios sobre rutas, pues, en su opinión tales estudios darían lugar a la revelación de informaciones confidenciales, a los que ni sus propios gobiernos tenían acceso. Estimaron que la solución de los problemas relacionados con los fletes corresponde a las partes directamente interesadas dentro del mecanismo de consulta entre las conferencias marítimas y los organismos de usuarios. Los representantes de los países en desarrollo destacaron, por su parte, que los estudios sobre rutas constituían el elemento fundamental de todo estudio sobre tarifas de fletes, ya que de poco servirían los estudios por países o por productos si no se tuviese un mejor conocimiento de los factores que intervienen en la determinación de esas tarifas.

El programa de estudios finalmente aprobado por la Comisión no difiere en esencia de las sugerencias contenidas en el informe de la secretaria en cuanto a los estudios por países, los estudios por productos, los estudios de conjunto o de carácter "agregativo" y los estudios sobre otras prácticas de las conferencias marítimas y el grado de adecuación de los servicios de transporte marítimo. En cuanto a los "estudios por rutas", la Comisión aprobó el texto siguiente: "El objeto de un estudio experimental es conocer el proceso de formación de las tarifas de fletes. En tal estudio,

/y entre

y entre los diferentes factores que intervienen en la fijación del nivel y la estructura de las tarifas de fletes, habrá que tener en cuenta, entre otros, los siguientes: las condiciones del mercado (especialmente las elasticidades de la demanda), la rotación de los barcos en los puertos, la repercusión de los factores de estiba y carga y el cálculo de los costos. Se seleccionarían con este fin una o dos líneas regulares relativamente simples, con pocas escalas y carga de mercancías poco variada. Para lograrlo, se aplicaría un método de simulación o cualquier otra técnica."

La Comisión aprobó asimismo el programa de trabajo en su totalidad.<sup>47/</sup> También merece destacarse el párrafo 3 del programa de trabajo adoptado, en el que se afirma: "No se piensa utilizar el propuesto estudio para emitir una opinión acerca del carácter más o menos "correcto" de una u otra tarifa de fletes. Como se indica en el párrafo 2, el objeto que se persigue es, principalmente, aclarar el proceso de determinación de las tarifas y los principios en que se basa, y aclarar también la relación mutua que existe entre el comercio y los precios y costos del transporte marítimo. Si bien los estudios de esta índole no pueden afectar en modo alguno los derechos soberanos de los gobiernos, dichos estudios no pretenden llevar a la reglamentación gubernamental o intergubernamental de las tarifas de fletes y tampoco requerirán que los navieros o los embarcadores revelen informaciones confidenciales acerca de sus propios costos."

iii) La segunda sesión de la Comisión del Transporte Marítimo y la marcha del programa de la UNCTAD en materia marítima <sup>48/</sup>

La segunda sesión de la Comisión se reunió en Ginebra del 21 de febrero al 8 de marzo de 1967. El programa de esta sesión, la primera que celebra la Comisión después de aprobar su programa de trabajo, incluía principalmente: a) el examen de los problemas relativos al establecimiento de un mecanismo de consulta entre conferencias marítimas y organismos

---

<sup>47/</sup> Durante el examen del informe de la reunión extraordinaria de la Comisión en la cuarta sesión de la Junta de Comercio y Desarrollo (agosto-septiembre de 1966), los representantes de varios países marítimos importantes reiteraron la posición que adoptaron en la Comisión con respecto a los estudios por rutas.

<sup>48/</sup> Esta sección se preparó con una documentación incompleta sobre las deliberaciones y resultados de la segunda sesión de la Comisión.

de fletadores o usuarios; b) el examen de la marcha del programa de trabajo de la Comisión, así como de las actividades de otros organismos internacionales en el campo marítimo; c) el examen de los temas referentes a cuestiones de transporte marítimo incluidos en el proyecto de programa provisional para el segundo período de sesiones de la UNCTAD, y d) el examen del programa provisional y de la fecha y lugar de la tercera sesión de la Comisión.

Sobre el establecimiento de un sistema nacional y regional de consultas, la secretaría presentó el informe titulado "Consultas en materia de transporte marítimo.- Establecimiento de organismos nacionales y regionales de usuarios, consultas y negociaciones entre usuarios y armadores" (TD/C/C.4/20 y Add. 1-5), que contiene un análisis general y sintético de los organismos y procedimientos de consulta existentes, así como las conclusiones sacadas de los datos e informaciones recogidos y de su análisis, y monografías detalladas sobre la historia, la organización y el funcionamiento de los organismos y procedimientos existentes, principalmente los casos de los países de Europa Occidental, Australia y la India. También incluye sendos informes de las secretarías de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y de la Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente (CEALO) sobre sus actividades en materia de promoción y establecimiento de organismos de usuarios y de un sistema de consulta en los países de las regiones referidas, así como las respuestas de 58 gobiernos a una nota verbal del Secretario General de la UNCTAD sobre el establecimiento de consejos de fletadores y la constitución de un sistema de consultas. Entre los países que contestaron a la encuesta del Secretario General de la UNCTAD figuran cinco latinoamericanos (Argentina, Costa Rica, Guatemala, México, Trinidad y Tabago).

En las deliberaciones de la Comisión, los representantes de los países en desarrollo opinaron que debería difundirse ampliamente en esos países el informe de la secretaría y que era necesaria la asistencia técnica para la creación de consejos de usuarios y de sistemas de consulta. Tal asistencia tendería: a) a dar al personal de los países en desarrollo la posibilidad de estudiar los organismos existentes, y b) a formular proyectos de asistencia técnica, para los que se contaría con el apoyo sustantivo de los servicios técnicos de la secretaría de la UNCTAD. También se reconoció

/que la

que la secretaría de la UNCTAD había procedido acertadamente al abstenerse de construir un modelo o unos modelos de sistema de consultas de aplicación general, pues las condiciones variaban considerablemente de unos países y regiones a otros.

iv) Nivel y estructura de los fletes marítimos, prácticas de las conferencias marítimas y grado de adecuación de los servicios de transporte marítimo

Antes de ser aprobado el programa de trabajo de la Comisión, la secretaría de la UNCTAD había encargado a varios consultores algunos estudios sobre los problemas del transporte marítimo en ciertos países y regiones. En vista del interés que presentan dichos estudios, se espera publicar tres de ellos en el primer trimestre de 1967: un estudio sobre el transporte marítimo por buques de servicios regular en el comercio de ultramar de la India; un estudio sobre los problemas del transporte marítimo y el Africa Occidental, y un informe provisional sobre el costo del transporte marítimo y el comercio de los países en desarrollo de Asia. En la región latinoamericana se están preparando otros tres estudios, encargados a consultores de la región en cooperación con la Secretaría de la CEPAL: dos sobre el desarrollo de la marina mercante en Argentina y en Colombia y Ecuador, y un tercer estudio sobre problemas de tarifas de fletes y prácticas de las conferencias marítimas en el comercio exterior del Brasil.

La secretaría de la UNCTAD ha preparado el esquema de un estudio típico por país que podrá utilizarse, de modo flexible, como base para nuevos estudios por países.

En cuanto a los estudios por productos, la secretaría de la UNCTAD colaborará, cuando proceda, con las comisiones regionales de las Naciones Unidas y otras organizaciones interesadas. Se acaba de iniciar un primer estudio de esta índole, que se refiere a la madera y sus productos en colaboración con el Grupo de Trabajo Mixto UNCTAD/FAO sobre la madera y los productos forestales, establecido en 1966. Este estudio es de particular interés porque la incidencia de los costos de transporte en los precios de la madera y de sus productos es relativamente elevada y porque permitirá analizar los problemas de la estructura y niveles relativos de las tarifas de fletes para una materia prima y varios productos elaborados.

/Los trabajos

Los trabajos iniciales de la secretaría con respecto a los estudios por rutas, materia particularmente compleja, se orientan a encontrar las rutas que reúnan las condiciones necesarias para los fines propuestos. Una vez localizada una ruta apropiada, podrá iniciarse su estudio. Se trata, en pocas palabras, de identificar una ruta real de buques de servicio regular que sea lo suficientemente simple para que su análisis pueda llevarse a cabo en forma práctica, pero que no presente diferencias esenciales con respecto a otras rutas más complicadas atendidas por servicios regulares.

En los estudios de conjunto se procurará calcular en forma precisa la incidencia del costo del transporte marítimo en el intercambio de determinados países. Ello supone que los estudios sobre datos pertinentes de balances de pagos de los países interesados deberán completarse con el estudio de las tarifas de fletes y de las estadísticas del comercio. Así se podría obtener gradualmente una visión más completa de la influencia del transporte marítimo en los balances de pagos.

También se está preparando un primer estudio sobre las consecuencias económicas de la utilización de containers en el transporte marítimo para presentarlo a un seminario organizado por las Naciones Unidas sobre este tema en el mes de mayo de 1967. Se confió a un consultor la tarea de preparar un informe más detallado sobre las diversas repercusiones de las innovaciones técnicas en el transporte marítimo en el más amplio sentido. Dicho informe será puesto a la disposición del segundo período de sesiones de la UNCTAD. La secretaría de la UNCTAD está examinando actualmente la naturaleza de las diversas prácticas de las conferencias marítimas y sus efectos sobre el volumen, la estructura y las demás condiciones del comercio internacional. Se estudiarán medidas susceptibles de eliminar o modificar prácticas de efectos perniciosos sobre la expansión del comercio mundial y en especial sobre el de los países en desarrollo. Entre esas prácticas figuran el carácter "cerrado" de varias conferencias, la representación inadecuada de muchas de ellas en diversos puertos del mundo, las rebajas diferidas, las tarifas dobles o "duales", los acuerdos relativos a pools de tráfico, etc. En cuanto a los problemas del grado de adecuación de los servicios de transporte marítimo, se examinarán en la etapa actual de los trabajos dentro del marco de los estudios por países.

Por lo que se sabe, en las deliberaciones de la segunda sesión de la Comisión del Transporte Marítimo hubo acuerdo general sobre el enfoque pragmático adoptado por la secretaría en los esquemas sobre estudios de fletes, esquemas que se ajustan a las líneas generales del programa de trabajo de la Comisión. Muchas delegaciones expresaron la esperanza de que los estudios de la secretaría, en particular los estudios por países y los estudios sobre marinas mercantes se publiquen en breve o sean presentados a los gobiernos con antelación suficiente antes del segundo período de sesiones de la UNCTAD.

Los representantes de varios países en desarrollo opinaron que, además de los estudios sobre problemas marítimos en las rutas asiáticas y del Africa Occidental, convendría hacer estudios similares sobre otros países y regiones. Al respecto, se puso de manifiesto el interés que podría ofrecer el estudio de las rutas marítimas de América Latina.

v) Mejoramiento de las operaciones portuarias y de las instalaciones navieras

En un informe de la secretaría se analizan en forma provisional los conceptos y lineamientos básicos que deberían guiar los estudios sobre el desarrollo y la mejora de los puertos, en el que se subrayan los principales defectos de muchos de los trabajos efectuados hasta ahora sobre esta materia. Durante muchos años las Naciones Unidas han prestado asistencia técnica a los puertos en los países en desarrollo, pero no se ha emprendido la necesaria labor de investigación general y sistemática en este campo. El informe presenta una serie de consideraciones de gran interés relacionadas con la evaluación de los efectos y la distribución o incidencia de los beneficios derivados de las mejoras portuarias. A medida que la labor de investigación sistemática progrese, la secretaría se propone elaborar criterios e instrumentos "operacionales" susceptibles de ayudar a las autoridades portuarias, a los organismos nacionales de transportes interiores y a los organismos nacionales de planificación, en materia de organización y planificación del desarrollo portuario.

/vi) Creación

vi) Creación o expansión de marinas mercantes en los países en desarrollo

Los trabajos de la secretaría de la UNCTAD en la materia se realizan de conformidad con el programa provisional del segundo período de sesiones de la UNCTAD y con el programa del trabajo de la Comisión del Transporte Marítimo. Se presentará a la Conferencia un informe provisional, junto con las monografías sobre marinas mercantes de algunos países en desarrollo que hayan podido completarse. El informe de la secretaría se extiende sobre la metodología y los criterios económicos que se seguirán en la elaboración de tales estudios, siguiendo la pauta del programa de trabajo adoptado por la Comisión. Los estudios previstos se refieren principalmente a los países en desarrollo, pero algunos de los aspectos que se analizarán en ellos presentan también interés para los países desarrollados que no posean marina mercante o que puedan desarrollar una marina mercante ya existente.

vii) Aspectos actuales y a largo plazo de los servicios de transporte marítimo

La secretaría sugiere que la UNCTAD publique anualmente un estudio sobre los aspectos actuales y a largo plazo de los servicios de transporte marítimo. En dicho estudio se presentarían y analizarían una serie de estadísticas importantes en el campo marítimo, dando noticias de los principales acontecimientos en este campo en el curso del año.

El informe incluiría las materias siguientes: i) flota mercante mundial y su desarrollo futuro; ii) comercio marítimo mundial y sus tendencias en los últimos años; iii) utilización de la capacidad de bodegas; iv) evolución de las tarifas de fletes; v) examen de algunos factores de costos de los servicios de transporte marítimo; vi) desarrollo de los puertos; vii) generalidades, y viii) bibliografía.

La secretaría presentó un primer informe de esta naturaleza, titulado "Examen de la evolución en la esfera de los transportes marítimos mundiales" (TD/B/C.4/25), que constituía una versión revisada del capítulo relativo al transporte del "Estudio sobre el comercio internacional y el desarrollo, 1966" (TD/B/82), preparado por el secretario general de la UNCTAD para el cuarto período de sesiones de la Junta de Comercio y Desarrollo.

/Los informes

Los informes preparados para la segunda sesión de la Comisión del Transporte Marítimo pusieron de relieve la importancia de integrar las actividades de la secretaría de la UNCTAD con las que lleva a cabo la Sede de las Naciones Unidas en relación con los proyectos de asistencia técnica y de preinversión del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y del programa ordinario de asistencia técnica de las Naciones Unidas. Esa integración permitiría a la Comisión orientar sus actividades hacia la solución de los problemas prácticos que más interesan a los Estados Miembros y proporcionaría el apoyo y la orientación necesaria para las actividades de asistencia técnica y de preinversión. A este respecto el informe recuerda también la resolución 31 (IV) de la Junta de Comercio y Desarrollo, sobre asistencia técnica en materia de comercio y esferas conexas, incluyendo el comercio de invisibles.

b) Principales estudios de la Cepal en materia de transporte marítimo

Una vez expuesto el programa de la UNCTAD y analizados los aspectos básicos y la evolución de América Latina en materia de transporte marítimo, conviene referirse brevemente a las actividades de la secretaría de la CEPAL relacionadas con el tema. Al respecto debe recordarse la resolución 18 (IV) del Comité de Comercio, adoptada en noviembre de 1964, en lo que se recomienda:

a) a la Secretaría que intensifique sus estudios en materia de transportes marítimos; y b) a los gobiernos latinoamericanos que, como primer paso en el mejoramiento de sus sistemas de transporte marítimo: i) adopten con urgencia las medidas necesarias para establecer el sistema de consulta entre organismos de fletadores y conferencias marítimas, recomendado por la primera Conferencia de la UNCTAD; y ii) establezcan a nivel gubernamental y con participación de las empresas navieras y organismos de fletadores, "unidades de estudio de los problemas de transportes y fletes marítimos".

El Programa de Transporte de la CEPAL ha colaborado intensamente con la secretaría de la UNCTAD, en particular con relación a cuatro estudios: sobre el desarrollo de la marina mercante de la Argentina; sobre las mismas marinas de Colombia y Ecuador; sobre los problemas de fletes y las prácticas de conferencias marítimas en el comercio exterior del Brasil, y sobre los fletes marítimos en la región.

/El programa

El programa de estudios básicos emprendidos por la CEPAL para completar un diagnóstico adecuado del transporte marítimo y elaborar una estrategia para su desenvolvimiento futuro comprende uno sobre la estructura tarifaria actual en el transporte marítimo intrarregional y de la región con terceros países. Son objetivos de este estudio describir y evaluar los sistemas y prácticas en uso en la determinación de los fletes, así como el sistema de conferencias de fletes que opera en el comercio latinoamericano, describir la actual estructura de fletes, analizar los factores que influyen en la determinación de esa estructura y los efectos de los fletes marítimos en el volumen y la dirección del comercio internacional de la región, en la localización de las actividades económicas y en el desarrollo regional.

El programa de trabajo incluye además estudio sobre la estructura de los servicios, movimientos de carga y utilización de la capacidad de bodegas en los servicios de transporte marítimo y regional; los costos de operación de las naves que operan en las diferentes rutas que sirven la región, tomando en consideración la estructura tributaria y de subsidios de la actividad naviera en los diferentes países latinoamericanos; y la estructura de costos y la eficiencia de operación de los principales puertos. Esos estudios proporcionarán las bases necesarias para efectuar investigaciones completas sobre aspectos como el análisis de la factibilidad económica de las inversiones en marina mercante por parte de los países latinoamericanos, y para algunos estudios relacionados con la aplicación del Convenio de Transporte por Agua de la ALALC.

También se piensa emprender un estudio de carácter preliminar acerca de la aplicación de las nuevas técnicas de unificación de cargas y transportes combinados en el transporte marítimo regional. En él se pretende determinar algunos principios y condiciones acerca de la forma en que los servicios regionales de transporte marítimo participarán del progreso técnico que tiene lugar en este campo a nivel mundial.

c) Aspectos básicos y evolución del transporte marítimo en América Latina

i) El transporte marítimo y el comercio internacional de la región

Desde 1956 a 1965 el volumen total del comercio mundial de mercancías por vía marítima subió de 880 millones a 1 600 millones de toneladas métricas total que representó el grueso del volumen del comercio exterior mundial (véase el cuadro 1) cuya composición varió por el aumento de la proporción de combustibles líquidos. Se ha observado asimismo una marcada tendencia al transporte a granel en barcos especializados de tamaño cada vez mayor y que operan normalmente en puertos o sectores especializados.

La participación de América Latina en ese total mundial de carga movilizada por la vía marítima ha tendido a decrecer en los últimos años, lo que, sin embargo, no es representativo de la situación general de los países latinoamericanos, ya que una parte importante de ese volumen está constituida por las exportaciones de petróleo y minerales de hierro efectuadas por Venezuela, que ascendieron aproximadamente a 133 millones de toneladas en 1956 y a 184 millones en 1964.

El total de toneladas desembarcadas en América Latina ha permanecido casi estancando, y su participación en el total mundial ha disminuido más que la de otras regiones en desarrollo.

La preponderancia del movimiento de materias primas a granel en el comercio exterior de América Latina, conjuntamente con otras razones de tipo geográfico y económico, significa, en primer lugar, que el transporte marítimo absorbe el grueso del transporte (el 96.8 por ciento en 1965).

En segundo lugar, una parte importante del comercio exterior regional está condicionado a los contratos especiales de arriendo de naves, o de contratación de tramps, fuera del sistema tradicional de Conferencias de fletes que rige para las líneas regulares. Este último sistema es importante, no tanto por volumen físico del tráfico, como por el monto de los fletes, especialmente con relación al comercio de importación. El transporte que se realiza fuera del sistema de Conferencias puede tener una influencia decisiva sobre el comercio exterior regional, ya que está vinculado al movimiento de materias primas de bajo valor relativo, en el que una pequeña variación porcentual en los fletes puede dejar a toda una línea productiva fuera de competencia en el mercado mundial. A la inversa, una variación relativamente pequeña en los fletes de Conferencia para muchos rubros de carga general, tal vez sólo genere variaciones marginales en el comercio exterior de la región o de un país determinado.

Quadro 35

AMERICA LATINA: PARTICIPACION EN EL VOLUMEN DEL TRANSPORTE MARITIMO MUNDIAL, 1956-65  
(Millones de toneladas)

Año	Total mundial	Total mundial carga seca	Total mundial combustibles líquidos	Total América Latina		Total América Latina (excluida Venezuela)		Porcentaje		
				Embarcados	Desembarcados	Embarcados	Desembarcados	(1)/(2)	(3)/(2)	(4)/(2)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
1956	880	490	390	175	41	42	39	19.9	4.6	8.5
1958	920	480	440	188	42	45	39	20.4	4.6	9.4
1961	1 140	550	590	217	42	58	40	19.0	3.7	10.5
1962	1 230	570	660	233	40	62	38	18.9	3.2	10.9
1963	1 330	620	710	238	40	65	38	17.9	3.0	10.5
1964	1 490	690	800	255	44	71	41	17.1	2.9	10.3
1965	1 600	880	720	258	...	...	...	16.1		

Fuente: Naciones Unidas, Anuarios Estadísticos.

ii) La participación de las flotas latinoamericanas en su comercio exterior

La participación de las flotas regionales en el comercio exterior es muy reducida y puede estimarse inferior al 10 por ciento (posiblemente 7 por ciento).

Los grandes consorcios extrarregionales que efectúan las exportaciones y la explotación de las materias primas normalmente son propietarios de barcos o están conectados con compañías navieras; los países latinoamericanos realizan la mayoría de las exportaciones de este tipo de productos sobre una base f.o.b., mientras por otro lado han significado que un porcentaje importante del comercio exterior de carga general, especialmente el de importación, se hace en buques de línea de terceros países.

/Lamentablemente, sólo

Lamentablemente, sólo se cuenta con informaciones para algunos países respecto de la proporción del volumen de su comercio exterior total que se moviliza por naves nacionales. En la Argentina, ese porcentaje alcanzó en 1965 a un 14.6 por ciento para las importaciones, y es el más alto de los países para los que se dispone de información, y seguramente de toda la región. Ello se debe a la mayor importancia relativa de su marina mercante, y a la naturaleza de su comercio exterior, el que se compone en menor proporción de productos voluminosos que normalmente se transportan a granel, pudiendo el país absorber una mayor proporción del comercio con su flota mercante. (Véase el cuadro 36.)

La situación del Uruguay es semejante a la de Argentina; en 1965 la flota mercante nacional efectuó un 27 por ciento de su comercio de exportación, compuesto en su totalidad de lo que normalmente se clasifica como carga general, y un 11 por ciento de importaciones. A la inversa, en los países en que predominan los productos a granel en su comercio exterior, la participación de las flotas nacionales disminuye notablemente. Así, éstas movieron en 1965 sólo el 9.9 por ciento del volumen de comercio exterior del Brasil y el 1.7 por ciento del de Perú. Los porcentajes son bajos en los países con flotas mercantes muy pequeñas.

En el comercio exterior intrarregional, la participación de los barcos nacionales aumenta considerablemente. En 1965, los barcos nacionales absorbieron un 32.2 por ciento de las exportaciones dentro de la ALALC (datos para siete países), y un 41.3 por ciento de las importaciones. Estos porcentajes han tendido a crecer en los últimos años, aunque desde luego la situación difiere en cada país. En un extremo está la Argentina, cuyas naves transportaron en 1965 el 44.6 por ciento de las exportaciones y el 48.7 por ciento de las importaciones de ALALC. En el otro extremo está Ecuador, un 3.2 y un 4.2 por ciento, respectivamente.

Cuadro 36

AMERICA LATINA: COMERCIO EXTERIOR MARITIMO EN  
 NAVES NACIONALES EN ALGUNOS PAISES, 1965

(Millones de toneladas)

País	Total comercio exterior	Transportado en barcos nacionales	Porcen- taje
Argentina (1965)	26.7	3.9	14.6
Brasil	32.8	3.1	9.4
Ecuador (1965)	2.0	0.02	1.6
México	18.0	1.1	6.1
Perú	11.9	0.2	1.7

Fuente: Anuarios de Comercio Exterior de cada país.

iii) Evolución de las marinas mercantes latinoamericanas

La participación de las flotas latinoamericanas en el total mundial tiene una clara tendencia decreciente, habiendo disminuido desde 3.4 por ciento en 1955 a 2.6 por ciento a mediados de 1966. Al mismo tiempo, la participación de los países en desarrollo, fundamentalmente de los asiáticos, ha aumentado ostensiblemente, de un 5 a un 6.8 por ciento, en el mismo período. (Véanse los cuadros 3, 4 y 5.)

En el cuadro 4 se observa que las flotas de países como la India, Israel, Filipinas e Indonesia han tenido notables crecimientos, y que por el contrario, las flotas de los países latinoamericanos, salvo excepciones, sólo han tenido un crecimiento moderado.

Cuadro 37

DISTRIBUCION DEL TONELAJE MUNDIAL, 1955, 1964 Y 1966

	Tonelaje (millones de TRB)			Participación en tonelaje mundial (porcentajes)		
	1955	1964	1966	1955	1964	1966
Mundo	97.1	149.6	167.7	100.0	100.0	100.0
Países tradicionalmente marítimos	80.1	110.6	117.5	82.5	74.0	70.1
Honduras, Hong Kong, Liberia, Panamá	8.6	19.7	26.2	8.9	13.1	15.6
Países socialistas de Europa Oriental y Asia	3.5	9.4	12.6	3.6	6.3	7.5
Países en desarrollo total	4.9	9.9	11.4	5.0	6.6	6.8
En África	0.2	0.6	0.7	0.2	0.4	0.4
En Asia	1.4	5.2	6.3	1.4	3.5	3.8
En América Latina	3.3	4.1	4.4	3.4	2.7	2.6

Fuente: Registro del Lloyd, (cuadros estadísticos).

Notas Si se excluye la Flota de Reserva de los Estados Unidos (al 1° de julio de 1966: cerca de 8 millones TRB contra 10.5 millones TRB en julio 1964) la participación de los países en desarrollo sería de alrededor de 7.1 por ciento en 1966. El aumento en el tonelaje mundial habría entonces sido 14.8 por ciento y el aumento en el tonelaje de los países tradicionalmente marítimos habría sido 9.0 por ciento. Para los propósitos de este cuadro, la expresión "países en desarrollo" excluye a Honduras, Hong Kong, Liberia y Panamá.

Quadro 38

ANALISIS COMPARATIVO DE LA VARIACION EN LAS FLOTAS MERCANTES DE LOS PAISES LATINOAMERICANOS  
 Y DE OTROS PAISES EN VIAS DE DESARROLLO, 1948-65

(Millas de toneladas de registro bruto)

	1948	1958	1962	1965	Porcentaje variación 1948-65
<b>I. Países latinoamericanos</b>					
Argentina	683	1 029	1 262	1 239	88.7
Brasil	706	911	1 204	1 250	77.5
Chile	188	231	258	296	57.4
Colombia	...	...	116	160	
México	114	162	201	269	136.0
Perú	87	108	131	163	87.3
Uruguay	63	72	...	113	79.3
Venezuela	96	233	328	313	226.0
<b>II. Otros países en desarrollo</b>					
República Árabe Unida	82	129	237	232	182.9
India	315	674	1 013	1 523	383.5
Israel	...	206	364	549	
Filipinas	96	123	366	501	421.9
Indonesia	...	119	335	505	

Fuente: Naciones Unidas, Anuarios Estadísticos.

Cuadro 39

AMERICA LATINA: EVOLUCION EN LA COMPOSICION DE LA MARINA MERCANTE, 1958-65

(Miles de toneladas porte bruto)

Año	Total	Cargueros a/	Graneles	Tanques	Número de barcos	Tonelaje promedio
1958	3 527	2 102	186	1 239	545	6.5
1962 b/	4 746	2 429	256	2 061	784	6.1
1963 b/	5 013	2 481	251	2 281	763	6.6
1964 b/	4 743	2 381	177	2 185	666	7.1
1965 b/	4 825	2 477	168	2 180	649	7.4

Fuentes: 1958, 1962, 1963: CEPAL, 1964-66: La marina mercante latinoamericana, L.E.M.M.

a/ Incluye barcos combinados de pasajeros y carga, y barcos para carga frigorizada.

b/ Incluye naves de 500 o más toneladas de registro bruto.

La importancia de esta menor participación relativa en el tonelaje mundial debe ser calificada cuidadosamente. Hay que recordar que entre las causas principales que explican el notable aumento en el tonelaje mundial está el incremento en el transporte de combustibles líquidos desde las zonas productoras hacia los países de Europa Occidental y América del Norte, que ha hecho crecer la flota de buques-tanques. En efecto, frente a un aumento mundial del tonelaje a flote de barcos de carga seca entre 1957 y 1966 de un 51.0 por ciento, el de buques-tanques ha sido de 100.3 por ciento en el mismo período.<sup>49/</sup> El desmejoramiento en la posición relativa de América Latina debe entonces analizarse dentro de esa perspectiva, recordando además que parte de él puede atribuirse a las exportaciones de combustibles líquidos y minerales a granel, en los que las flotas regionales no han tenido ni tienen una participación significativa. Sin embargo, del

<sup>49/</sup> Véase UNCTAD, Examen de la evolución en la esfera de los transportes marítimos mundiales (TD/B/C.4/25, enero de 1967.)

cuadro 39 puede deducirse que, pese a su poco crecimiento relativo, la composición, de la flota regional ha seguido aproximadamente los patrones mundiales, pero haciendo mayor hincapié en los buques-tanques.

En 1965, la edad media de la flota latinoamericana era muy superior al promedio normal, pero en el último año, este relativo estancamiento en el desarrollo de las marinas mercantes latinoamericanas ha tendido a atenuarse, por lo menos en algunos países (México, Perú y Chile).

iv) La importancia de los fletes en el comercio exterior de la región

Uno de los principales argumentos que se esgrimen en favor de una flota mercante regional es la economía en divisas que ello significaría, por la reducción del déficit actual de la cuenta fletes en el comercio exterior de América Latina. En 1964, último año para el que se dispone de informaciones detalladas, y considerando a 15 de los 20 países del área, el déficit de la cuenta fletes de la balanza de pagos alcanzó a 507.1 millones de dólares, y los egresos a 719.1 millones. (Véase el cuadro 40.)

Este déficit aumenta a 595.9 millones de dólares si se considera la cuenta fletes conjuntamente con los seguros de mercaderías y otros gastos de transporte, porque algunos de los rubros incluidos en esta agrupación, son generalmente deficitarios para los países latinoamericanos. (Véase el cuadro 40.)

Las informaciones disponibles sobre la proporción que representan los egresos por concepto de fletes en las importaciones totales de bienes, indican que el promedio regional es de 9.8 por ciento. (Véase de nuevo el cuadro 40.)

Cuadro 43

AMERICA LATINA: LA CUENTA FLETES EN LOS BALANES DE PAGOS DE LOS DISTINTOS PAISES, 1964

(Millones de dólares)

	Créditos					Débitos						
	Fletes y otros trans- portes e/	Fletes, seguros de mer- caderías		Expor- tación	(1)/(3)	(2)/(3)	Fletes y otros trans- portes	Fletes, seguros de mer- caderías		Impor- tación	(6)/(8)	(7)/(8)
		(1)	(2)					(3)	(7)			
Argentina	52.2	123.0	1 410.5	3.7	8.7	97.2	182.1	982.7	9.9	18.5		
Brasil	52.0	91.0	1 430.0	3.6	6.4	142.0	159.0	1 086.0	13.1	14.6		
Bolivia	...	...	...			...	...	...				
Colombia (1965)	36.5	55.9	623.2	5.8	9.0	36.0	96.0	575.4	6.2	16.7		
Costa Rica	2.4	6.7	112.9	2.1	5.9	12.5	19.1	124.7	10.0	15.3		
Chile	29.7	37.5	590.7	5.0	6.3	59.2	83.9	566.7	10.4	14.8		
Cuba	...	...	...			...	...	...				
Ecuador	...	...	...			...	...	...				
El Salvador	...	2.2	175.5		1.3	17.3	20.1	174.5	9.9	11.5		
Guatemala	2.7	7.7	158.7	1.7	4.9	18.4	26.4	184.5	10.0	14.3		
Haití b/	-	1.2	38.3	-	3.1	4.6	6.1	31.4	14.6	19.4		
Honduras	1.0	2.4	97.4	1.0	2.5	9.1	9.7	91.6	10.0	10.6		
México	...	0.2	1 071.3			40.3	50.4	1 458.9	2.8	3.5		
Nicaragua	12.8	13.8	125.5	9.8	11.0	18.4	32.4	109.8	16.8	29.5		
Panamá c/	0.4	12.6	84.1	0.5	15.0	16.7	23.4	169.1	9.9	13.8		
Paraguay	0.8	1.6	45.4	1.8	3.5	6.3	7.3	44.3	14.2	16.5		
Perú	18.6	38.2	684.5	2.7	5.6	91.1	116.1	510.7	17.8	22.7		
República Dominicana	...	...	...			...	...	...				
Uruguay	...	...	...			...	...	...				
Venezuela	2.9	19.7	2 481.2	0.1	0.8	150.0	177.6	1 218.8	12.3	14.6		
<b>Total</b>	<b>212.0</b>	<b>413.7</b>	<b>9 129.2</b>	<b>2.3</b>	<b>4.5</b>	<b>719.1</b>	<b>1 009.6</b>	<b>7 329.1</b>	<b>9.8</b>	<b>13.8</b>		

Fuente: Statistics of International Transactions in Goods and Services, 1961-64, I.F.

a/ La cuenta otros transportes incluye los gastos de naves extranjeras en el país y las naves nacionales en el exterior, la cuenta de pasajes, los fletamentos, el transporte aéreo.

b/ Término del año.

c/ Incluye transacciones entre la República y la Zona del Canal.

/Al estudiar

Al estudiar la influencia que tienen los fletes sobre la situación de comercio exterior de los países latinoamericanos, uno de los elementos de mayor importancia es el papel que juegan las Conferencias de Fletes en la determinación de esa influencia. Este es un aspecto que ha sido objeto hasta ahora de muy pocos estudios sistemáticos, algunos de los cuales sólo se han iniciado recientemente en el seno de la UNCTAD, pero en los países de la región se estima que el monopolio relativo de las Conferencias de fletes, la mayoría de ellos pertenecientes a las naciones marítimas tradicionales, encarece el transporte marítimo del comercio exterior latinoamericano y ha determinado una estructura de fletes que no siempre refleja las condiciones del mercado o atiende las necesidades de desarrollo y diversificación del comercio de varios de estos países. Para contrarrestar esta influencia de los armadores extra-regionales, al menos en el comercio intrarregional, se suscribió el Convenio de Transporte por Agua de la ALALC (véase la sección siguiente sobre políticas de transporte marítimo).

Una parte importante del comercio exterior latinoamericano, especialmente de exportación, se transporta a granel en barcos especiales o en tramps; por contratos especiales que se negocian directamente con las compañías exportadoras, fuera del sistema de Conferencias.

Si esas compañías están vinculadas comercialmente a las firmas propietarias de los barcos, o éstos pertenecen a las mismas empresas explotadoras de las materias primas, la sangría de divisas por este concepto será superior a la causada por el poder monopólico de las Conferencias de fletes y se reducirán las posibilidades de que los países de la región efectúen una exportación de servicios de transporte, en el mercado que, para el conjunto de América Latina se estima en 1 700 millones de dólares.

v) La evolución de los fletes de transporte marítimo y de los precios de las materias primas y los productos manufacturados

En el cuadro 41 se observa que el peso de los fletes marítimos sobre la balanza de pagos ha aumentado en los últimos años, al aumentar los fletes de buques de líneas regulares en 16 por ciento, los arriendos de barcos para el transporte de carga seca en 40 por ciento, y los arriendos de buques-tanques para el transporte de combustibles líquidos en 21 por ciento.

Cuadro 41

TARIFAS DE FLETES MARITIMOS Y PRECIOS DE MATERIAS PRIMAS Y PRODUCTOS MANUFACTURADOS,  
 VALORES MUNDIALES, 1950-66  
 (1958 = 100)

Año	Tarifas de fletes			Precios		
	Buques de línea regular g/	Charter (carga seca) h/	Charter (carga líquida) a/	Materias primas A d/	Materias primas B d/	Productos manufacturados
1950	70	113	284	102		80
1951	88	233	559	124		96
1952	95	148	423	108		97
1953	85	115	167	104		94
1954	82	128	154	108		92
1955	89	190	220	103		93
1956	98	233	416	104		96
1957	108	167	279	106		100
1958	100	100	100	100	100	100
1959	98	107	101	97	95	99
1960	100	111	96	97	94	101
1961	104	118	89	95	90	102
1962	107	98	101	94	89	102
1963	109	120	135	100	97	103
1964	113	124	124	103	98	104
1965	116	140	121	100	93	106
1966 (1 <sup>er</sup> trim.)	120	137	152	101	94	...

Fuente: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, "Report by the Secretary General of UNCTAD" (TD/B/82 Add. 2), pág. 152).

Nota: La selección de 1958 como año base se hizo con el fin de evitar basar los índices de fletes en años excepcionales, como los de la crisis de Suez, o la Guerra de Corea. 1958 es también el año base de los índices de fletes que publica el Boletín Mensual de Estadística de las Naciones Unidas. El nivel de fletes para 1958 no difiere del que se encuentra en otros años normales. La selección del año base se vio influenciada también por las variaciones de precios de materias primas y productos manufacturados, ya que en 1958 no se registraron cambios importantes en los precios de los productos manufacturados, y fue el año central de un período de declinación en el caso de los precios de las materias primas.

a/ Promedio ponderado de fletes en diversas rutas hacia y desde la zona Amberos-Hamburgo.

b/ Promedio ponderado de fletes en barcos de todas las banderas en rutas importantes para la flota mercante del Reino Unido. Incluye cotizaciones para carbón, granos, azúcar, minerales, fertilizantes, madera, etc.

c/ Promedio no ponderado de varios fletes en todas partes del mundo. Área esterlina solamente. Los fletes de combustibles líquidos normalmente muestran una fuerte alza estacional durante el primer trimestre.

d/ A = Índice mundial. B = Índice para países en desarrollo.

/El alza

El alza relativa en los fletes en los últimos años obedece, entre otras causas, a "racionalización" de la oferta mundial de los servicios, con una adaptación bastante efectiva del volumen de la oferta a la demanda prevista.

vi) Las políticas de transporte marítimo en América Latina

Para lograr alguna independencia y seguridad en su comercio exterior, los países latinoamericanos necesitan proteger la actividad naviera conforme a condiciones y criterios adecuados. Este proteccionismo racional debe considerar las ventajas y desventajas de contar con flotas mercantes propias, hallándose entre las primeras la economía en divisas y las posibilidades de exportación de servicios que ella significa, la estabilidad en el comercio exterior y en el abastecimiento nacional, la independencia para la fijación de fletes que se toman en otras regiones, la influencia que es posible ejercer en las condiciones del total de los servicios de transporte marítimo y, en el campo político, la reafirmación de la soberanía nacional. Entre las segundas está la dificultad de efectuar inversiones masivas en moneda extranjera, especialmente para aquellos países que no cuentan con una industria naval desarrollada, y los efectos indirectos comparativamente menores de la actividad naviera en la promoción de otras actividades.

La ALALC convocó a una reunión gubernamental de transporte marítimo (Montevideo, mayo de 1965) en la que se aprobó una Declaración sobre la política de transporte marítimo, fluvial y lacustre de la ALALC, cuyos principios se han concretado con la firma del Convenio de Transporte por Agua, que opera dentro del mecanismo de la ALALC, y que ha sido suscrito por nueve países, quedando sujeto a las ratificaciones definitivas de los respectivos gobiernos. La aspiración de los países firmantes es la promoción armónica de las marinas mercantes latinoamericanas, para que contribuyan eficazmente a la integración regional, al desarrollo económico y al mejoramiento de los balances de pago.

En sus disposiciones, el Convenio reserva a los buques o naves de las Partes Contratantes la totalidad del transporte por agua de su comercio recíproco, excepto el transporte a granel de petróleo y de sus derivados, que ha quedado excluido definitivamente, y el de otros productos a granel, que

/hasta 1973

hasta 1973 podrá ser convenido mediante acuerdos de las partes contratantes directamente interesadas. (La expresión "transporte por agua" incluye el transporte marítimo, el fluvial y el lacustre.) Las naves extrazonales podrán participar en el tráfico, pero sólo en forma supletoria y en condiciones especiales.

El Convenio prevé la formación de Conferencias de fletes, cuyo carácter será diferente de las Conferencias tradicionales ya que, además de constituir organismos reguladores de los fletes e intervenir en la organización de la oferta de los servicios, estarán sujetas directamente a la autorización y control de los gobiernos; además, por tratarse de organismos regionales, permitirán establecer tarifas que consideren las condiciones reales de la región.

Se crea además una Comisión permanente del Convenio con carácter intergubernamental, para vigilar el cumplimiento de las disposiciones del Convenio y estudiar y proponer la adopción de medidas que faciliten el cumplimiento de sus objetivos. No ha quedado suficientemente clara la distribución de funciones entre la Comisión del Convenio y las Conferencias de fletes, pero a juzgar por las conversaciones de los últimos meses, hay una marcada tendencia entre los armadores a considerar las Conferencias como los organismos de aplicación del Convenio y la Comisión como un organismo fiscalizador que representa a los gobiernos de los países participantes.

Como el Convenio incluye solamente el tráfico de carga general entre los países participantes, su esfera es sumamente reducida; de otro lado, sus disposiciones son de carácter muy general, por lo que sus resultados dependerán de la reglamentación y de la política que establezcan los organismos encargados de su aplicación. Hay varios aspectos de capital importancia, como por ejemplo la administración y aplicación del principio de multilateralidad, que han quedado entregados al reglamento y a los organismos de aplicación.<sup>50/</sup>

---

<sup>50/</sup> En este respecto, hay programada para abril una Asamblea Extraordinaria de ALAMAR, que actúa como asesora de la Comisión Especial del Convenio, para redactar una proposición de Reglamento, que se sometería a la consideración del Consejo de Transportes y Comunicaciones de la ALALC, en agosto de 1967.

Pese a su limitado alcance efectivo, la aplicación del Convenio puede preparar el camino para una integración más efectiva de la acción de las flotas mercantes regionales. Por de pronto, representa una primera base sólida con respaldo gubernamental, para la iniciación de una acción conjunta por parte de los armadores estatales y privados de los diversos países, y para la formulación de una política común. La firma de este Convenio suscitó reacciones adversas en algunos círculos navieros mundiales, por tratarse de la primera reserva de cargas en escala regional mediante un convenio entre gobiernos. Se pronunciaron en su contra el Comité de Operadores de Líneas a Sudamérica (COLOSA), con sede en Londres, y los gobiernos de los países escandinavos.

Entre las iniciativas tendientes a acelerar la integración de las marinas mercantes latinoamericanas y a incrementar su participación en el tráfico se cuenta la Línea de las Américas, que creará un servicio de transporte marítimo dentro de la región y con terceros países del continente americano, usando barcos de diversas nacionalidades regionales.

viii) Modernización del transporte marítimo latinoamericano

Los sistemas de transporte marítimo latinoamericanos sufren deficiencias que obedecen principalmente a la relativa antigüedad de las flotas, a prácticas portuarias inadecuadas, y a problemas administrativos, de operación dentro de las compañías navieras, especialmente de las estatales.

En 1966 comenzaron a poner en práctica en gran escala una serie de nuevas técnicas de operación, llamadas comúnmente técnicas de unificación de cargas y de transportes combinados. Entre ellas se destaca el uso de contenedores y buques especiales para su transporte, que facilitan el transporte combinado, ofreciendo un servicio de puerta a puerta. Se prevé que en los próximos 10 o 15 años una proporción considerable de la carga general transportada actualmente por los cargueros de línea se transportará en estos buques, para lo cual existen planes masivos de inversión en los países europeos, Norteamérica y Japón. Los cargueros tradicionales de línea también podrán transportar contenedores mediante adaptaciones especiales.

/Otra técnica

Otra técnica que puede tener una influencia considerable sobre las condiciones de explotación del transporte marítimo, especialmente en el ámbito latinoamericano, es el llamado sistema LASH (Lighter Aboard Ship, o buques de barcazas). Los buques de tipo LASH están equipados para transportar un número variable de barcazas de pequeño tonelaje (100 a 300 toneladas) cargadas con contenedores o con carga normal, las que son cargadas o descargadas en los diferentes puertos.

Se ha llegado a afirmar que en un futuro no muy lejano estas nuevas técnicas llevarían a la desaparición del sistema tradicional de Conferencias, a la implantación de un sistema de tarifas simple basado en el peso y el volumen de los contenedores que se transporten, cualquiera sea su contenido y a la modificación de los sistemas portuarios. El sistema LASH y el uso de contenedores reducirá la estadía en los puertos, y permitirá el uso de naves de mayor tamaño, con las economías consiguientes. Las economías que derivan de estos nuevos métodos dependen de la densidad de tráfico, de las instalaciones portuarias existentes, de las estructuras administrativas, etc., de modo que antes de introducirlos conviene considerar las inversiones y los cambios administrativos legales y hasta institucionales que serían menester.

Finalmente, influirán en el desarrollo del transporte marítimo regional las nuevas técnicas de automatización de las naves, que reducirán las necesidades de mano de obra y acelerarán las maniobras. Estas técnicas, como las anteriores, serán económicas si el tiempo de estadía en puerto disminuye lo suficiente como para justificar la inversión correspondiente.

/ d) Algunas

d) Algunas referencias a los temas del transporte marítimo en relación con el segundo período de sesiones de la UNCTAD

Como no son completas las informaciones disponibles sobre las deliberaciones y los resultados de la segunda sesión de la Comisión del Transporte Marítimo, resulta difícil y un tanto aleatorio presentar consideraciones o sugerencias relativas a posibles planteamientos con respecto al transporte marítimo en el segundo período de sesiones de la UNCTAD. Si bien se conoce el programa provisional de esas sesiones, la naturaleza y el alcance concreto de sus deliberaciones dependerán en buen grado del progreso de los estudios que efectúa la secretaría de la UNCTAD y de los informes que se presenten. Sin embargo, las informaciones relativas a las deliberaciones de la segunda sesión de la Comisión del Transporte Marítimo y las perspectivas que ofrecen las actividades de la CEPAL en la materia permiten formular algunas indicaciones provisionales en materia de transporte marítimo.

Los puntos del programa provisional del segundo período de sesiones de la UNCTAD que se relacionan con el transporte marítimo, con los siguientes:

- a) Examen de la evolución reciente y de las tendencias a largo plazo en materia de comercio invisible, incluido el transporte marítimo, habido cuenta de las recomendaciones y otras disposiciones del Acta Final de la Conferencia en su primer período de sesiones;
- b) Nivel y estructura de los fletes marítimos, prácticas de las conferencias y grado de adecuación de los servicios de transporte marítimo;
- c) La industria del transporte marítimo en los países en desarrollo, incluida la expansión de las marinas mercantes de esos países;
- d) Sistemas de consulta en materia de transporte marítimo;
- e) Mejora de los puertos;
- f) Legislación internacional sobre el transporte marítimo.

Este último asunto puede no ser abordado ya que la Junta de Comercio y Desarrollo no llegó a un acuerdo sobre él en su cuarta sesión.

Con respecto al primer punto, conviene recordar que las recomendaciones o disposiciones específicas del Acta Final del primer período de sesiones de la UNCTAD en materia de transporte marítimo se relacionaban principalmente con el establecimiento de un sistema de consultas y con la adopción de disposiciones institucionales y de procedimiento necesarias para tratar en la

UNCTAD las cuestiones relativas al transporte marítimo. La recomendación relativa a este último aspecto llevó a la Junta de Comercio y Desarrollo a establecer en su primera sesión una Comisión del Transport Marítimo. El establecimiento de un mecanismo de consultas entre conferencias y fletadores es objeto de un punto específico en el programa provisional del segundo período de sesiones.

Conviene advertir que el primer punto de ese programa provisional abarca el comercio de los invisibles en su conjunto, es decir, aparte de los transportes marítimos, incluye otros invisibles como seguros y turismo.

En cuanto al segundo punto, relacionado con el nivel y la estructura de los fletes y las prácticas de las conferencias, ya se ha expuesto en el presente informe el progreso cumplido hasta ahora en la realización del programa de trabajo pertinente. Los estudios sobre fletes programados por la secretaría de la UNCTAD abarcan, como se recordará, estudios por países, estudios por productos, estudios por rutas y estudios de conjunto o de carácter "agregativo". Se prevé que será posible poner a la disposición de la Conferencia varios estudios sobre los transportes marítimos y los fletes en países asiáticos y africanos. También se encuentra en preparación, con la colaboración del Programa de Transporte de la CEPAL, un estudio sobre fletes y prácticas de conferencias en el comercio exterior del Brasil.

La CEPAL está preparando un estudio sobre fletes marítimos en el comercio intrazonal y extrazonal de América Latina. Dicho estudio, y en particular sus principales conclusiones, podrían ser de gran interés para la segunda Conferencia y constituir una base en que apoyar algunos planteamientos básicos, desde el punto de vista latinoamericano, en materia de nivel y estructura de los fletes.

Las prácticas de las conferencias marítimas están siendo estudiados por la secretaría de la UNCTAD, y no se dispone de información precisa en cuanto a la naturaleza de los informes que sobre estas materias podrían someterse al segundo período de sesiones de la Conferencia sobre Comercio y Desarrollo.

La eliminación de algunas de esas prácticas no requiere estudios prolongados. Así ocurre con la publicidad de las tarifas. La falta de publicidad o la publicidad inadecuada de las tarifas de las conferencias

/marítimas ha

marítimas ha sido objeto de constantes quejas de los usuarios y constituye un obstáculo muy difícil de salvar en los estudios intentados en los últimos años sobre problemas de nivel y estructura de las tarifas. De ahí que parezca razonable plantear este problema elemental para adoptar una recomendación sobre la publicidad de las tarifas de las conferencias marítimas y el registro de esas tarifas por las autoridades nacionales competentes de los países con los cuales las conferencias operan servicios marítimos. Lo mismo podría decirse en cuanto a la necesidad de notificar con una antelación razonable las decisiones de las conferencias sobre aumentos en las tarifas, imposición de sobretasas, etc.

Acercas del desarrollo de las marinas mercantes, la secretaría de la UNCTAD se propone presentar un primer informe en el segundo período de sesiones de la Conferencia. Junto con él se pondrán a disposición de la UNCTAD las monografías que se hayan podido completar sobre las marinas mercantes en algunos países. En América Latina se encuentran en curso de preparación, por consultores contratados por la UNCTAD y con la cooperación del Programa de Transporte de la CEPAL, dos estudios sobre el desarrollo de las marinas mercantes referentes uno a la Argentina y otro a Colombia y el Ecuador, uno de los cuales está casi terminado.

La secretaría de la CEPAL proyecta preparar en 1967 un estudio metodológico sobre las bases y criterios que deberían regir las inversiones en marinas mercantes y su relativa prioridad en el conjunto de las inversiones que requiere el desarrollo económico. Este estudio podría ponerse a la disposición de la segunda Conferencia y motivar ciertos planteamientos en la materia desde el punto de vista latinoamericano.

Asimismo para este año la secretaría de la CEPAL se propone hacer un estudio sobre técnicas de unificación de cargas, en particular sobre la utilización de containers y buques de containers en la navegación marítima. Este estudio examinará los problemas que plantea la introducción y absorción de dicha innovación técnica en las marinas mercantes y en los puertos latinoamericanos. Con un ámbito mundial estudiará los mismos problemas la secretaría de la UNCTAD. El estudio de la secretaría de la CEPAL podría ponerse a disposición de la UNCTAD como una contribución al análisis de los problemas que plantea una de las más importantes innovaciones técnicas en la historia de los transportes marítimos.

/La introducción

La introducción de esta nueva técnica y su utilización eficiente exige la preparación de diversas medidas de tipo reglamentario y administrativo (aduanero, etc.), cuyo estudio requiere la urgente atención de los gobiernos y de las autoridades responsables. Parece conveniente que este problema sea objeto de una recomendación de la Conferencia, para que la Comisión del Transporte Marítimo, en colaboración con las comisiones regionales, emprenda un estudio sobre las medidas de tipo reglamentario referidas, que tendrán que ser en buena parte uniformes en las diversas regiones del mundo. La cooperación de los comités de usuarios y de los organismos de consulta será muy útil para este fin.

En cuanto a los sistemas de consulta entre conferencias y fletadores, la secretaría de la UNCTAD ya preparó un voluminoso informe que fue examinado en la segunda sesión de la Comisión del Transporte Marítimo. Las actividades futuras en este campo tendrán que orientarse en función de la importante resolución que sobre esta materia adoptó dicha Comisión y cuyas disposiciones resolutivas se reproducen en otra parte del presente informe.

Esa resolución insta a las comisiones regionales a que prosigan, en cooperación con la secretaría de la UNCTAD, sus actividades encaminadas al establecimiento de consejos de usuarios y de sistemas de consulta en sus regiones respectivas. También subraya la importancia de los programas de asistencia técnica de las Naciones Unidas para los fines propuestos. La secretaría de la CEPAL se propone examinar, en cooperación con la de la UNCTAD y en consulta con los comités de usuarios ya constituidos en los países latinoamericanos, las necesidades de asistencia técnica correspondientes.

Con respecto al desarrollo portuario, la secretaría de la UNCTAD ha indicado en la segunda sesión de la Comisión del Transporte Marítimo que, por la falta de recursos, no se podría elaborar ningún estudio importante en este campo antes de la segunda conferencia mundial sobre comercio y desarrollo.

En cuanto al punto del programa de la segunda conferencia relacionado con la legislación internacional sobre el transporte marítimo, la secretaría de la UNCTAD ya ha indicado que no dispone actualmente de recursos para

/efectuar un

efectuar un estudio adecuado en materia de derecho marítimo. Además, aun de aprobarse este punto del programa por la Junta de Comercio y Desarrollo, no se dispondría del tiempo necesario para preparar un estudio adecuado antes del segundo período de sesiones de la UNCTAD.

Acerca de este punto cabe señalar que en la Secretaría de la CEPAL se ha efectuado un estudio preliminar sobre las posibilidades de unificar y modernizar el derecho marítimo en América Latina. Se piensa completar este estudio que podría ponerse a disposición de la Conferencia.

