NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL

GENERAL
E/CN.12/816
17 de marzo de 1969
ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Décimotercer período de sesiones
Lima, Perú, 14 al 23 de abril de 1969

EL SEGUNDO DECENIO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

*

La política comercial exterior de América Latina

INDICE

/INTRODUCCION

INTRODUCCION

El trabajo que se presenta aquí ha sido elaborado teniendo en cuenta dos finalidades: evaluar la política comercial de los países latinoamericanos en los últimos años, tratando de identificar los objetivos principales que tal política debería cumplir y examinar los progresos alcanzados en el comercio exterior y en la cooperación financiera internacional, teniendo en cuenta las decisiones y recomendaciones adoptadas en el seno de la UNCTAD y el GATT.

Aunque no pretende ser exhaustivo el examen de la política comercial, materia del capítulo I, trata de destacar que no se ha logrado la finalidad esencial de imprimir al sector externo de las economías latinoamericanas el dinamismo necesario para alcanzar tasas más altas de crecimiento del producto bruto nacional. Si estos países no han logrado modificar sustancialmente la estructura tradicional de sus exportaciones durante los últimos veinte años y al propio tiempo la debilidad congénita de su crecimiento reduce año tras año su participación en el comercio mundial, es en buena parte porque la política comercial ha sido un elemento pasivo en el contexto general de las fuerzas que moldean la economía de cada país. No cabe negar que en el curso de los acontecimientos han gravitado poderosos factores que están fuera del control de dichos países, pero tampoco es posible desconocer que frente al crónico desequilibrio del sector externo, la política comercial más que a realizar un esfuerzo deliberado y sistemático para ampliar y diversificar las actividades de exportación se orientó principalmente hacia medidas que trataban, por un lado, de restringir las importaciones favoreciendo un proceso de sustitución indiscriminada, y por otro, de obtener aumentos en las corrientes de financiamiento externo. El exámen de las tendencias del comercio mundial y de las perspectivas que presentan a largo plazo los productos primarios llevan, por otra parte, a la conclusión de que la política comercial debe incluir entre sus objetivos esenciales la expansión de las exportaciones de manufacturas, por la contribución que

/éstas pueden

éstas pueden aportar a la solución del estrangulamiento exterior y a la dinamización de las economías latinoamericanas. Esto no implica prestar menor atención a los productos primarios; antes al contrario, habrá que redoblar los esfuerzos en la acción internacional de los países latinoamericanos para alcanzar los diversos objetivos ya propuestos en esta materia, pues tales productos representan más del 90 por ciento de los ingresos totales de exportación.

Los demás capítulos del informe complementan en cierto modo los planteamientos del primero, en la medida en que examinan ellos diversas cuestiones relacionadas con el comercio de productos primarios y manufacturados y con el financiamiento externo, a la luz de las discusiones que dentro de la UNCTAD y del GATT han venido realizándose en los años recientes. En ellos se señalan los avances logrados en cada uno de esos campos así como la naturaleza de las propuestas y recomendaciones que continúan en proceso de discusión o de negociación, sobre todo a las decisiones adoptadas en el segundo período de sesiones de la UNCTAD.

/Capítulo I

Capítulo I

LA POLITICA COMERCIAL, EL SECTOR EXTERNO Y EL DESARROLLO ECONOMICO DE AMERICA LATINA 1/

1. Evolución del sector externo en la postguerra

Tanto en su conjunto, como para la mayoría de los países de la región considerados individualmente, la evolución del sector externo de América Latina en los últimos veinte años muestra tendencias y características muy desalentadoras. Tales tendencias y características no sólo reflejan la persistencia de factores adversos en el comercio mundial de productos primarios y problemas y obstáculos derivados de la política comercial internacional, sino que también son atribuibles a las orientaciones de la política comercial y del desarrollo económico de los países latinoamericanos.

A grandes rasgos y de manera general, son fundamentalmente las siguientes:

a) Lento crecimiento de las exportaciones (con excepciones que se refieren casi sólo a países de menor desarrollo relativo). Acompañan a esa evolución el persistente deterioro de los precios de exportación

---

1/ Salvo indicación en contrario, las expresiones "América Latina", "países latinoamericanos", etc., se refieren a los 20 países que tradicionalmente han constituido el área latinoamericana. Incluyen a Cuba pero no a los países del Caribe (Trinidad y Tabago, Jamaica, Guyana, Barbados). Debido a la independencia relativamente reciente de estos nuevos países, a su calidad de miembros del sistema preferencial de la Comunidad Británica y a que sus relaciones económicas y comerciales se orientan pronunciadamente hacia dicha Comunidad y en especial hacia el Reino Unido, las características y la evolución de su sector externo y de su respectiva política comercial difieren apreciablemente de las de los países latinoamericanos propiamente dichos, lo cual no significa que no sean válidas para ellos muchas de las conclusiones que surgen del análisis que aquí se efectúa. Por otra parte, tanto la política comercial como el sector externo y de manera más general toda la política de desarrollo económico de Cuba, han sufrido modificaciones fundamentales desde comienzos de esta década, lo que limita considerablemente la aplicabilidad de tales análisis y conclusiones a dicho país.

entre 1954 y 1962 y la falta de diversificación de las mismas. Esta última característica significa que se mantiene su estructura tradicional, ya que siguen constituidas casi exclusivamente por productos primarios y las de cada país dependen de un número muy reducido de productos. Esta falta de diversificación, tanto respecto de los productos como de los mercados, ha impedido a los países latinoamericanos superar el escaso dinamismo de sus exportaciones, el que a su vez se debe a la rigidez de la demanda en los principales mercados tradicionales para los productos primarios, al deterioro en los precios de éstos y a otras características del comercio mundial de esos productos que afectan adversamente a las exportaciones de los países en desarrollo. De ahí que el comercio exterior de los países latinoamericanos, incluso el de aquellos que han logrado avances en el proceso de industrialización, siga realizándose dentro del esquema tradicional de la división internacional de trabajo aunque éste se consideraba sin vigencia ya veinte años antes.

b) Disminución sostenida del coeficiente de importaciones, hasta llegar en algunos casos a niveles muy bajos y por ende difíciles de comprimir más, en casi todos los países de mayores mercados y desarrollo industrial - Argentina, Brasil, Colombia, México y Venezuela, así como en el Uruguay - y cambio en la composición de las mismas, que en la mayoría de los países mencionados han quedado casi despojadas de bienes prescindibles de consumo. Esta evolución, resultante de las limitaciones en la capacidad para importar y del proceso de sustitución de importaciones, así como de las exigencias del proceso mismo de industrialización, refleja el crecimiento de la brecha comercial - esto es, de la diferencia entre las necesidades de importación para lograr metas deseadas de desarrollo y los ingresos por exportaciones - y ha provocado en esos países un tipo nuevo y más serio de vulnerabilidad exterior. Por contraste, en prácticamente todos los demás países latinoamericanos - Perú y todos los de menor desarrollo económico relativo, excepto Costa Rica y Haití - el coeficiente de importaciones ha aumentado, en algunos casos de manera muy pronunciada.

/c) Rápida

c) Rápida expansión del endeudamiento externo, principalmente a corto y a mediano plazo, en casi todos los países del área. Ello ha provocado un fuerte aumento en el monto de los pagos por servicios de la deuda externa, que en los últimos años absorben porcentajes muy elevados de los ingresos por exportaciones de bienes y servicios, especialmente en los países de mayor desarrollo industrial, con el consiguiente efecto adverso sobre su capacidad para importar. Así, los pagos que en 1967 hicieron los países latinoamericanos por servicios de su deuda pública externa fueron 2 000 millones de dólares, es decir, algo más del 16 por ciento de todos los ingresos por exportaciones de bienes obtenidos en ese año.[2/] Este porcentaje aumenta apreciablemente si se toman en cuenta los pagos por todos los servicios del capital extranjero. Así, para el conjunto de América Latina (excepto Cuba), tales pagos representaron en promedio, en el período 1960-66, el 36 por ciento de los ingresos por exportaciones de bienes y servicios, contra el 18 por ciento en el período 1950-54, y en 1966 eran el 48 por ciento para el Brasil, el 47 por ciento para Chile y el 41 por ciento para México. En los últimos años, el área ha llegado a una situación en la que sus egresos totales de recursos financieros superan a sus ingresos, convirtiéndose en exportadora neta de capitales, por obra de la situación imperante en los países latinoamericanos más desarrollados, excepto en México.[3/]

2/ World Bank International Development Association, Annual Report 1968, cuadros 6 y 7. La deuda pública externa de los países latinoamericanos es muy superior a la de cualquier otra área en desarrollo (12 000 millones de dólares al 30 de junio de 1967, dentro de un total de 29 460 millones para el conjunto de los países en desarrollo). Como esa deuda tiene plazos menores de vencimiento, los 2 000 millones de dólares que pagó América Latina en 1967 por servicios de tal deuda equivale al 55 por ciento del total pagado por todos los países en desarrollo (3 750 millones). Los porcentajes más elevados de pagos por servicios de esa deuda sobre ingresos por exportaciones de bienes y servicios corresponden a países latinoamericanos, en especial a la Argentina, al Brasil y a México.

3/ Para un análisis más detallado de la evolución y la situación actual del financiamiento externo de los países latinoamericanos, véase infra, capítulo IV. Véase también el Estudio económico de América Latina, 1968 (E/CN.12/825) y Los déficit virtuales de comercio y de ahorro interno y la desocupación estructural en América Latina (E/CN.12/831).

/d) Contracción

d) Contracción de las reservas brutas internacionales del conjunto de América Latina hasta 1962, en cuyo año alcanzaron su nivel más bajo de todo el período de postguerra, principalmente como resultado de las pérdidas experimentadas por la Argentina, el Brasil, Colombia y el Uruguay, países que hubieron de recurrir a ellas para cubrir en parte su brecha comercial. Aunque se logra una notable recuperación entre 1962 y 1967, en casi todos los países latinoamericanos las reservas brutas en este último año apenas si alcanzaban a cubrir de uno a tres meses de importaciones. Es más, en la gran mayoría de esos países tales reservas se reducen pronunciadamente, y hasta se convierten en negativas (caso del Brasil, Colombia, Chile, el Uruguay y algunos otros), si de ellas se deduce el monto del pasivo de los respectivos bancos centrales con el exterior.

2. Evolución de las exportaciones latinoamericanas

Estas características del sector externo reflejan en gran parte la evolución de las exportaciones. En efecto, de 1950-52 a 1965-67 las exportaciones totales latinoamericanas sólo crecieron a una tasa acumulativa promedio de 3 por ciento anual, que es muy inferior a la necesaria para satisfacer adecuadamente los requerimientos de importación, particularmente en el contexto del proceso de desarrollo económico. Lo reducido de esa tasa es tanto más significativo cuanto que ese período se ha caracterizado por una expansión sustancial y sostenida del comercio internacional, en el que las exportaciones mundiales crecieron a una tasa acumulativa de casi el 7 por ciento anual y América Latina es, entre todas las regiones, la que más lentamente ve aumentar sus exportaciones. (Véase el cuadro 1.) De ahí que su participación en el total de las exportaciones mundiales haya disminuido del 11 por ciento en 1950 al 5.3 por ciento en 1967.

/Cuadro 1

Cuadro 1

EXPORTACIONES LATINOAMERICANAS, DE OTRAS AREAS Y TOTAL MUNDIAL, 1950-67

(Tasas acumulativas anuales de crecimiento)

País de origen	1950-55	1955-60	1960-65	1966/1965	1967/1966	Promedio (1950-52 a 1965-67	Valor de las exportaciones en 1967 (millones de dólares)
Argentina	-4.5	3.1	6.7	6.7	-8.1	2.8	1 464
Bolivia	0.8	-8.1	16.1	11.6	17.7	1.9	153
Brasil	0.9	-2.2	4.7	9.1	-5.0	0.6	1 654
Colombia	7.9	-3.7	3.8	-9.7	4.8	1.4	549
Chile	10.5	-0.4	7.5	25.7	0.5	5.2	869
Ecuador	9.2	4.9	4.3	3.3	7.5	5.7	200
México	8.9	-0.9	8.4	7.2	-6.2	4.5	1 152
Paraguay	2.2	-1.1	10.5	-11.5	-7.4	3.1	50
Perú	7.3	9.9	9.1	15.2	-3.0	8.2	765
Uruguay	-6.3	-6.7	8.2	-2.6	-14.5	-1.7	159
Venezuela	10.3	4.6	0.4	-3.9	5.1	5.0	2 462
ALALC incluyendo su comercio intrazonal	4.2	1.3	4.8	5.1	-1.7	3.1	9 477
ALALC excluyendo su comercio intrazonal	-	-	4.3	5.0	-1.5	-	8 826
MCCA incluyendo su comercio intrazonal	7.7	0.4	12.4	9.1	2.5	6.4	858
MCCA excluyendo su comercio intrazonal	-	-	9.9	4.6	-2.6	-	644
Cuba	-1.8	0.2	2.1	-13.7	11.5	-0.7	(660)
República Dominicana	5.8	6.4	-4.3	9.5	13.8	1.7	157
Panamá	8.4	-2.8	18.7	12.0	9.7	8.4	113
Haití	-0.6	1.7	0.0	-7.1	-8.6	-1.9	32
Total América Latina	3.8	1.2	5.0	4.3	-0.4	3.0	11 296
Total países en desarrollo	4.4	3.7	7.3	6.3	3.4	3.9	40 900
Total países desarrollados	10.1	7.2	8.4	10.4	5.5	7.5	149 500
Total mundial	9.2	6.4	7.8	9.2	5.2	6.9	214 140
	1950	1951	1952	1965	1966	1967	
Participación de América Latina en el total mundial	11.0	9.5	8.8	5.8	5.6	5.3	

Fuente: Fondo Monetario Internacional, Balance of Payments Yearbook; CEPAL, Estudio Económico (comercio intrazonal de la ALALC); Carta informativa SIECA y CIES, Viña 1967 (comercio intrazonal del MCCA); Naciones Unidas, Yearbook of International Trade Statistics.

/Dentro del

Dentro del período indicado se observan fluctuaciones bastante marcadas en la tasa de crecimiento de las exportaciones latinoamericanas. De 1955 a 1960 hay un virtual estancamiento, debido principalmente a la baja de los precios de diversos productos. En 1960-66 hubo una pronunciada recuperación, a la que contribuyeron el mejoramiento de los precios de algunos productos y el aumento en el volumen de las exportaciones de otros. La moderada retracción de 1967, seguida por el aumento que revelan las cifras provisionales para 1968, son las manifestaciones más recientes de este modo de crecer de las exportaciones de la región. Esta evolución significa que a la lentitud del crecimiento viene a agregarse la frecuencia de las fluctuaciones a la baja. Ambas características se deben en gran medida a la elevada participación que tienen en esas exportaciones un reducido número de productos primarios y a los problemas de corto y largo plazo que enfrentan dichos productos en el mercado mundial.

Tanto la baja tasa de crecimiento de esas exportaciones como la persistencia de su vulnerabilidad frente a las vicisitudes del mercado internacional se observan no sólo con respecto al área en su conjunto, sino también en casi todos los países considerados individualmente, incluso en los más industrializados. En efecto, a pesar de la industrialización, esos países no han logrado aún modificar apreciablemente la estructura tradicional de sus exportaciones, las cuales siguen constituidas en muy alta proporción por un número relativamente reducido de productos primarios y la mayor parte de su capacidad de compra externa sigue dependiendo de las alternativas de la demanda internacional de dichos productos. Es verdad que, salvo dos o tres excepciones, se observa en el período analizado una tendencia a disminuir el grado de dependencia de las exportaciones de cada país respecto al grupo de productos más importantes en las mismas, pero no puede decirse que haya ocurrido un cambio fundamental en ese sentido ni que los cambios se salgan del marco de los productos primarios.[4/]

4/ Casi la mitad de los países latinoamericanos continúan dependiendo de un solo producto para más del 50 por ciento de sus ingresos por exportaciones. Entre esos países se encuentran Chile, Colombia y Venezuela, en los que las exportaciones de cobre, café y petróleo representaron, respectivamente, el 65, el 67 y el 90 por ciento de sus exportaciones totales en el promedio 1964-66. En otros cinco países, entre ellos el Brasil, la participación correspondiente a un solo producto estuvo entre el 44 y el 50 por ciento. Por otra parte, el Perú, la Argentina y en mayor grado México, muestran el más alto grado de diversificación de sus exportaciones, aunque concentradas siempre en un número bastante reducido de productos.

/Los distintos

Los distintos países presentan diferencias apreciables en las características y tendencias mencionadas. Así, como puede verse en el cuadro 1, hay un grupo de países cuyas exportaciones han crecido en los últimos quince años a una tasa anual acumulativa bastante elevada: Panamá, el Perú, los del Mercado Común Centroamericano y en menor medida el Ecuador. De los siete países latinoamericanos que más expandieron sus exportaciones, seis son de menor desarrollo económico relativo, y de los veinte que integran la región, sólo en diez aumentaron las exportaciones a una tasa anual del 5 por ciento o más; únicamente cinco de ellos exceden el 6 por ciento; dos muestran una tasa del 3 al 5 por ciento, y para los ocho restantes (incluyendo la Argentina, el Brasil y Colombia) esa tasa fue inferior al 3 por ciento. De este último grupo de países, tres (el Uruguay, Cuba y Haití) sufrieron una declinación absoluta.

En relación con los países cuyas exportaciones crecieron a una tasa promedio elevada, es útil señalar las condiciones específicas que facilitaron esa evolución. Como ya se vio, de los siete países que tuvieron mayor incremento en las exportaciones, seis, son de menor desarrollo económico relativo y el valor de sus exportaciones, por lo menos al comienzo del período, era bastante reducido (30 millones de dólares o menos las de Nicaragua y Panamá, entre 50 y 80 millones de dólares las de los demás). En consecuencia, sus exportaciones de diversos productos pesan poco en el comercio mundial de los mismos, por lo que puede decirse que son abastecedores marginales de ellos (la única excepción importante se refiere al banano) y que tienen posibilidades de expandir esas exportaciones a un ritmo muy rápido, en cantidades que tendrían poca importancia relativa en otros países pero que para ellos, aprovechando ciertas coyunturas favorables, y hasta en condiciones desfavorables de la demanda mundial, se traducen en incrementos porcentuales muy elevados. Así, el aumento de las exportaciones de los países centroamericanos se debe principalmente al algodón y en menor grado al café (producto éste que también creció pronunciadamente en el Ecuador), en gran parte gracias a la política de contención de la producción y exportación del algodón por parte de los Estados Unidos y del café por parte de Colombia y el Brasil. A su vez, la muy elevada tasa de crecimiento de las exportaciones de Panamá

/desde 1960

desde 1960 se debe a la expansión del volumen de las ventas de banano y al surgimiento en 1962 de exportaciones de petróleo refinado (a base de crudo importado). Asimismo influyó mucho en el crecimiento del comercio de los países miembros del Mercado Común Centroamericano a partir de 1960 la muy alta tasa de expansión de su comercio intrazonal, el que aumenta a más del 30 por ciento anual entre 1960 y 1967.

El único caso que podría considerarse hasta cierto punto excepcional es el del Perú, cuyas exportaciones muestran una elevada y persistente tasa de expansión durante todo el período considerado. Si bien en la mayor parte de la década de 1950 ello obedece al aumento en el volumen de productos tradicionales (cobre, plata, plomo, zinc, café, azúcar, algodón), la expansión posterior se debe principalmente a dos nuevos productos: el mineral de hierro y, sobre todo, a la harina de pescado, de la que aumentan muy rápidamente el precio y el volumen exportado. A ello se agrega la considerable alza en el precio del cobre en 1965 y 1966. Sin embargo, el ritmo de la expansión peruana se contrae bruscamente en 1967, sobre todo ante la caída en el precio de la harina de pescado, al parecer por la fuerte competencia de un sustituto de menor precio, las tortas de frijoles de soya, que los Estados Unidos comienzan a exportar en grandes cantidades. En otras palabras, al convertirse en el principal productor y exportador mundial de harina de pescado, el Perú ha visto seriamente limitadas sus posibilidades de nuevos incrementos y comienza a sentir cada vez más los problemas que afectan a los exportadores importantes de otros productos primarios: expansión de la oferta a un ritmo más rápido que la demanda, fluctuaciones marcadas en el precio, competencia creciente de sustitutos, etc.

Un factor muy importante en la evolución de los ingresos por exportaciones de los países latinoamericanos es la fluctuación en los precios de los principales productos que exportan. Dentro de variaciones pronunciadas y desiguales para tales productos, el índice general de los valores unitarios de las exportaciones, luego de alcanzar un nivel máximo en 1951, declinó de manera persistente (sobre todo después de 1954) hasta llegar a su nivel mínimo en 1962, año en que fue 22 por ciento inferior al de 1951. De esa manera, gran parte del aumento en el volumen de las exportaciones

/sólo sirvió

sólo sirvió para compensar la caída en los precios. Así, aunque entre 1954 y 1962 el volumen aumentó a una tasa anual del 4.8 por ciento, el valor de las exportaciones sólo creció a una tasa de 1.7 por ciento, pues el nivel promedio de precios unitarios se deterioró durante ese período en 2.9 por ciento anual. En cambio, de 1962 a 1966, el valor total de las exportaciones crece al 6.2 por ciento anual, pese a un crecimiento anual bastante menor en el volumen exportado (que fue del 2.9 por ciento), gracias a que el índice de precios mejoró a un promedio anual del 3.3 por ciento. En otras palabras, la evolución bastante más favorable en el valor de las exportaciones latinoamericanas que se observa en 1960-66 con respecto a los dos períodos anteriores (y sobre todo al de 1955-60) se explica sobre todo por una recuperación en los precios, en especial del cobre y otros metales, café, bananos y cereales.

El sector más dinámico de las exportaciones latinoamericanas ha sido el de las manufacturas y semimanufacturas, ya que desde 1955-57 a 1964-66 se expandieron a una tasa acumulativa anual de casi el 10 por ciento, o sea más de tres veces la tasa de crecimiento de todas las exportaciones. (Véase el cuadro 2.) Ello ha permitido un apreciable incremento en la participación de aquellos productos en estas exportaciones, pese a lo cual continúa siendo bastante reducida (sólo 5 por ciento anual en 1964-66).[5/] Además, como se verá más adelante, el incremento en las exportaciones latinoamericanas de manufacturas debe atribuirse principalmente a la expansión del comercio intrarregional de las mismas, tanto dentro de la ALALC como, de manera mucho más pronunciada en términos relativos, dentro del Mercado Común Centroamericano.

5/ Respecto a la clasificación de los productos en básicos o manufacturados adoptada en el cuadro 2 y en otros de este informe, véase *infra*, anexo metodológico.

Cuadro 2

AMERICA LATINA: EXPORTACIONES TOTALES, POR GRUPOS DE PRODUCTOS, 1955-57 Y 1964-66

Secciones y Capítulos de la CUCI:	Millones de dólares		Porcentaje sobre el total		Tasa de crecimiento acumulativo anual
	1955-57	1964-66	1955-57	1964-66	
Alimentos, bebidas y tabaco (Secciones 0 y 1)	3 933	4 903	46.7	44.1	2.5
Materias primas, excluidos los combustibles (Secciones 2 y 4)	1 573	2 143	18.7	19.3	3.5
Combustibles (Sección 3)	2 127	2 713	25.3	24.5	2.7
Metales no ferrosos (Capítulo 68)	515 a/	757	6.1	6.8	4.4
Total productos básicos	8 148	10 517	96.7	94.7	2.9
Productos químicos (Sección 5)	85	173	1.0	1.5	8.2
Productos manufacturados sencillos, (Secciones 6 y 8, excluyendo el Capítulo 68)	148	320	1.8	2.9	8.9
Maquinaria y material de transporte (Sección 7)	13	69	0.2	0.6	20.0
Total manufacturas	246	562	2.9	5.1	9.6
Exportaciones totales b/	8 427	11 107	100.0	100.0	3.1

Fuente: Naciones Unidas, Boletín Mensual de Estadística.

a/ Incluye una pequeña exportación de hierro y acero de México.

b/ Incluye exportaciones varias de la Sección 9 (armamentos, monedas sin curso legal, etc.).

/3. Factores

3. Factores determinantes de la evolución de las exportaciones

Las características de lento crecimiento y escasa diversificación de las exportaciones no sólo explican que se haya agravado el estrangulamiento del sector externo latinoamericano, al crecer la brecha entre las necesidades y la capacidad para importar, sino que permiten comprender también que aquéllas no hayan jugado un papel activo en el crecimiento industrial de las economías de la región, al no modificarse la composición de las exportaciones en la misma medida que el desarrollo y el cambio de las estructuras de dichas economías. En esa combinación de características reside sin duda una causa importante del lento crecimiento de la economía latinoamericana, y sobre todo de los problemas que han venido dificultando cada vez más la expansión sostenida de la mayoría de los países industrialmente más avanzados. Tales características y más directamente el escaso desarrollo de las exportaciones de manufacturas son a su vez un resultado de la política misma de industrialización y de desarrollo económico seguida por esos países al hacer de la política de importaciones uno de sus elementos fundamentales, así como de deficiencias en la política comercial de los mismos. Estos factores internos, que se analizarán más adelante, se han traducido en una incapacidad de los países latinoamericanos para adaptar sus exportaciones a la estructura cambiante del comercio internacional, en el cual las manufacturas y en especial los nuevos productos resultantes del rápido cambio tecnológico han venido a ser prácticamente el único elemento dinámico.

a) Comercio internacional de productos básicos y de manufacturas

El comercio internacional de productos básicos está afectado adversamente por diversos factores bien conocidos cuyos efectos se traducen en un lento crecimiento relativo y en una pronunciada inestabilidad. En ambos casos juega un papel importante la evolución de los precios, tanto por sus frecuentes y marcadas fluctuaciones como por su tendencia secular a deteriorarse en relación con los precios de los productos manufacturados.

Algunos de esos factores, derivados de la naturaleza de la oferta y la demanda de los productos primarios - v.gr., altibajos en las cosechas; períodos prolongados, a veces de varios años, desde la plantación hasta

/que comienza

que comienza la producción; número muy grande de productores relativamente pequeños; agotamiento de yacimientos existentes o descubrimientos de otros nuevos en el caso de minerales, etc., - dificultan o impiden un control efectivo de la producción y hacen que la oferta sea muy aleatoria, alternándose períodos de gran abundancia con otros de relativa escasez. Además, en el campo de la producción primaria es mucho más difícil que en el de la producción industrial adaptarse a cambios en la demanda, en las condiciones de la competencia y en las técnicas productivas. Por su parte, la demanda se caracteriza en el caso de los productos alimenticios, por su baja elasticidad tanto respecto del precio como del ingreso, y en el de las materias primas, por su dependencia del nivel de actividad económica en los países industrializados y por la creciente competencia de sucedáneos sintéticos o artificiales. Todo ello coloca a esos productos en una situación desventajosa. Como antes se dijo, salvo circunstancias excepcionales derivadas de una coyuntura muy favorable del mercado internacional, las posibilidades de una expansión más o menos rápida de la exportación de un producto primario se dan sólo para los países que pesan poco en el comercio mundial del mismo, sobre todo si los principales abastecedores de ese producto siguen una política de contención de sus exportaciones. También influyen adversamente factores derivados de las políticas de producción, importación y exportación de productos primarios - en particular de los agropecuarios de clima templado - que siguen numerosos países desarrollados. La consecuencia de tales políticas no sólo es restringir y en algunos casos cerrar totalmente el acceso a sus mercados de diversos productos primarios provenientes de países en desarrollo, sino también generar excedentes exportables de considerable magnitud. Estos excedentes, al igual que otras producciones primarias de tales países, son exportados a precios muy inferiores a los del mercado interno, a veces incluso por bajo de los precios internacionales y en condiciones muy favorables de financiamiento, en detrimento de las posibilidades de exportación de los países en desarrollo. Es frecuente asimismo una situación similar en las exportaciones de productos manufacturados sustitutivos originarios de los países industrializados. También se ha dado el caso de que la política de desarrollo económico de algunos países en desarrollo - en especial de

/ciertos países

ciertos países latinoamericanos - haya tenido efectos adversos sobre su producción primaria y por consiguiente sobre la disponibilidad de saldos exportables de la misma.

En el cuadro 3 puede verse el efecto de ésos y otros factores, tanto en la evolución general de las exportaciones mundiales y por áreas principales de productos primarios y manufacturados, como en la evolución de las exportaciones latinoamericanas y en su situación relativa dentro de aquel contexto más general. Las conclusiones que derivan del análisis de dicho cuadro son muy significativas no sólo como ilustración de lo ocurrido durante el período considerado en él, sino también por las implicaciones que de ello cabe deducir respecto a la probable evolución futura del sector externo de América Latina si sigue manteniendo su estructura tradicional de exportaciones.

Entre esas conclusiones destacan las siguientes:

a) Las manufacturas son el elemento verdaderamente dinámico en la expansión del comercio mundial, pues sus exportaciones han crecido a una tasa anual acumulativa dos veces superior a la de los productos básicos. Esta diferencia es más pronunciada en el caso de las exportaciones latinoamericanas y, en general, de los países en desarrollo, aunque las manufacturas continúan constituyendo un porcentaje reducido (5 y 12 por ciento, respectivamente, en 1964-66) de las exportaciones totales de ambas áreas.

b) Como resultado de ello, la participación de los productos primarios en el comercio mundial ha descendido del 53 por ciento en el promedio de 1955-57, a sólo el 43 por ciento en 1964-66. Todos los grupos del cuadro 3 en que aparecen esos productos tienen una tasa de crecimiento apreciablemente menor que aquellos otros en que figuran las manufacturas.

/Cuadro 3

Cuadro 3

EXPORTACIONES: DISTRIBUCION Y TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO POR CATEGORIAS Y AREAS DE ORIGEN, 1955-57 y 1964-66

(Millones de dólares y porcentajes)

Sección y capítulo de la CUCI	Categoría de productos	América Latina			Países en desarrollo			Países desarrollados a/			Total mundial b/		
		Valor anual promedio (millones de dólares)		Tasa anual de crecimiento	Valor anual promedio (millones de dólares)		Tasa anual de crecimiento	Valor anual promedio (millones de dólares)		Tasa anual de crecimiento	Valor anual b/ promedio (millones de dólares)		Tasa anual de crecimiento
		1955-57	1964-66		1955-57	1964-66		1955-57	1964-66		1955-57	1964-66	
Exportación total		8 427	11 107	3.1	24 650	36 667	4.5	67 110	129 182	7.5	102 076	187 340	7.0
Sec. 0 y 1 - Alimentos, bebidas y tabaco		3 933	4 903	2.5	7 973	10 430	3.0	9 817	17 917	6.9	19 477	31 280	5.4
Sec. 2 y 4 - Materias primas		1 573	2 143	3.5	6 940	8 207	1.9	9 427	13 820	4.4	18 457	24 960	3.4
Sec. 3 - Combustibles		2 127	2 713	2.7	6 443	11 387	6.5	3 810	4 337	1.4	11 510	17 990	5.1
Capítulo 68 - Metales no ferrosos		515	757	4.4	1 239	1 957	5.2	2 998	4 243	3.9	4 696	6 750	4.1
Total productos primarios		8 148	10 517	2.9	22 595	31 981	4.0	26 052	40 317	4.9	54 140	80 980	4.6
Sec. 5 Prod. Químicos		85	173	8.2	238	517	9.0	4 610	10 690	9.8	5 233	12 270	10.0
Sec. 6 y 8 (excluido el Cap. 68) - Manufacturas diversas		148	320	8.8	1 558	3 593	9.7	18 365	35 987	7.8	21 717	45 180	8.6
Sec. 7 - Maquinaria y transporte		13	69	20.0	132	407	13.3	17 020	39 663	9.9	19 640	46 030	9.9
Total manufacturas		246	562	9.6	1 928	4 517	9.9	39 995	86 340	8.9	46 590	103 480	9.3
Participación de cada área en la exportación total de cada categoría de productos (porcentajes)													
Exportación total		8.2	5.9		24.1	19.6		65.7	68.9		100	100	
Sec. 0 y 1 - Alimentos		20.2	15.7		40.9	33.3		50.4	57.3		100	100	
Sec. 2 y 4 - Materias primas		8.5	8.6		37.6	32.9		51.1	55.4		100	100	
Sec. 3 - Combustibles		18.5	15.1		56.0	63.3		33.1	24.1		100	100	
Cap. 68 - Metales no ferrosos		11.0	11.2		26.4	29.0		63.8	62.8		100	100	
Total productos primarios		15.1	13.0		41.8	39.5		48.2	49.8		100	100	
Sec. 5 - Productos químicos		1.6	1.4		4.5	4.2		88.1	87.1		100	100	
Sec. 6 y 8 (excluido el Cap. 68) - Manufacturas diversas		0.7	0.7		7.2	7.9		84.8	80.0		100	100	
Sec. 7 - Maquinaria y transporte		0.1	0.2		0.7	0.9		86.7	86.2		100	100	
Total manufacturas		0.5	0.5		4.1	4.4		85.8	83.4		100	100	

Fuente: Naciones Unidas, Monthly Bulletin of Statistics, (marzo y abril de 1961, marzo y mayo de 1968) y Yearbook of International Statistics (1957).

a/ Países desarrollados con economía de mercado (Estados Unidos, Canadá, Europa Occidental, Japón, Australia, Nueva Zelandia y Sudáfrica).

b/ Incluye el comercio de los países socialistas, excepto el comercio entre sí de la República Popular de China, Corea del Norte, Vietnam del Norte y Mongolia, así como entre la República Federal Alemana y la República Democrática Alemana.

/(c) Los

c) Los países desarrollados han expandido su exportación de productos primarios a una tasa bastante más elevada que los países en desarrollo y especialmente que los países latinoamericanos, como consecuencia de las ventas de excedentes agrícolas de los Estados Unidos, de la formación de agrupaciones regionales como la Comunidad Económica Europea y en general de la política de subsidios que aplican estos países. Así, en el grupo de los productos alimenticios las exportaciones latinoamericanas crecieron a sólo 2.5 por ciento anual y las del conjunto de países en desarrollo al 3 por ciento, mientras que las de los países desarrollados aumentaban a casi el 7 por ciento, debido a sus mayores ventas de cereales y otros productos agropecuarios de clima templado. En el grupo de materias primas (secciones 2 y 4 de la CUCI), las tasas anuales son respectivamente del 3.5, el 1.9 y el 4.4 por ciento, la última de las cuales refleja principalmente la expansión de las exportaciones de caucho sintético, fibras artificiales, lanas y aceites vegetales de los países desarrollados.

b) Factores internos derivados de la política de desarrollo y de la política comercial

La situación de estrangulamiento en el sector externo durante el decenio de 1930 obligó a los países latinoamericanos a imponer fuertes restricciones cambiarias y cuantitativas a las importaciones. Consecuencia indirecta pero muy importante fue proteger y promover un proceso de industrialización que después se vio estimulado al interrumpirse los abastecimientos externos de manufacturas durante la segunda guerra mundial. Estos efectos son más pronunciados y permanentes en los países de mayor dimensión de mercado, particularmente en la Argentina y el Brasil, y promueven una reformulación de la política de desarrollo económico de los mismos. En efecto, al final de la década de 1940 esa política comenzó a orientarse principalmente hacia la industrialización como elemento dinámico fundamental del desarrollo.

Aunque estos cambios en la política de desarrollo fueron provocados principalmente por factores exógenos, ya se había formado conciencia de que, aun sin la evolución desfavorable de las exportaciones, el crecimiento hacia afuera en que se apoyaba el desarrollo económico de los países

/latinoamericanos en

latinoamericanos en su primera etapa presentaba serias limitaciones y desventajas. En efecto, se basaba en un esquema de la división internacional del trabajo en el que a esos países, como parte de la "periferia", correspondía el papel específico de producir alimentos y materias primas para los grandes centros industriales y de ser un mercado para las manufacturas de éstos, con lo que perpetuaba una relación de dependencia que desalentaba o limitaba sus posibilidades de industrialización. Tal esquema perdía vigencia frente a otro en el que se asignaba a la industrialización un significado fundamental como medio principal para promover el desarrollo económico, superar la debilidad congénita de las economías latinoamericanas, permitirles participar adecuadamente en los beneficios del progreso técnico, absorber la oferta creciente de mano de obra y, en general, aumentar la productividad de ésta y elevar progresivamente el nivel de vida de las masas.[6/]

Sin embargo, el reconocimiento de que el esquema tradicional de la división internacional del trabajo era perjudicial a los países latinoamericanos, así como a otros de la "periferia", y de que no podía continuar vigente en una América Latina en trance de cambio no se tradujo en una reformulación de la estrategia del desarrollo en la que uno de los objetivos fundamentales del proceso de industrialización, base a su vez de esa estrategia, debía ser modificar radicalmente la composición de las exportaciones latinoamericanas. En efecto, la industrialización de los países latinoamericanos adquiere importancia y continuidad casi exclusivamente en respuesta a la insuficiencia de la capacidad para importar y a la consiguiente necesidad de comprimir las importaciones mediante su sustitución por producción interna. De aquí que la sustitución de importaciones sea así desde un comienzo y continúe siendo el objetivo fundamental, por no decir único, de la política de industrialización de los países latinoamericanos, a la vez que el elemento dinámico principal del desarrollo económico de muchos de esos países.

6/ Véase Raúl Prebisch, El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas (E/CN.12/89/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 50.II.G.2), reimpreso en el Boletín Económico de América Latina, vol. VII (1962), pp. 1-24.

/Este proceso

Este proceso de industrialización, basado en la sustitución de importaciones, no ocurre con igual intensidad ni simultáneamente en todos los países latinoamericanos. Se da primero y adquiere más importancia en los que tienen mayor dimensión de mercado; en otros, particularmente en los de mercado más reducido, se halla en sus etapas iniciales, tanto por las limitaciones que encuentra en ellos la industrialización en virtud de la pequeñez de tal mercado como porque respecto a los mismos las exportaciones de productos primarios todavía juegan un papel importante como factor dinámico de su desarrollo.

Por otra parte, era inevitable que la industrialización, al menos en su primera fase, se basara fundamental o exclusivamente en la sustitución de importaciones, puesto que los instrumentos para lograr este objetivo - a través de diversas medidas de control y restricción de las importaciones y de protección a la industria nacional - están en manos de los gobiernos respectivos, son de aplicación relativamente fácil y de resultados bastante efectivos, al paso que la producción de manufacturas para exportar es objetivo mucho más difícil de lograr, sobre todo tratándose de industrias incipientes y de economías poco desarrolladas. Eso explica que América Latina con las excepciones y diferencias señaladas en el párrafo anterior, haya entrado en una nueva etapa de crecimiento económico que puede caracterizarse como de desarrollo "hacia dentro", en la que el factor dinámico lo constituyen industrias de sustitución de importaciones orientadas a cubrir tan sólo las necesidades del mercado interno.

El problema no reside en que el proceso de industrialización de los países latinoamericanos, en su primera etapa, debiera basarse predominantemente en la sustitución de importaciones, sino en el énfasis excesivo e indiscriminado que se ha puesto en tal sustitución y en otras modalidades que desde sus comienzos lo han caracterizado. La naturaleza y persistencia de esas modalidades han tenido efectos perjudiciales sobre el desarrollo económico de América Latina. Entre los efectos adversos merece destacarse el haber impedido hasta ahora que los países del área, incluso los que más han avanzado en el proceso de industrialización, hayan podido superar la primera fase de dicho proceso y desarrollar exportaciones sustanciales de productos manufacturados.

/Por consiguiente,

Por consiguiente, las modalidades del proceso de industrialización de los países latinoamericanos han dado lugar a cambios sustanciales en la composición de sus importaciones así como a una reducción sostenida en su coeficiente de importación, pero poco o ningún efecto han tenido sobre la estructura de sus exportaciones, las cuales siguen constituidas casi exclusivamente por productos primarios. Ello significa que, pese al desarrollo industrial, para estos países sigue teniendo plena vigencia, en los hechos ya que no en la teoría, el esquema tradicional de la división internacional del trabajo, con la agravante de que, en vez de haberse resuelto o atenuado los problemas y limitaciones que tal esquema significa para el sector externo y para el desarrollo económico de los mismos, se han agudizado en gran parte como resultado de la forma en que se ha desenvuelto el proceso de industrialización.

Las razones de esa agravación son bien conocidas y han sido expuestas y analizadas en diversos documentos.7/ Pueden resumirse en la falta de programación de la sustitución de importaciones, en el énfasis excesivo puesto en ésta como única solución viable a la insuficiencia en la capacidad para importar y como objetivo fundamental de la política de industrialización, y en que no se ha prestado debida atención a las limitaciones del esquema de desarrollo hacia dentro. Frente a la situación de estrangulamiento en el sector externo, los países latinoamericanos suelen reaccionar adoptando medidas para contener y comprimir las importaciones y recurriendo al financiamiento externo. La sustitución de importaciones no fue consecuencia de una política deliberada, por lo menos al comienzo, sino un subproducto de restricciones impuestas por razones de balance de pagos. Incluso posteriormente, el proceso de sustitución sigue caracterizándose por su improvisación y falta de selectividad, ya que la preocupación fundamental sigue siendo resolver problemas de insuficiencia en la capacidad para importar. Se trata, por lo tanto, de un proceso que obedece principalmente a medidas de emergencia, a decisiones de corto plazo, que se toman por presiones y desequilibrios en el sector externo. En estas condiciones, la sustitución de importaciones se lleva a cabo de manera indiscriminada, sin tener en cuenta los costos que significaba respecto al uso

---

7/ Cf. Raúl Prebisch, Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano (E/CN.12/680), publicación de las Naciones Unidas y en español del Fondo de Cultura Económica (México, 1963), así como Problemas y perspectivas del desarrollo industrial latinoamericano (E/CN.12/664), publicación de las Naciones Unidas y en español de Ediciones Solar (Buenos Aires, 1964). Véase también Irving S. Friedman, "Los países en desarrollo: su crecimiento, transformación y problemas en los veinte últimos años", en el Boletín Mensual del CEMLA vol. XV, Nº 1 (México, enero de 1969).

/alternativo de

alternativo de recursos ni sus efectos sobre las posibilidades de desarrollo de otras industrias, en suma, sin atender debidamente a criterios racionales de selección y de prioridades basados en la economicidad de diversas alternativas. Al mismo tiempo, por su naturaleza misma, las restricciones a las importaciones se traducen en una protección excesiva a las industrias de sustitución, lo que ha conducido a un esquema de desarrollo semiautárquico.

Estas características han tenido un efecto abiertamente negativo sobre la posibilidad de que los países latinoamericanos desarrollaran exportaciones de manufacturas. A ello han contribuido el alto costo de la mayoría de las industrias, su consiguiente incapacidad para competir en los mercados internacionales y la falta de incentivos que las induzca a enfrentarse con las asperezas de la competencia internacional cuando cuentan con mercados nacionales reservados o cautivos, así como el efecto adverso que la existencia de industrias ineficientes y de altos costos tiene sobre otras industrias más eficientes, particularmente cuando aquéllas son productoras de insumos importantes de éstas.[8/]

8/ Un ejemplo muy elocuente de los efectos de la protección excesiva e indiscriminada es la paradoja de que, pese a ser América Latina productor y exportador muy importante de materias primas, el costo de éstas para las industrias latinoamericanas suele ser más elevado que para las industrias de los países desarrollados, según T.R. Gates y F. Linden, Costs and competition: American experience abroad (The National Industrial Conference Board, Nueva York, 1961), citado en Problemas y perspectivas del desarrollo industrial latinoamericano (E/CN.12/664), pp. 44 y ss. El cuadro 2 de este último documento muestra que de las 147 empresas norteamericanas analizadas en el estudio de Gates y Linden, que mantenían simultáneamente actividades en los Estados Unidos y en el extranjero, el 81 por ciento obtenían las materias primas en América Latina a costos mayores que en los Estados Unidos. Igual ocurría al 66 por ciento de las empresas estadounidenses con respecto al Mercado Común Europeo y al 69 por ciento con respecto a otros países (Canadá, el Reino Unido y Australia). Las dificultades para expandir las exportaciones latinoamericanas de manufacturas se han visto agravadas por la política comercial restrictiva de los países desarrollados en renglones o tipos de productos en cuya producción los países en desarrollo tienen o pueden tener mayores ventajas comparativas (v. gr., productos alimenticios elaborados, artículos textiles) y que, por lo tanto, son de mayor interés actual o potencial en aquellas exportaciones. Tales restricciones no sólo tienen un efecto directo sobre la posibilidad de expansión, sino también el efecto indirecto, muy importante, de desalentar la aplicación de medidas que pongan a las industrias en condiciones competitivas con respecto al mercado internacional.

A estos obstáculos se han agregado otros entre los que cabe mencionar la persistencia de tramitaciones complejas, la ausencia de un programa sistemático e integral de promoción y los sistemas cambiarios. El tipo de cambio refleja normalmente, tanto en los países latinoamericanos como en otros países en desarrollo, la relación entre los costos internos y los precios internacionales de la producción primaria exportada, lo que para la producción manufacturera significa una sobrevaluación desde el punto de vista de la relación entre sus propios costos internos y los precios internacionales. Aunque en los países latinoamericanos no hubiese tenido el proceso de industrialización las modalidades que han contribuido a elevar sustancialmente los costos de esa producción, dichos costos hubiesen sido en todo caso mayores que en los países desarrollados, por tratarse de industrias incipientes y, de manera más general y sostenida, como resultado del escaso desarrollo de la economía en su conjunto. Es inevitable, en consecuencia, que la estructura interna de precios difiera bastante de la internacional, con precios relativamente más altos para los productos manufacturados que para los primarios.[9/] La exportación de aquéllos, por lo tanto, sólo podría realizarse, aun en el caso de industrias relativamente eficientes, a un tipo de cambio más favorable que el que resulta adecuado para las exportaciones tradicionales o bien mediante subsidios y otros incentivos que compensen su mayor costo de producción con respecto al de las exportaciones de productos primarios.

La política comercial de los países latinoamericanos muestra deficiencias similares a las que se observaron en relación con su política de industrialización. Más aún, hay una estrecha dependencia entre las características y modalidades de una y otra, aunque esa vinculación haya sido más bien accidental que deliberada en muchos casos, tal vez en la mayoría. Así, al igual que ocurre con la política de desarrollo industrial, no se encuentra en los países de la región una política comercial sistemática, de largo plazo, que se oriente hacia objetivos definidos racionalmente en el

---

9/ Un efecto de esta distorsión en la estructura interna de precios es abultar considerablemente la importancia de la participación del sector manufacturero en el producto bruto nacional y disminuir correlativamente la del sector primario.

/contexto de

contexto de una política programada de desarrollo económico. Tampoco hay una política comercial suficientemente autónoma, sino medidas que por lo general responden a situaciones de emergencia en el balance de pagos y que constituyen esencialmente una política defensiva, de corto plazo, en respuesta a factores externos.

En efecto, la preocupación y el objetivo principales de la política comercial de los países latinoamericanos, sobre todo en la de los de mayores mercados, ha sido controlar rigurosamente las importaciones para contener la creciente demanda de éstas y adecuarlas a la capacidad para importar, al mismo tiempo que en la mayoría de los casos se mantenía una tasa de cambio sistemáticamente sobrevaluada. Del lado de las exportaciones, se sigue asignando la mayor importancia a las exportaciones tradicionales y a los mercados tradicionales, sin que llegue a establecerse una política sistemática e integral de expansión y diversificación tanto en productos como en mercados. En suma, características sobresalientes en la política de exportaciones de los países latinoamericanos han sido la pasividad, la falta de agresividad y dinamismo en la búsqueda de nuevos mercados y de nuevos productos, la incapacidad para amoldarse a las realidades del mercado internacional.[10/]

10/ Es verdad que muchos países latinoamericanos han estado prestando atención creciente a la promoción de exportaciones no tradicionales; pero lo realizado en este campo se ha limitado, de ordinario, a medidas fragmentarias, frecuentemente aisladas entre sí, sujetas a modificaciones o carentes de suficiente continuidad.

4. Perspectivas del comercio mundial de productos primarios

A juzgar por diversas proyecciones y estimaciones realizadas, en particular por las de la UNCTAD y la FAO,[11/] las perspectivas de crecimiento de las exportaciones de productos primarios por los países en desarrollo son francamente desalentadoras. En efecto, esas perspectivas indican que en el mejor de los casos, es decir, aceptando las hipótesis más favorables, persistirán las bajas tasas de crecimiento que indica el cuadro 3, notoriamente insuficientes para asegurar un ritmo adecuado de expansión del sector exportador, pero de aceptar hipótesis menos favorables, las tasas tenderían a disminuir. Esto por lo que hace a la situación en conjunto. Las perspectivas son diferentes para distintas categorías de productos y, dentro de ellas, para productos específicos. También lo son, por consiguiente, para diversas regiones y dentro de ellas para países individuales, según los productos que cada uno exporta. En general las perspectivas son muy desfavorables para los productos de la agricultura (en especial para las materias primas agrícolas), algo más alentadoras para minerales y metales y bastante más favorables para los combustibles.

11/ Las proyecciones de la FAO son las ofrecidas en Productos agrícolas: Proyecciones para 1975 y 1985 (Roma, 1967), que se refieren a productos alimenticios y materias primas agrícolas. Como se señala en dicho estudio, se trata de proyecciones de la producción y de la demanda, pero no del comercio. Empleándolas con la debida cautela, pueden indicar las principales corrientes futuras y ayudar a formarse juicio sobre los problemas del comercio. Las referencias que aquí se hacen a tales proyecciones conciernen principalmente a las tasas de crecimiento de la demanda de importación, no a los suministros exportables, considerando que las primeras influyen de manera más decisiva sobre las exportaciones de los países en desarrollo. También deben tenerse muy en cuenta las hipótesis básicas sobre las que se hicieron dichas proyecciones, pues éstas reflejan necesariamente aquéllas. Las hipótesis de que se trata se refieren sobre todo a la tasa de crecimiento demográfico, a las tasas de los ingresos totales y de los ingresos por habitante, a los precios y a las políticas agropecuarias y comerciales. En general, se supuso que los precios se mantendrían constantes al nivel de 1961-63, período base escogido - o sea que las proyecciones son en términos de volumen -, y que no habría modificación alguna en la política oficial con respecto a la agricultura y al comercio salvo que hubiera sido anunciada en 1966.

/Como puede

Como puede observarse en el cuadro 4, las proyecciones que ofreció la UNCTAD en Recent development and long-term trends in commodity trade (TD/9.Sup.2, noviembre 1967) indicaban para la exportación de productos primarios de los países en desarrollo tasas anuales de crecimiento, durante 1960-75, del 4.6 por ciento en la hipótesis menos favorable y del 5.1 por ciento en la más favorable.[12/] Si no se toman en cuenta los combustibles, esas tasas se reducen fuertemente, quedando entre el 2.8 y el 3.5 por ciento. Estos últimos porcentajes son los que en una primera aproximación reflejarían más adecuadamente las perspectivas de expansión de las exportaciones de productos primarios tradicionales de América Latina, excluyendo a Venezuela y aun incluyéndola si el ritmo de crecimiento de sus exportaciones petroleras continúa manteniéndose muy por debajo del correspondiente al total de esas exportaciones desde los países en desarrollo, como ocurrió en el período a que se refiere el cuadro 3.

De atenerse a las proyecciones del cuadro 4, la tasa de crecimiento para los países en cuyas exportaciones predominan los productos agropecuarios quedaría entre el 2.4 y el 3.1 por ciento anual. A este grupo corresponderían todos los países latinoamericanos excepto Chile, Bolivia y Venezuela, y en algún grado, Perú y México, las perspectivas de los cuales parecen más favorables por ser exportadores de minerales, metales y combustibles.

Estas perspectivas se ven confirmadas en el cuadro 5, donde pueden verse las tasas máxima y mínima de crecimiento resultantes de las proyecciones de aquellos productos primarios que son de especial importancia en las exportaciones latinoamericanas. En él se observa que, con la excepción de las carnes y los granos entre los productos agropecuarios y de los metales no ferrosos y los minerales de hierro y manganeso, esas tasas no pasan del 4 por ciento en la hipótesis máxima y en su mayoría, aun en esta hipótesis, son inferiores al 3 por ciento.

12/ Tanto estas proyecciones como las de la FAO están hechas a precios constantes (de 1960 y de 1961-63, respectivamente). Por lo tanto, si se mantiene la tendencia a largo plazo y siguen deteriorándose los precios de los productos primarios, la tasa de crecimiento de los ingresos por exportaciones correspondientes a tales proyecciones sería menor que la tasa de crecimiento indicado por éstas.

/Cuadro 4

Cuadro 4

EXPORTACIONES DE LOS PAISES EN DESARROLLO POR PRINCIPALES GRUPOS DE PRODUCTOS

(Año 1960 y proyecciones para el año 1975)

	1960	Proyecciones para 1975		Tasas de crecimiento 1960-1975	
		Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
	(Miles de millones de dólares a precios de 1960)			(Porcentaje anual)	
Alimentos a/	9.3	14.2	15.6	2.8	3.5
Materias primas agrícolas b/	5.1	6.4	7.1	1.6	2.3
Total productos de la Agricultura	14.4	20.6	22.7	2.4	3.1
Metales y minerales, excepto combustibles c/	3.2	6.0	6.4	4.3	4.8
Subtotal	17.6	26.6	29.1	2.8	3.5
Combustibles d/	7.4	22.2	23.6	7.5	8.0
Total productos primarios	25.0	48.8	52.7	4.6	5.1
Manufacturas e/	2.4	7.9	9.1	8.3	9.3
Total todos los productos	27.3	56.7	61.9	5.0	5.6

Fuente: Recent development and long-term trends in commodity trade, Report by the UNCTAD Secretariat (TD/9 Supp.2), 20 de noviembre de 1967.

a/ CUCI, Secciones 0, 1 y 4, más el capítulo 22.

b/ CUCI, Sección 2 excepto los capítulos 22, 27 y 28.

c/ CUCI, Capítulos 27, 28 y 68, excepto el grupo 681.

d/ CUCI, Sección 3.

e/ CUCI, Secciones 5, 6, 7 y 8, excepto el capítulo 68, pero incluyendo el grupo 681.

/Cuadro 5

Cuadro 5

PROYECCION DE LAS TASAS DE CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES DEL CONJUNTO DE LOS PAISES EN DESARROLLO EN PRODUCTOS PRIMARIOS DE ESPECIAL INTERES PARA AMERICA LATINA a/

Productos seleccionados	Hipótesis mínima	Hipótesis máxima
Café	2.1	2.3
Cacao	3.0	3.3
Bananos	3.7	4.0
Azúcar	1.4	2.8
Aceites y grasas	2.6	2.9
Carnes	4.5	5.5
Granos	6.8	7.9
Algodón	1.7	2.5
Lana	1.6	1.9
Cueros y pieles	1.6	2.6
Metales no ferrosos	4.0	4.5
Minerales de hierro y manganeso	5.6	6.2

Fuente: Trade prospects and capital needs of developing countries, Report by the UNCTAD Secretariat, (TD/34.Sup.1.Add.1).

a/ Las proyecciones se refieren al período 1960-75, con excepción del café y el cacao, para los cuales se tomó el período 1961-63 a 1975.

/Las proyecciones

Las proyecciones de la FAO llevan a conclusiones más pesimistas aún en lo que respecta a las perspectivas que se ofrecen a la exportación de tales productos desde los países en desarrollo. Aunque tales proyecciones, como ya se hizo notar, no son fundamentalmente del comercio, sino de la demanda y de la producción, dan elementos de juicio valiosos sobre las principales corrientes futuras y los problemas del comercio. Según el aludido estudio,[13] la demanda mundial de alimentos crecería, en 1965-75, entre el 2.3 y el 2.7 por ciento anual en las hipótesis mínima y máxima del producto nacional bruto. De esa manera, a menos que se invierta la tendencia observada desde 1955-57 a 1964-66 (cuando el mayor crecimiento correspondió a los países desarrollados), la tasa de crecimiento futuro de las exportaciones de productos alimenticios desde los países en desarrollo sería bastante inferior a la que resulta de las proyecciones recogidas en el cuadro 4. La situación se agravaría más en 1975-85, siempre a base de las proyecciones de la FAO para la demanda mundial de alimentos, que crecería en ese período a un ritmo algo menor que el proyectado para 1965-75.

Más desalentadoras aún serían las perspectivas para las materias primas agrícolas y semimanufacturadas (algodón, lana, yute, fibras duras y caucho) a juzgar por las proyecciones de la demanda neta de importación de los mismos en los países de ingresos altos (países desarrollados de economía de mercado, Unión Soviética y Europa oriental). En efecto, tal demanda disminuiría en 1962-75 a una tasa anual del 1.2 por ciento en la hipótesis mínima y aumentaría a sólo 0.4 por ciento en la hipótesis máxima. De los productos citados, los más afectados serían la lana y las fibras duras.[14] A su vez, el crecimiento de la demanda neta de importaciones de esos países para algunos productos alimenticios no sometidos a competencia

---

13/ Productos agrícolas: Proyecciones para 1975 y 1985, op. cit., p. 19.

14/ Véase el cuadro 23 del documento de la FAO. Respecto de estas proyecciones de demanda neta de importación de materias primas agrícolas, en ese documento se advierte que son especialmente arriesgadas mientras no se conozcan los progresos que puedan experimentar los productos sintéticos y otros sucedáneos, que no son independientes de la demanda de importación de manufacturas.

/(café, cacao,

(café, cacao, té y bananos), tal como ha sido proyectada para el período 1962-75, da una tasa anual que es aproximadamente la mitad de la tasa de crecimiento que tuvo en 1953-63 y que, sobre todo para el banano, es inferior a la tasa de crecimiento de las exportaciones que figura en el cuadro 5.[15/]

Estas proyecciones de la demanda neta de importación de productos agrícolas por los países de ingresos altos confirman y hasta acentúan las posibilidades de que las exportaciones de los países en desarrollo aumenten muy lentamente hasta 1975, sobre todo en el caso de países como la mayoría de los latinoamericanos, cuyas exportaciones están constituidas principalmente por tales productos. Así se destaca en el documento de la FAO, en el prefacio del cual se expresa que esas proyecciones "confirman y subrayan las perspectivas desfavorables de las exportaciones agrícolas tradicionales de los países en desarrollo, que se hicieron evidentes en las anteriores proyecciones de la FAO para 1970". A esa conclusión se agrega que "estas desfavorables perspectivas de los mercados de los países de ingresos altos son consecuencia de cuatro factores básicos: creciente competencia de los productos sintéticos; aproximación al punto de saturación en el consumo de muchos productos; creciente producción interior por lo que respecta a algunos productos, y relativa lentitud del crecimiento demográfico".

En el tercero de estos factores y en cierta medida también en el primero, que afecta muy considerablemente a las fibras textiles y al caucho, influyen mucho, a veces de manera decisiva, las políticas de producción y comercio de los países desarrollados, tanto los de economía de mercado como los socialistas. También afectan esas políticas a otros productos primarios no agrícolas (metales no ferrosos, petróleo). Debe recordarse que una de las hipótesis básicas sobre las que hizo sus proyecciones la FAO es que los países desarrollados no modificarían las aludidas políticas de producción y comercio. Su mantenimiento por consiguiente, afectará muy adversamente las posibilidades de los países en desarrollo para exportar

15/ Ibid, cuadro 19.

/sus productos

sus productos primarios - especialmente los productos agrícolas de zona templada - a los países desarrollados, y también a los mercados de otros países en desarrollo, por la competencia que en éstos hacen los excedentes exportables de aquéllos. Así, en el párrafo 61 del documento de la FAO se advierte que "para los países desarrollados, las proyecciones hechas en el estudio indican que continuará la actual tendencia de la producción de alimentos, en general, a superar el crecimiento de la demanda interna. Estos países estaban capacitados para aumentar la producción mucho más allá de este nivel, hasta el punto de poder satisfacer el déficit que para los países en desarrollo arrojan las proyecciones para 1975, por lo menos en lo que a cereales se refiere".

En consecuencia, las perspectivas de crecimiento de las exportaciones de productos primarios de los países en desarrollo mejorarían apreciablemente si los países desarrollados modificaran esas políticas y aplicaran efectivamente las medidas respecto al mejoramiento de las condiciones de acceso de dichos productos a sus mercados y a otras condiciones del comercio mundial de los mismos que se han venido proponiendo reiteradamente en diversos foros - en especial la UNCTAD, el GATT y la FAO - como parte de la acción internacional en el campo de los productos primarios.[16/] Sin embargo, son muy escasos los resultados logrados hasta ahora en tal sentido y muy serias las dificultades que deben superarse para lograr que los países desarrollados modifiquen sus políticas de producción y comercio, especialmente en cuanto a los productos agrícolas de clima templado.

Así, refiriéndose a las perspectivas de las políticas comerciales internacionales de estos productos, Sir Eric W. White, quien fue Director General del GATT, las considera poco alentadoras, señalando que "no sólo en las Negociaciones Kennedy, sino también en cada una de las negociaciones internacionales en gran escala de la última década en que se trató de incluir tanto productos agropecuarios como industriales, las negociaciones sobre los primeros se vieron fuertemente limitadas por políticas internas de carácter social o político, respaldadas a menudo por grupos de presión poderosos e influyentes, y a pesar de reglas de negociación cuidadosamente

---

16/ Véase a este propósito, infra, capítulo II.

/elaboradas, los

elaboradas, los resultados han estado muy por debajo de los objetivos que, en el caso de las Negociaciones Kennedy, era la creación de condiciones aceptables de acceso para productos agropecuarios a los mercados mundiales". Agrega Sir Eric que "cuando los gobiernos se reunieron [en el GATT] en noviembre de 1967 para formular políticas y programas futuros decidieron intensificar sus esfuerzos para asegurar un mayor grado de coordinación de todos los aspectos de sus políticas agrícolas nacionales, incluyendo políticas de producción, precio y comercio". Advierte luego que "es dudoso que los gobiernos puedan formular y poner en vigor políticas agrícolas nacionales orientadas a un mejor equilibrio entre los exportadores tradicionales y los mercados mundiales. En la mayoría de los países los agricultores tienen una fuerte influencia política, e insisten en precios garantizados por períodos prefijados y a niveles que les aseguren un ingreso similar al obtenido en la industria. Pero estos objetivos simples se ponen en práctica cada vez más a través de regulaciones nacionales de gran complejidad que no solamente tienen efectos externos perjudiciales, sino que también requieren apoyo financiero crecientemente masivo por parte de las finanzas nacionales y de los contribuyentes. Algunas de estas políticas conducen inevitablemente a situaciones de crisis, tanto internas como internacionales".[17]

De aquí que no parezcan muy prometedoras las posibilidades de que la demanda neta de importaciones de productos agrícolas de clima templado de los países de altos ingresos mejore sustancialmente a través de modificaciones en sus políticas de producción y comercio que signifiquen condiciones más favorables de acceso a sus mercados para tales productos. En cuanto a los cultivos tropicales tradicionales, aquella demanda está cercana en muchos casos al punto de saturación y su crecimiento dependerá del crecimiento demográfico. La demanda de materias primas agrícolas y semimanufacturadas se ve afectada sobre todo por la competencia de productos sintéticos y otros de origen industrial, así como, en ciertos casos (v. gr., el algodón), por la producción interna de los propios países desarrollados.

17/ E. W. White, "The outlook for world trade policy", Aussenwirtschaft, junio-septiembre de 1968, pp. 69-70.

/La situación

La situación es distinta en lo que respecta a la demanda y a las necesidades de importación de los países en desarrollo. En efecto, como se señala en el citado documento de la FAO, las proyecciones indican buenas posibilidades de ampliar considerablemente el comercio de productos agrícolas entre esos países, los que a la larga constituyen el mayor mercado potencial para tales productos, especialmente para los productos forestales y los productos alimenticios de clima templado. Tal sería el caso, en particular de la carne y de cereales secundarios como el maíz. Para que esas posibilidades puedan concretarse hay que vencer algunos obstáculos serios, en especial el financiamiento de las nuevas corrientes comerciales, la organización de redes comerciales entre los países en desarrollo, todavía muy limitadas y, con respecto a varios productos importantes, la competencia de los excedentes que producen los países desarrollados. La realización a un nivel suficientemente amplio del programa mundial de alimentos y la adopción de otras medidas que se han propuesto en diversos foros como la UNCTAD y la FAO contribuirían poderosamente a salvar tales obstáculos.

Es innegable que en el campo de los productos primarios la acción internacional puede contribuir a ampliar las oportunidades comerciales para cierto número de países y determinados productos. Sin embargo, debe reconocerse que en la medida en que persista la elevada concentración de las exportaciones de cada país en unos pocos productos primarios, el crecimiento del sector exportador estará condicionado por las limitaciones que tiene la demanda mundial de tales productos. Este hecho ha sido señalado en los diversos estudios y proyecciones de la brecha comercial al comprobar que el problema fundamental del sector exportador tradicional de los países en desarrollo no es su escasa capacidad de expansión, aunque ello puede ocurrir en determinados productos de uno u otro país sino el débil ritmo de crecimiento de la demanda mundial.

Por otra parte, como ya se ha visto, cabe prever que las importaciones de los países desarrollados y el comercio mundial en general tendrán en la próxima década una tasa de crecimiento menor que la de los últimos diez o quince años. Ello incidirá más produnciadamente sobre las exportaciones de los países en desarrollo, las cuales no alcanzarían otra vez la tasa anual de incremento (7.5 por ciento) que tuvieron de 1962 a 1966.

/Es probable,

Es probable, en cambio, que para tales países se reproduzca la situación predominante de 1954 a 1962, en que sólo crecieron 3.5 por ciento cada año. Estas perspectivas serían particularmente desfavorables en caso de persistir los problemas de pagos que afectan a algunos países industrializados principales y al sistema monetario internacional. La situación se agravaría todavía más si, en la búsqueda de soluciones a tales problemas, esos países adoptasen políticas restrictivas sin tomar en cuenta los intereses de las áreas en desarrollo.

Como conclusión de este análisis puede citarse nuevamente el documento de la FAO, cuyo prefacio expresa: "No es posible que los países en desarrollo alcancen un crecimiento más rápido si no cuentan con un sector dinámico de exportaciones. En vista de las desfavorables perspectivas de las exportaciones tradicionales a los mercados de los países de ingresos altos, el desarrollo dependerá del éxito que se tenga en conseguir nuevos mercados de exportación y nuevos productos que exportar". Dadas las limitadas posibilidades de expansión de las exportaciones de productos primarios, aun si se consiguen nuevos mercados y se adoptan medidas positivas y concretas en la acción internacional respecto a ellos, los nuevos productos que pueden dinamizar suficientemente las exportaciones de los países en desarrollo han de ser los manufacturados.

5. La exportación de manufacturas, un objetivo inmediato de la política comercial

Ya se ha visto que frente a la pérdida de dinamismo de las exportaciones y el consiguiente crecimiento insuficiente de la capacidad de compra generada por ellas, los países latinoamericanos han solido recurrir a dos medidas principales: contención de las importaciones, sustitución de las mismas - por lo menos en los países de mayor dimensión de mercado - por producción interna y endeudamiento externo. Es indudable que la sustitución de importaciones significó un estímulo poderoso al proceso de industrialización hasta convertirse en el principal factor de impulso dinámico del desarrollo económico, lo que permitió a los países que más avanzaron en ese proceso lograr una tasa de crecimiento superior a la de sus exportaciones. Sin embargo, tales medidas configuran una política de corto plazo por obra de la cual los países que la adoptaron se vieron en un círculo vicioso en lo que respecta a su sector externo. En efecto, mientras el proceso de industrialización aumentaba las necesidades de importación y daba mayor rigidez a la composición de éstas, tanto las modalidades características de este proceso, de la política comercial y cambiaria y en general de la política de desarrollo, impedían que esos países superaran los obstáculos a un crecimiento más acelerado de su capacidad para importar.

Tal política, por consiguiente, lejos de resolver el problema del desequilibrio externo, lo ha agravado y ha hecho que este desequilibrio se constituya en un serio factor de estrangulamiento del desarrollo económico de aquellos países que, por haber avanzado más en el proceso de contención y sustitución de importaciones, han llegado a un virtual agotamiento del margen de compresión y sustitución, por lo menos dado el actual tamaño de sus mercados internos. El aceleramiento del desarrollo económico de tales países en el próximo decenio significará aumentar sus necesidades de importación a una tasa bastante más elevada que la del crecimiento del poder de compra de sus exportaciones en los últimos veinte años. En efecto, se ha estimado que para alcanzar una tasa anual de crecimiento del producto bruto nacional (PBN) del 6 por ciento en el decenio 1966-75, las necesidades de importación de bienes y servicios de la Argentina, el Brasil, Colombia y

/el Uruguay

el Uruguay aumentarían a una tasa anual respectiva de 7.7, 5.9, 7.5 y 7 por ciento. Si el objetivo propuesto es una tasa de crecimiento del PBN del 7 por ciento, las necesidades de importación de la Argentina y el Brasil, por ejemplo, aumentarían respectivamente al 9.7 y al 9.1 por ciento anual.[18/] Para superar las limitaciones que el actual estrangulamiento del sector externo impone al logro de esas tasas de crecimiento del PBN no queda a los países aludidos más alternativa (siempre dentro de la dimensión actual de sus mercados nacionales) que aumentar su capacidad de importación en medida compatible con el aumento de sus necesidades de importaciones. Como también deben atender al servicio de la deuda externa (intereses y amortización) y a los desembolsos por remesas de utilidades del capital extranjero, sus ingresos de divisas deberán crecer a un ritmo apreciablemente mayor que el de sus necesidades de importación.

Para la mayoría de los demás países, en los que las importaciones fueron más holgadas y el coeficiente de importación generalmente aumentó en vez de disminuir, el estrangulamiento externo fue mucho menos acentuado y hasta podría decirse que en algunos casos prácticamente no se ha manifestado todavía. Estas circunstancias hacen que para que estos países puedan alcanzar la misma meta de crecimiento del 6 por ciento en su PBN, sus necesidades de importación de bienes y servicios según las proyecciones efectuadas aumentarían a una tasa anual comprendida entre el 4 y el 5 por ciento. Como se ve, esa tasa es apreciablemente menor que para los países mencionados anteriormente, pero al igual que en el caso de éstos, exigiría que los ingresos de divisas crecieran a un ritmo bastante mayor a fin de poder atender también los servicios de la deuda externa y del capital extranjero. En ambos casos esos ingresos de divisas deberían ser mayores aún si llegan a producirse nuevos deterioros en la relación de precios del intercambio.

18/ Véase Los déficit virtuales de comercio y ahorro interno y la desocupación estructural de América Latina (E/CN.12/831). Estas y otras proyecciones de las necesidades de importación se basan en la relación histórica entre el crecimiento de las importaciones de bienes y servicios por una parte y el del PBN y la inversión bruta fija por otra, teniendo en cuenta el grado en que los países han comprimido y sustituido importaciones en el pasado.

/El aumento

El aumento en los requerimientos de ingresos de divisas, lejos de ocurrir a una tasa uniforme en todo el período, tendrá que ser bastante más pronunciado en su primera fase debido a la necesidad de imprimir al proceso de desarrollo un fuerte impulso inicial y de atender a los servicios del capital extranjero y de la deuda externa. Esos mayores ingresos de divisas deben obtenerse necesariamente sobre todo a mediano y a largo plazo, a través de la exportación de bienes y servicios, lo que significa que los países latinoamericanos deberán expandir sus exportaciones a una tasa muy superior a la de los últimos veinte años. Sin embargo, no parece factible que puedan lograr este objetivo de manera cabal a corto plazo y ello hará inevitable recurrir al financiamiento externo, a menos que se reduzca la meta de desarrollo económico. Debe tenerse muy presente que el financiamiento externo sólo constituye una solución transitoria, pues si bien permite subsanar a corto plazo la insuficiencia en la capacidad para importar y contribuye a acelerar la formación de capital, a largo plazo requiere que las exportaciones crezcan a una tasa todavía más alta para poder atender los servicios financieros del capital extranjero y de la deuda externa. De ahí que tal financiamiento deba proponerse como objetivo fundamental lograr un ahorro neto de divisas a través de la sustitución de importaciones o promover una expansión más rápida de las exportaciones de bienes y servicios, lo que es preferible dadas las limitaciones de la sustitución.

Ante las desfavorables perspectivas del comercio mundial de productos primarios, ya se ha visto que no cabe esperar que los países latinoamericanos aumenten sus exportaciones tradicionales a una tasa anual superior al 3 o al 4 por ciento. Esa tasa podría ser algo mayor si llegaran a concretarse diversas medidas reiteradamente propuestas en el campo internacional en favor de los productos primarios procedentes de los países en desarrollo, pero aún así estaría - por lo menos para la mayoría de los países latinoamericanos - muy por debajo de las tasas a las que deberían crecer las exportaciones de éstos. Las posibilidades de alcanzar dichas tasas dependen principalmente, pues, entre otras cosas, de que estos países puedan desarrollar sus exportaciones de manufacturas, que constituyen el sector más dinámico del comercio internacional.

/A la

A la consecución de ese propósito deben orientarse las medidas fundamentales de la política comercial de los países latinoamericanos. No por ello deberían despreocuparse de las exportaciones tradicionales, respecto de las cuales será necesario seguir procurando la solución a los problemas ya conocidos, sobre todo mediante la aplicación efectiva de las medidas a cuya adopción se han comprometido tanto los países en desarrollo como los países desarrollados. Tal política significa reconocer la gran importancia que tienen las manufacturas para dinamizar las exportaciones de los países latinoamericanos y contribuir sustancialmente a sortear el estrangulamiento actual o potencial del sector externo.

Aunque los países latinoamericanos pudieran lograr una tasa adecuada de crecimiento de sus exportaciones a base de los productos primarios, otras razones importantes apoyan la imperiosa necesidad de que expandan sus exportaciones de manufacturas a un ritmo acelerado. Tales razones se refieren principalmente a las diversas vinculaciones que estas exportaciones tienen con el proceso de desarrollo económico. Entre ellas cabe mencionar las siguientes:

a) Diversificación en la composición de las exportaciones y, por consiguiente, disminución en el grado de vulnerabilidad externa, especialmente en relación con las fluctuaciones de volumen y precios; atenuación de la tendencia secular al deterioro en la relación de precios del intercambio, que es característica de las exportaciones primarias, y mayores posibilidades de diversificación de los mercados.

b) Ampliación de los mercados, lo que permite resolver las limitaciones que lleva consigo el mercado interno para el establecimiento de plantas de dimensiones económicas, obtener economías de escala, utilizar capacidad instalada ociosa, aumentar las posibilidades de especialización y, en general, mejorar la productividad de las industrias y la eficiencia en la asignación y utilización de los recursos.

c) Esta ampliación de los mercados a través de la exportación de manufacturas es de particular importancia y hasta requisito indispensable, para superar las limitaciones que la pequeñez relativa del mercado interno implica para el establecimiento de industrias de tecnología más avanzada

/y, por

y, por lo tanto, para la incorporación de nuevas tecnologías en los países latinoamericanos. Sin mercados más amplios, los países de la región continuarían marginados del progreso tecnológico actual. La integración regional sería la forma accesible y rápida de lograr tal ampliación de los mercados.

d) La competencia en los mercados mundiales obligaría a las industrias a hacerse más eficientes, a mejorar y uniformar la calidad de sus productos, etc. Esto, unido a medidas que habrían de adoptarse en la política de importaciones - sobre todo en materia de protección tarifaria -, estimularía poderosamente la racionalización de la estructura industrial existente y la corrección de las serias distorsiones que han caracterizado al proceso de industrialización de los países latinoamericanos.

e) Sólo en la medida en que los países latinoamericanos desarrollen sus exportaciones de manufacturas, podrán superar el esquema tradicional de la división internacional del trabajo y participar más adecuadamente en los beneficios a que da lugar el progreso tecnológico.

No es tarea fácil el desarrollo de las exportaciones de manufacturas a un ritmo acelerado. Antes al contrario, presenta serios obstáculos, en particular desde el punto de vista de las condiciones de la oferta y de la comercialización, que difieren en muchos aspectos de los que se presentan en el campo de los productos primarios. Aunque antes se aludió a algunos de esos obstáculos, conviene examinar con mayor detenimiento los más importantes:

a) El más general es el alto nivel de los costos industriales. En ello influyen tanto la pequeña dimensión de los mercados internos como el alto grado de protección, en especial la de actividades que suministran insumos a la producción manufacturera. Por otro lado, en la medida en que las altas barreras proteccionistas han logrado eliminar prácticamente todo vestigio de competencia externa, las industrias locales no se han visto presionadas para introducir normas de racionalización o innovaciones técnicas que mejoren su productividad. Tampoco existen mayores incentivos para mejorar el nivel de la productividad cuando se dispone - como ocurre en muchas industrias locales - de amplios márgenes de capacidad ociosa.

/b) Los

b) Los problemas de comercialización constituyen otro grupo de obstáculos importantes. Costos y precios competitivos son condición necesaria pero no suficiente para penetrar en los mercados externos, aun cuando las manufacturas de los países en desarrollo obtengan concesiones arancelarias en los mercados de los países desarrollados. En efecto, además de precios competitivos, las exportaciones de manufacturas deben reunir ciertos requisitos de calidad, presentación, uniformidad, etc. Es necesario, además un esfuerzo sostenido de investigación de mercados para acomodar la producción a las preferencias y hábitos de los consumidores. Todo esto supone un cambio fundamental en la actitud de los empresarios latinoamericanos en el sentido de desarrollar una mentalidad exportadora, que trate de convertir el mercado externo en un objetivo permanente de su actividad y de su esfuerzo.[19/] Para que los empresarios puedan realizar ese esfuerzo sistemático de penetración en los mercados externos se requiere que las actividades de promoción - tanto de las asociaciones empresariales como de los organismos estatales o semiestatales -

19/ El siguiente comentario es ilustrativo de la situación que se advierte en los sectores industriales latinoamericanos. "En diversas oportunidades, en años anteriores la Argentina ha visto períodos de marcado resurgimiento en sus ventas de productos no tradicionales al exterior, pero esos períodos han sido de muy breve duración y pronto se ha vuelto a las cifras escasamente significativas que son habituales en esta materia. A nuestro juicio la causa de esas alternativas se debe encontrar exclusivamente en la falta de permanencia de las condiciones vigentes. Así, por ejemplo, en 1959 o en 1962 la fuerte devaluación experimentada por la moneda argentina en relación con otras divisas proporcionaba sin duda facilidades excepcionales a esas exportaciones. Y ello no tanto porque permitiera lograr ganancias de importancia - ya que con frecuencia esas operaciones se realizaban a pérdida -, sino porque precisamente a raíz de las devaluaciones monetarias el mercado local se encontraba sumido en una aguda iliquidez y en una profunda recesión. Las exportaciones constituían entonces el medio ideal para dar salida a existencias invendibles al mismo tiempo que se lograba liquidez inmediata, lo cual era ventajoso aunque se vendiera a pérdida. Ello explica que al cabo de un cierto tiempo, no bien comenzaba a reactivarse el mercado interno por una mayor liquidez, los industriales abandonaron prontamente su preocupación por el mercado exterior y cayeran otra vez las exportaciones no tradicionales". ("Las exportaciones nuevas", en Panorama de la Economía Argentina, Nº 39, Buenos Aires, tercer trimestre de 1968.)

/tengan la

tengan la continuidad necesaria para que aquéllos puedan asumir los riesgos comerciales y financieros propios de la exportación. Estos requisitos de continuidad y seguridad en las condiciones que favorezcan la exportación comprenden no sólo diversas medidas de carácter interno (exenciones tributarias, tipos de cambio más favorables, créditos de exportación, etc.), sino también razonables seguridades de acceso a los mercados externos, de manera que la aparición de corrientes comerciales importantes no esté amenazada por la imprevista y unilateral aplicación de restricciones a la importación en los países desarrollados.

c) Cabría señalar como obstáculos, por último, las múltiples prácticas comerciales restrictivas que utilizan las empresas extranjeras y subsidiarias o filiales establecidas en los países en desarrollo (distribución de mercados, prohibiciones de exportación, limitaciones en el uso de patentes, acuerdos sobre precios, etc.). El carácter privado y en muchos casos secreto de los acuerdos en que se basan estas prácticas comerciales no permite identificarlas fácilmente. El problema ha llegado a adquirir tal magnitud que los países en desarrollo, con la oposición de la mayoría de los países desarrollados, lograron que en el segundo período de sesiones de la UNCTAD fuese aprobada la resolución 25 (II), en virtud de la cual se realizará un estudio de las prácticas comerciales restrictivas adoptadas por las empresas de los países desarrollados, con especial referencia a los efectos que tales prácticas tienen sobre los intereses exportadores de los países en desarrollo.[20/]

En resumen, un objetivo principal de la política comercial de los países latinoamericanos para la próxima década debe ser modificar fundamentalmente la estructura de sus exportaciones expandiendo a un ritmo acelerado las de manufacturas, no sólo como único medio de resolver la debilidad congénita de su sector externo, sino también para convertirlas en un impulso

---

20/ En cumplimiento de la citada resolución, la secretaría de la UNCTAD preparó un esquema detallado de la naturaleza y alcance del estudio que se le encomendó, así como una primera identificación de las prácticas comerciales que serán materia de investigación. Véase a este propósito Restrictive business practices (TD/B/C.2/54 y Add.1), informe de la secretaría de la UNCTAD publicado en octubre de 1968.

/dinámico de

dinámico de su desarrollo económico en vista de que la política sustitutiva de importaciones no puede por sí sola cumplir adecuadamente esa función, ni siquiera en los países en los que todavía existen amplias posibilidades de sustitución. Ese objetivo principal, en lo que atañe a la política de exportaciones, forma parte de un conjunto de objetivos que deberá perseguir la política comercial y que están estrechamente vinculados entre sí, particularmente en cuanto a la política de importaciones, a la política cambiaria, al financiamiento externo, a las modalidades de incorporación de la tecnología y a la integración regional.

Tanto la formulación de estos objetivos como la acción para alcanzarlos requieren una profunda revisión y una reorientación no sólo de la política comercial tradicional de los países latinoamericanos, sino también de aspectos esenciales de su política de desarrollo, particularmente en cuanto se refiere a la industrialización. Esta última no se basaría ya de manera exclusiva en la sustitución de importaciones ni por consiguiente, en industrias orientadas sólo hacia el mercado interno. Para poder exportar productos manufacturados cada vez en mayor volumen y en forma continua será indispensable racionalizar la estructura industrial, mejorar sustancialmente la eficiencia de las industrias, reducir sus costos, promover la especialización en aquellas industrias en las que el país tenga mayores ventajas comparativas, en suma, eliminar o atenuar los factores que han llevado a una industrialización de altos costos. También será preciso controlar mucho más cuidadosamente la calidad, lograr la estandarización y normalización de los productos y asegurar una adecuada regularidad en los abastecimientos.

La revisión y reorientación de la política comercial debe tener como punto de partida el reconocimiento de la necesidad de que tal política no ha de basarse, como ha ocurrido tradicionalmente, en consideraciones circunstanciales y en medidas de corto plazo por lo común aisladas o desvinculadas unas de otras, sino condicionarse a objetivos de largo plazo que se complementen entre sí y que formen parte integral de la política de desarrollo económico. Esa política debería instrumentarse con medidas que configuren un programa de acción coherente a desarrollar de manera sistemática. A fin de llevar a cabo esta revisión y reorientación de la política comercial de los países latinoamericanos siguiendo las

/líneas generales

líneas generales señaladas sería menester que estos países contaran con una organización institucional más adecuada de la que ahora tienen la mayoría de ellos para la formulación y ejecución de tal política. En efecto, es característica predominante la multiplicidad de organismos que intervienen en el comercio exterior, con funciones y actividades no suficientemente definidas ni coordinadas, y no es difícil advertir duplicaciones, lagunas y contradicciones que conspiran contra el logro cabal de los objetivos que esa política debiera satisfacer.

Dentro de los límites de este informe no ha sido posible elaborar con algún detalle los principios a los que deberían sujetarse la revisión y la reorientación de la política comercial en cuanto a las importaciones, la protección arancelaria, los regímenes de cambio exterior, el crédito externo, las inversiones privadas extranjeras, etc. En cada uno de esos campos es necesario investigar a fondo la naturaleza de los problemas existentes y la diversidad de situaciones que se presentan en los distintos países de la región. Las observaciones de carácter general que se han hecho acerca de algunas de esas materias se han propuesto llamar la atención sobre ciertos aspectos negativos de la política seguida hasta ahora y, por ende, sobre la imperiosa necesidad de su revisión. Hay problemas especiales, como los que plantean las modalidades e instrumentos de incorporación de la tecnología, que no han podido ser abordados ni siquiera superficialmente pese a la trascendencia que tienen para acelerar el proceso de industrialización de los países latinoamericanos. En todas estas tareas habrán de concentrarse los esfuerzos del futuro inmediato.

No es posible dejar de señalar antes de concluir este capítulo, sin embargo, las vinculaciones que existen entre el objetivo de alcanzar rápidamente una elevada tasa de expansión de las exportaciones de manufacturas y el proceso de integración económica regional. En efecto, el establecimiento de un mercado regional o de varios mercados subregionales, además de contribuir poderosamente a la solución de algunos problemas - como los derivados del tamaño relativamente reducido de los mercados nacionales -, tendría la muy importante ventaja de la seguridad que

/ofrecería el

ofrecería el cuadro institucional de una zona de libre comercio o unión aduanera respecto a la continuidad de las normas que regulan el acceso a los mercados de los países miembros, facilitando así la programación de inversiones a largo plazo. La ampliación de los mercados nacionales, por otra parte, ofrecería posibilidades sustanciales de especialización intraindustrial contribuyendo así a la utilización más eficiente de las instalaciones y equipos. Por último, la ampliación de los mercados nacionales a través del proceso de integración tendría las ventajas, no menos importantes, de introducir cierto grado de competencia que obligaría a las empresas a ser más eficientes y de ofrecerles un mercado protegido en el que podrían adquirir la experiencia necesaria para penetrar en otros mercados extranjeros.

/Apéndice

Apéndice

NOTA METODOLOGICA SOBRE LA CLASIFICACION DE LOS PRODUCTOS EN BASICOS Y MANUFACTURADOS

En el cuadro 2 se consideran como productos básicos a todos los comprendidos en las secciones 0 a 4 de la CUCI (productos alimenticios, bebidas y tabaco, materias primas y combustibles), incluso los elaborados y semielaborados, así como los del capítulo 68 de esa clasificación (metales no ferrosos en formas primarias y semielaboradas). En el mismo cuadro se consideran como manufacturas (que incluyen las semimanufacturas, salvo indicación en contrario) los productos comprendidos en las secciones 5 a 8, excepto el capítulo 68. Esta clasificación es similar a la utilizada por la secretaría de la UNCTAD en su Commodity Survey 1967 (TD/B/C./46/Rev./1), publicación de Naciones Unidas (Número de ventas: E.68 II.D.7) y en general por el GATT en sus estudios anuales sobre El comercio internacional. Este último caso, el capítulo 68 está incluido entre los productos manufacturados, no entre los básicos.

Por consiguiente, tanto en el citado cuadro 2 como en los que se intercalan en el capítulo III de este estudio, relativo al comercio de manufacturas, quedan comprendidos entre los productos básicos muchos que han sufrido un proceso de elaboración o semielboración, lo que podría justificar su inclusión entre las manufacturas y semimanufacturas. Se encuentran en este caso las carnes, el pescado, las frutas, las legumbres y otros alimentos elaborados, en especial los envasados herméticamente, las bebidas, los derivados del petróleo. Como manufacturas o semimanufacturas se clasificaron en Medidas relacionadas con el Informe de la Comisión Especial de Preferencias: Definición de productos básicos, semimanufacturados, (TD/B/C.2/3), documento preparado en julio de 1965 por la secretaría de la UNCTAD para el primer período de sesiones del Comité de Manufacturas de la Junta de Comercio y Desarrollo. En dicho documento, además de los productos indicados, se clasificaban provisionalmente como manufacturas y semimanufacturas muchos otros correspondientes a las secciones 0 a 4 de la CUCI, como harinas y preparados de cereales, frutas secas, cacao en polvo, manteca y pasta de cacao,

/margarina y

margarina y mantecas, madera desbastada o simplemente trabajada, etc., así como los metales no ferrosos. Tal criterio parece haber sido modificado. Esto permite poner de relieve los serios problemas y divergencias que surgen cuando se trata de definir lo que debe entenderse por productos manufacturados y semimanufacturados, y más aún cuando se los quiere identificar con precisión. Según sea la decisión que se adopte al respecto, se obtendrán cifras muy dispares de exportación para tales productos y, por ende, para los productos primarios. Las razones en que se funda la distinción adoptada en el cuadro 2 de este estudio son particularmente dos. Por una parte, que muchos de los productos primarios elaborados (alimenticios, materias primas, combustibles) de las secciones 0 a 4 de la CUCI, al igual que los metales no ferrosos (cobre, zinc, plomo, etc., en barras y en otras formas primarias o semielaboradas), tienen en su comercio internacional comportamientos y problemas muy similares y hasta idénticos a los que caracterizan el intercambio de productos primarios propiamente dichos, esto es, a los productos sin elaboración. Esas características comunes con alta inelasticidad de demanda, o dependencia marcada de ésta respecto del nivel de actividad económica de los países desarrollados, fluctuaciones muy pronunciadas en los precios, etc. Además, los procesos de elaboración de tales productos suelen ser relativamente sencillos, con poco valor agregado y escaso impacto sobre el desarrollo industrial de los países respectivos. Lo mismo ocurre en el caso de productos con procesos de elaboración bastante complejos. En otras palabras, desde el punto de vista tanto del sector interno como del sector externo son más asimilables, en su comportamiento y repercusiones, a la producción primaria que a la propiamente manufacturera. Por otra parte, las estadísticas de que se dispone no suministran, para la mayoría de los países latinoamericanos, datos suficientemente discriminados y comparables con los grupos y posiciones de la CUCI que permitan reordenarlos. A ello debe agregarse que cualquier criterio de clasificación que se adoptara para distinguir entre productos básicos y manufacturas podría ser objetado. Además, la gran mayoría de los productos básicos elaborados que cabría considerar como manufacturas o semimanufacturas y que tienen importancia en las

/exportaciones latinoamericanas

exportaciones latinoamericanas son ya tradicionales en dichas exportaciones - aunque lo mismo podría decirse de ciertas manufacturas y semimanufacturas de los capítulos 5 en adelante de la CUCI. En ese caso se encuentran el extracto de quebracho de la Argentina y el Paraguay, los cueros de la Argentina, el Brasil, el Uruguay, e incluso los hilados e hilos de fibras textiles de México.

Estas consideraciones deben tenerse muy en cuenta para interpretar los datos del cuadro 2, así como los del detallado análisis que se hace de la exportación latinoamericana de manufacturas. Tal exportación aumentaría fuertemente y en varios países constituiría el grueso de la exportación total si entre los productos manufacturados fueran incluidos los productos primarios procesados o elaborados. Así sucede con las exportaciones latinoamericanas de carnes envasadas y preparados de carne (CUCI 013), que superan los 100 millones de dólares e influirían mucho en la composición de las exportaciones de la Argentina, el Brasil, el Paraguay y el Uruguay; con las de frutas en conserva y preparados de frutas (CUCI 053), cuyas exportaciones ascienden a 25 millones de dólares (especialmente desde México), y con las de derivados del petróleo, cobre en barras y otros metales no ferrosos, productos de los que se exportan cantidades mucho mayores.

/Capítulo II

Capítulo II

LA ACCION INTERNACIONAL EN EL CAMPO DE LOS PRODUCTOS PRIMARIOS

Los últimos diez años han sido un período muy activo en torno a las medidas internacionales que podrían adoptarse para expandir el comercio de los países en desarrollo. Podría afirmarse, en términos generales, que el diagnóstico de los problemas y la identificación de algunas formas de resolverlos se ha cumplido en gran parte. Por ende, los esfuerzos presentes deberían concentrarse en la preparación y conducción de las negociaciones sobre algunas medidas específicas y en la elaboración de programas de acción en los que se acordaran los procedimientos y el calendario de otras negociaciones sobre las que todavía fuera necesario realizar consultas. Tales fueron las esperanzas que suscitó el segundo período de sesiones de la UNCTAD, que resultaron en gran parte desfraudadas por lo que se refiere a los productos primarios. Es significativo que los dos acontecimientos de mayor trascendencia en el campo de las relaciones comerciales de los países en desarrollo, las Negociaciones Arancelarias Kennedy y el segundo período de sesiones de la UNCTAD, finalizaran sin lograr avances sustantivos en materias relacionadas con el comercio de productos agrícolas de los países en desarrollo. La situación contrasta profundamente con los progresos alcanzados en el proceso de liberalización del comercio de manufacturas entre las áreas desarrolladas tanto en las sucesivas negociaciones arancelarias del GATT como en la esfera de los bloques comerciales constituidos por la Comunidad Económica Europea y la Asociación Europea de Libre Comercio. El reconocimiento de que en estas condiciones tiende a ensancharse la brecha que separa a los países desarrollados y a los países en desarrollo ha acentuado las preocupaciones por alcanzar resultados más positivos sobre algunos de los problemas más discutidos durante los años recientes. En el campo de los productos primarios tales problemas se relacionan principalmente: 1) con medidas orientadas a la estabilización de los mercados internacionales de dichos productos; 2) con medidas para mejorar las condiciones de acceso a los mercados; 3) con la diversificación de las exportaciones de los países en desarrollo, y 4) con

/la eliminación

la eliminación de los regímenes de preferencias especiales. En los párrafos que siguen se resumen los avances registrados en cada uno de estos campos.

1. Medidas relacionadas con la estabilización de los mercados

La acción internacional en este campo se ha orientado principalmente hacia dos tipos de medidas: la negociación de convenios o arreglos internacionales sobre productos y la creación y operación de reservas estabilizadoras internacionales. Las decisiones que pudieron adoptarse en el segundo período de sesiones de la UNCTAD en estas materias se limitaron a recomendar con urgencia la conclusión de las negociaciones sobre azúcar y cacao, a la realización de estudios y consultas sobre los problemas de mercado que encuentran diversos productos y a la recomendación de que se estudie la posibilidad de establecer una reserva estabilizadora sobre el yute. Como se ve, las materias o puntos sobre los que pudo llegarse a un acuerdo fueron en cierto modo de carácter secundario, puesto que sobre cuestiones sustantivas como el financiamiento de las reservas, la política de precios, la liberalización del comercio, etc., no fue posible llegar a conclusiones que reflejaran un avance con respecto a compromisos o recomendaciones ya existentes. En algunos casos resultó imposible hasta reafirmar la vigencia de principios o recomendaciones incorporados al acta final del primer período de sesiones de la UNCTAD. En efecto, el acuerdo en torno a las negociaciones sobre el azúcar y el cacao no expresaba sino la esperanza de que tales negociaciones finalizaran con éxito, objetivo no muy ambicioso si se considera que en un caso se trataba de negociar un nuevo convenio sobre un producto en el que ya existían arreglos de esta naturaleza y en el otro las negociaciones exploratorias se venían realizando desde 1958. A fines de septiembre de 1968 se cumplió en parte la decisión adoptada en la conferencia de Nueva Delhi, al concluir con éxito la negociación del nuevo convenio sobre el azúcar. Como no se ha alcanzado todavía el mismo resultado con respecto al convenio sobre el cacao ni hay propuestas concretas para arreglos similares sobre otros productos, cabe preguntarse cuáles son en realidad las perspectivas que ofrece la cooperación internacional en este campo. Podría señalarse

/que la

que la lista de productos cubiertos por convenios internacionales, sumamente corta, sólo incluye el azúcar, el café, el estaño, el trigo y el aceite de oliva. En una palabra, desde el punto de vista del conjunto de los países en desarrollo, la negociación de convenios internacionales ha prosperado en muy contados casos y, lo que es más importante, no se ha logrado añadir ningún producto nuevo a la lista de convenios ya existentes antes del primer período de sesiones de la UNCTAD.

Esto parecería llevar a la conclusión de que no son alentadoras las perspectivas de que los convenios internacionales se extiendan a un número más amplio y diversificado de productos. Sin embargo, la posición adoptada por los países en desarrollo en Nueva Delhi fue insistir con mayor empeño en proseguir los esfuerzos en favor de nuevos convenios, ampliar el campo de las consultas intergubernamentales sobre productos de los que actualmente no se ocupa ningún organismo especializado, recomendar la extensión y fortalecimiento de arreglos informales e invitar a todos los gobiernos miembros de la UNCTAD a vincularse a los organismos sobre productos actualmente existentes con el fin de reforzar sus actividades. Las resoluciones 16 (II) y 18 (II), que incluyen los puntos antes enumerados y que fueron adoptadas unánimemente en el segundo período de sesiones de la UNCTAD, constituyen un compromiso cuyo cumplimiento podría modificar sensiblemente las perspectivas antes indicadas.

En este sentido no cabría desconocer cierto progreso. Recientemente ha habido una notable intensificación de las actividades de los grupos de estudio y organismos similares existentes sobre bananos, frutas cítricas, semillas, aceites y grasas vegetales, caucho, yute, kenaf y fibras afines, algodón y tungsteno. También recientemente se han dado los pasos iniciales para constituir grupos de estudios sobre otros productos y se han celebrado consultas informales sobre el vino y el té.[1/] La actividad de los grupos de estudio suministra una base adecuada para iniciar las negociaciones exploratorias o las consultas preliminares sobre los problemas específicos de cada producto y es evidente que la vinculación

1/ Una reseña de todas estas actividades se encuentra en el Estudio sobre los productos básicos, 1968 (TD/B/C.1./50), publicado por la secretaría de la UNCTAD el 16 de octubre de 1968, así como en el informe de la FAO, Situación de los productos básicos, 1968 (Roma, 1968).

/a esos

a esos grupos de estudio de todos los países interesados en el comercio del respectivo producto reforzaría notablemente sus posibilidades de acción. Debe reconocerse también que si es muy deseable la negociación de convenios sobre el mayor número posible de productos, en algunos casos puede haber dificultades prácticas para llevarla a buen término, por lo que convendría ampliar el mandato (los denominados "términos de referencia") de los grupos de estudio u organismos similares encomendándoles tareas concretas y más amplias que las de discusión y consulta.

Existen otras razones para juzgar que, si bien no ha aumentado el número de convenios sobre productos ni se han incorporado nuevos productos a los convenios existentes, no cabría ignorar ciertos progresos. La verdad es que entre el tipo de convenios de que hablaba la Carta de La Habana (en cuyos principios se basaron las negociaciones anteriores al primer período de sesiones de la UNCTAD) y los negociados recientemente, aunque sólo fueran renovaciones o renegociaciones de convenios anteriores, hay diferencias muy sustantivas que reflejan esa nueva escala de valores y de avances conceptuales que ha venido formándose en las deliberaciones de la UNCTAD y de su mecanismo permanente de los problemas de los países en desarrollo. En efecto, ya no se conciben los convenios sobre productos como medidas de emergencia para hacer frente a transitorios desequilibrios del mercado. En el caso de gran número de productos primarios se reconoce que el desequilibrio del mercado parece ser la regla más bien que la excepción y ese reconocimiento ha llevado a considerar que los convenios pueden y deben tener una función estabilizadora permanente como instrumentos de organización del mercado internacional de determinados productos. Ahora bien, los progresos que se trata de señalar con referencia a los convenios últimamente renovados consisten en no limitarse tan sólo a la función estabilizadora, concebida como el mantenimiento de los precios del respectivo producto dentro de márgenes previamente establecidos. A esas funciones y objetivos se han ido agregando otros. Así, el nuevo convenio sobre el café incorpora un fondo de diversificación destinado a financiar programas de sustitución de cultivos en los países productores. En el nuevo convenio sobre el azúcar por un lado se establecen ciertas normas generales respecto al sostenimiento de los precios internos

/y a

y a las subvenciones a la exportación, y por otro, algunos países desarrollados asumen compromisos para mantener un nivel mínimo de importaciones, fijar un límite máximo al área destinada a sus propios cultivos de betarraga azucarera o abastecer con importaciones cierto porcentaje de su consumo interno y de los aumentos del mismo. Por último, el nuevo convenio sobre el trigo está complementado por una convención sobre ayuda en alimentos para los países en desarrollo, en virtud de la cual los miembros del convenio se comprometen a contribuir anualmente con 4.5 millones de toneladas de cereales para consumo humano. Las innovaciones señaladas constituyen indudablemente progresos en la concepción de los convenios sobre productos y señalan una pauta para orientar las negociaciones que puedan realizarse en el futuro sobre otros productos.

El financiamiento y el manejo de reservas estabilizadoras internacionales fue otro de los puntos sobre los que nada pudo decidirse en el segundo período de sesiones de la UNCTAD. Los desacuerdos se manifestaron principalmente en torno al tipo de operaciones o de intervención en el mercado que pueden hacer con dichas reservas, así como respecto a los métodos de financiamiento. Se consideró conveniente esperar a conocer las conclusiones a que llegara el estudio sobre estabilización de precios de los productos primarios que el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial acordaron emprender en su reunión anual de septiembre de 1967. Con ese fin la resolución 19 (II) recomendó que el financiamiento de las reservas estabilizadoras fuera uno de los temas que se examinaran en dicho estudio. Además, como ya se dijo, la resolución 16 (II) recomendó que el grupo de estudio sobre el yute, kenaf y fibras afines estudie la posibilidad de establecer una reserva estabilizadora para el yute.

Los progresos recientes alcanzados en este campo son muy limitados. En la reunión anual conjunta del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional celebrada en septiembre de 1968 se dio a conocer la primera parte del estudio a que antes se hizo referencia y se anunció que a mediados de 1969 se publicarían las conclusiones respecto a lo que podrían hacer aquellos organismos en la estabilización de los mercados de los productos primarios. Parece ser que dichos organismos se muestran dispuestos a participar en el financiamiento de las reservas estabilizadoras,

/con lo

con lo que en ciertos aspectos vendrían a completar en el ámbito mundial, particularmente el FMI, la función de los créditos compensatorios puestos en vigor en 1963 y ampliados en 1966 para liberalizar sus condiciones.

Por otra parte, en el tercer período de sesiones de la Comisión de Productos Básicos de la UNCTAD, realizada a fines de 1968, se aprobó una declaración sobre reservas estabilizadoras internacionales que en resumen expresa:[2/]

a) Las reservas estabilizadoras deberían disponer de fondos adecuados, alimentados mientras sea necesario por ingresos regulares. Estos ingresos regulares deberían proporcionarlos en forma equitativa todas las partes interesadas y en forma tal que no supongan una carga excesiva para los países en desarrollo;

b) Cada reserva estabilizadora debería definir las condiciones en que intervendría. Deberían tomarse las medidas oportunas para que esa intervención tenga lugar en cualquier sector del mercado a fin de conseguir sus plenos efectos estabilizadores;

c) Tales reservas deberían tener suficiente flexibilidad dentro de los recursos disponibles para la defensa de los precios máximo y mínimo, teniendo en cuenta otras técnicas de estabilización adoptadas, y

d) Cuando sea necesaria la prefinanciación de las reservas, deberían tenerse en cuenta todas las posibilidades de financiación (recursos de los organismos financieros internacionales, del capital privado, préstamos gubernamentales o contribuciones voluntarias de los países).

Las diferencias que se manifestaron en Nueva Delhi acerca de este tema consistieron principalmente en que los países en desarrollo proponían por una parte, definir más explícitamente los principios conforme a los cuales debería realizarse la intervención de la reserva en el mercado, y por otra, que los países desarrollados y las instituciones financieras internacionales suministraran los recursos para el financiamiento previo

---

2/ Junta de Comercio y Desarrollo, UNCTAD, Informe de la Comisión de Productos Básicos sobre su tercer período de sesiones (TD/B/202; 14 de noviembre de 1968).

/de las

de las reservas. El texto del compromiso a que se llegó en la Comisión de Productos Básicos satisface en parte las posiciones divergentes que se habían manifestado al mantener el principio, sostenido por los países desarrollados, de que el campo de operaciones de la reserva y su forma de intervención en el mercado deben definirse en cada caso particular, y al recoger la opinión de los países en desarrollo en el sentido de que la intervención de la reserva puede tener lugar en cualquier sector del mercado. Respecto al problema del financiamiento previo, el texto acordado no agrega nada nuevo, probablemente en espera de que se conozca lo que las instituciones financieras internacionales están dispuestas a hacer en este campo.

2. Medidas para mejorar las condiciones de acceso a los mercados

Las cuestiones relacionadas con las condiciones de acceso a los mercados constituyen el meollo de los problemas del sector exportador de los países en desarrollo. Es indudable que un mejoramiento de tales condiciones incidiría favorablemente en la tendencia a largo plazo de las exportaciones de aquellos países, sobre todo en los productos competitivos con la producción interna de los países desarrollados. La mayor esperanza que abrigaban los países en desarrollo respecto a un programa de liberalización del comercio de productos agrícolas se cifraba en las Negociaciones Arancelarias Kennedy, puesto que durante el largo período que duraron se afirmó muchas veces que en ellas se harían concesiones arancelarias y no arancelarias que significara un estímulo para la expansión del comercio de los países en desarrollo. Como se sabe, tales esperanzas no llegaron a satisfacerse, pues las concesiones sobre productos agrícolas fueron, en general, escasas, particularmente en los productos que interesan a los países en desarrollo.[3/] Sin embargo, respecto de las que se hicieron, algunos de los países desarrollados anunciaron sus propósitos de aplicarlas de una sola vez, esto es, sin sujetarse al proceso de reducciones parciales durante cinco años

3/ Véase UNCTAD, Las Negociaciones Arancelarias Kennedy: Evaluación preliminar de los resultados, en particular por lo que se refiere a los países en desarrollo (TD/6 y suplementos).

/atendiendo así

atendiendo así uno de los planteamientos hechos por los países en desarrollo.[4/] Este es el único progreso alcanzado en los años recientes en materia de reducción de barreras arancelarias sobre los productos de interés para los países en desarrollo.

El segundo período de sesiones de la UNCTAD tampoco logró resultados tangibles en este campo. Las propuestas de resolución o recomendación que se presentaron no pudieron ser apoyadas por todos los países, a pesar de que algunas de ellas se limitaban a repetir el texto de recomendaciones o compromisos ya adoptados en el seno de la UNCTAD o el GATT. Esta simple repetición de recomendaciones no siempre tiene sentido a menos que se trate de complementarla de alguna manera que pueda hacer más efectivo su cumplimiento. Así, por ejemplo, la recomendación más frecuentemente citada en relación con los problemas de acceso a los mercados es la de stand-still, incorporada, entre otros solemnes compromisos internacionales, al Acta Final del primer período de sesiones de la UNCTAD y a la parte IV del GATT. En la conferencia de Nueva Delhi los países en desarrollo propusieron, como parte de un proyecto de resolución sobre liberalización del comercio y acceso a los mercados, la reafirmación del principio de que los países desarrollados no introdujeran nuevas barreras arancelarias o no arancelarias y las que hubieran introducido después del primer período de sesiones de la UNCTAD fuesen eliminadas antes del 31 de diciembre de 1968. Es evidente que fijar una fecha a corto plazo para la eliminación de restricciones arancelarias y no arancelarias, como ya se ha hecho en otras ocasiones, no asegura el cumplimiento de la recomendación. Tal vez hubiera sido más efectivo el procedimiento sugerido en otro proyectos de recomendación presentado por algunos países desarrollados, en el que al mismo tiempo que se reafirmaba la no introducción de nuevas barreras y el no aumento de las existencias, se instruía al secretario general de la

---

4/ GATT, Advance implementation of Kennedy Round Tariff Reduction on products of export interest to developing countries (L.2862/Rev.1, 2 de febrero de 1968). Sin embargo, en el 25° período de sesiones de las Partes Contrastantes del GATT (noviembre de 1968), los países en desarrollo hacían notar que todavía no se alcanzaba esa aplicación anticipada en la mayoría de los casos.

/UNCTAD para

UNCTAD para que, en colaboración con el GATT, preparara una lista completa de todas las restricciones arancelarias y no arancelarias establecidas por los países desarrollados después del primer período de sesiones de la UNCTAD relativas a los productos de los países en desarrollo. Esa lista sería examinada en el tercer período de sesiones de la Comisión de Productos Básicos para fijar, después de estudiarla caso por caso, metas específicas para la eliminación de todas las restricciones incompatibles con la recomendación de stand-still.

En efecto, el estudio de las restricciones producto por producto parece ser el único con perspectivas de llegar a resultados concretos en el campo de los productos primarios. Así se reconoció en reuniones de la Junta de Comercio y Desarrollo preparatorias de la conferencia de Nueva Delhi, no con referencia al cumplimiento del stand-still sino, en general, con respecto a todo el problema de la liberalización del comercio de productos primarios exportados por los países en desarrollo. Ya se entiende que el estudio de las restricciones caso por caso no significa necesariamente que la negociación para reducirlas o eliminarlas tenga también que realizarse producto por producto, pues es evidente que estas últimas podrán realizarse simultáneamente sobre varios productos que interesan a un determinado conjunto de países. Hay un reconocimiento tácito de que los avances en un programa de liberalización y mejoramiento de las condiciones de acceso a los mercados de los países desarrollados para los productos primarios de los países en desarrollo deben obtenerse de aquella manera. La verdad es que el tema no se discutió en el séptimo período de sesiones de la Junta de Comercio y Desarrollo ni en el tercero de la Comisión de Productos Básicos.

Aunque tampoco se han alcanzado aún resultados positivos, cabría señalar los esfuerzos que vienen realizándose en el GATT acerca de esta materia. En el 24° período de sesiones (noviembre de 1967), las partes contratantes del GATT acordaron establecer un comité para examinar todos los problemas concernientes a las políticas de producción y el comercio agrícola y reanudar las actividades del Grupo Especial sobre Productos Tropicales para que analice los problemas de estos productos e informe

/sobre el

sobre el medio de resolverlos. Las actividades del Comité Agrícola (que se reunió dos veces en 1968) se concentraron inicialmente en la recopilación de informaciones sobre políticas de producción, sistemas de protección y apoyo (tanto internamente como en la frontera), consumo, precios y comercio internacional de cereales, carnes, frutas, semillas y aceites vegetales, tabaco y vino. En su segunda reunión, el Comité decidió analizar estos problemas en dos grandes categorías relacionadas una con las medidas de protección agrícola y otra con los mercados internacionales, incluyendo en esta última el estudio de las políticas de precios y subsidios a la exportación y las restricciones cuantitativas. El interés de este enfoque de los problemas radica en que los productos incluídos en la lista citada interesan no sólo a cierto número de países en desarrollo sino también - y en alto grado - a un grupo de países desarrollados (entre ellos los Estados Unidos, el Canadá, Australia y Nueva Zelandia). Por lo que se refiere al Grupo Especial sobre los Productos Tropicales, cabe recordar que se esperaba que en la Negociaciones Kennedy se pudiera acordar la entrada libre de gravámenes y la reducción progresiva de las tasas internas y los derechos fiscales sobre estos productos en los países desarrollados, conforme a un programa elaborado en 1963 por dicho Grupo Especial. No habiéndose logrado tal objetivo, se acordó reanudar las actividades del Grupo con los mismos propósitos, el estudio de las barreras arancelarias y no arancelarias sobre los productos tropicales, incluyendo las tasas y derechos de carácter interno, así como los problemas relacionados con la existencia de arreglos preferenciales especiales sobre algunos de estos productos. A este respecto es de esperar, que el estudio de los efectos de las tasas internas y los derechos fiscales se efectúe evaluando cuidadosamente algunas soluciones alternativas: por ejemplo, si el objetivo debe ser (como se ha venido proponiendo hasta ahora) eliminar esas tasas y derechos o mantenerlos pero tansfiriendo los ingresos así percibidos a los respectivos países exportados en desarrollo. Se trataría de establecer si, dada la relativa inelasticidad de la demanda de algunos de esos productos, la simple eliminación de los impuestos internos se

/traduciría en

traduciría en un menor gasto de los consumidores, sin efecto perceptible sobre el incremento del consumo. Si éste fuera el caso, la alternativa más aconsejable sería un arreglo para transferir el monto de aquellos impuestos a los exportadores de los países en desarrollo.

Las cuestiones relacionadas con el mejoramiento de las condiciones de acceso a los mercados suelen referirse a las restricciones existentes en los países desarrollados, pero no debe olvidarse que también se plantean - aunque con carácter diferente - en el comercio entre los países en desarrollo. Las iniciativas para una mayor expansión y liberalización del comercio entre dichos países se han realizado en los últimos tiempos con la colaboración de las secretarías de la UNCTAD y el GATT, a través del Comité de Negociaciones Comerciales entre Países en Desarrollo, del GATT, mediante consultas bilaterales y multilaterales en las que han estado participando 32 países en desarrollo (diez de ellos no miembros del GATT). Se esperaba que a comienzos de 1969 se pudiera acordar la fecha en que se intercambiarían las listas de concesiones solicitadas y ofrecidas, iniciando así el proceso de negociación.[5/]

En el caso de las restricciones que mantienen los países desarrollados se ha afirmado muchas veces que sería muy improbable organizar en el futuro inmediato una nueva serie de negociaciones arancelarias. En efecto, apenas transcurrido un corto lapso después de las Negociaciones Kennedy no tendría sentido preparar otras negociaciones del mismo tipo. Sin embargo, se está formando un amplio consenso en el sentido de que los problemas del comercio de productos agrícolas deben ser enfocados globalmente, es decir, partiendo desde los prin ipios que orientan la política agrícola de cada país. Como ya se dijo, así se ha acordado organizar los trabajos del Comité Agrícola del GATT, pudiendo esperarse por ello que los trabajos de este Comité tengan como corolario la realización de negociaciones multilaterales que no podrían ser exclusivamente arancelarias sino que abarcarían también las barreras no arancelarias, la política de precios,

---

5/ Entre los países de la región, la Argentina, Bolivia, Cuba, Chile Perú, Uruguay y Venezuela ya presentaron sus listas. Están pendientes de hacerlo Colombia, Jamaica, México, la República Dominicana y Trinidad y Tabago, países que también participan en las negociaciones.

/el régimen

el régimen de subsidios, etc. Aunque hay pocas razones para considerar con optimismo la adopción de cambios sustantivos de estas políticas,[6/] no puede pasar desapercibido el hecho de que estos problemas no sólo guardan relación con las oportunidades comerciales que pueden brindarse a los países en desarrollo, sino que, dados los elevados costos que envuelve el financiamiento de semejante política, también constituyen problemas internos para los países desarrollados.

6/ A fines de 1968 se dieron a conocer las bases generales de un plan de reforma de la agricultura en los países de la CEE que se realizaría en diez años y con el que se espera elevar la productividad agrícola y el ingreso de los sectores vinculados a la agricultura. El plan de reforma incluye también cambios en la estructura de los mercados y de los intercambios comunitarios, todo lo cual puede tener profundas implicaciones para las exportaciones de los países en desarrollo. "La Comisión de las Comunidades Europeas estima que las nuevas medidas agrícolas previstas costarán 2 500 millones de dólares por año. La Comisión recuerda que en 1969 las medidas destinadas a mejorar las estructuras agrícolas costarán 2 200 millones de dólares a los seis Estados miembros mientras que la Comunidad Europea asignará en el mismo período 2 300 millones al mantenimiento de los mercados agrícolas. Según el plan de reforma de la Comisión, este total de 4 500 millones de dólares deberá reducirse a una suma no mayor de 2 000 millones por año a partir de 1980, suma que incluirá 750 millones para el sostenimiento de los mercados. La reducción no será posible inmediatamente y los gastos empezarán aumentando, alcanzando probablemente el máximo entre 1973 y 1975. No obstante, el promedio será de 2 500 millones de dólares por año entre 1970 y 1980" (Boletín de la Comunidad Europea, año V, No.44, febrero de 1969).

3. Los programas de diversificación de las exportaciones

Aunque las medidas relacionadas con la diversificación de la producción y de las exportaciones forman parte de la política general de desarrollo económico, tienen aspectos estrechamente vinculados a la política comercial internacional. Durante el tercer período de sesiones de la Comisión de Productos Básicos, de la UNCTAD, concluyó una discusión iniciada en la conferencia de Nueva Delhi sobre los objetivos y orientaciones de los programas de diversificación, que en términos resumidos expresa:7/

a) La diversificación debería ser tanto horizontal (hacia otros productos), como vertical (hacia formas más elaboradas de productos);

b) La necesidad de un desarrollo económico equilibrado exige que los programas de diversificación se orienten a ampliar la producción y a promover las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo, sobre todo en cuanto a los productos cuya demanda es relativamente dinámica en el mercado mundial y a los alimentos en los países deficitarios;

c) Los programas de diversificación deberían ser parte integrante de todo plan de control de la producción aprobado en el marco de acuerdos internacionales sobre productos;

d) Los países desarrollados y las instituciones financieras internacionales deberían prestar mayor atención a los problemas de diversificación de los países en desarrollo, complementando así los recursos que estos países destinen a ese fin;

e) Debería darse la mayor prioridad a la diversificación en los programas de ámbito interregional, regional y subregional en el proceso de expansión comercial e integración económica entre países en desarrollo;

f) La Secretaría de la UNCTAD, en cooperación con los organismos especializados competentes, debería presentar a la Comisión de Productos Básicos propuestas de estudios sobre los problemas de diversificación relativos a productos que enfrentan la competencia de sintéticos o sucedáneos o exceso de oferta en el mercado mundial;

7/ Informe de la Comisión de Productos Básicos sobre su tercer período de sesiones, op. cit.

/g) En

g) En el contexto de la diversificación vertical se reconoce que la expansión de las industrias de transformación en los países en desarrollo podría dar lugar a un aumento de los ingresos de exportación. Los países desarrollados deberían tener en cuenta la posibilidad de hacer ciertos reajustes en la estructura de su industria o de tomar medidas para incrementar y diversificar las importaciones procedentes de los países en desarrollo;

h) En general, el éxito de los programas de diversificación se vería facilitado si mejoraran las posibilidades de acceso a los mercados exteriores o, en el caso de los países socialistas, si aumentaran sus importaciones desde los países en desarrollo.

Sin restar méritos a la importancia del acuerdo alcanzado en torno a esta declaración sobre los objetivos de los programas de diversificación, fuerza es reconocer que nada sustantivo agrega en el aspecto conceptual y que no implica compromiso alguno para los países desarrollados o en desarrollo. Así por ejemplo, cuando la declaración se refiere a la diversificación vertical, habría sido oportuno reafirmar la urgencia de establecer un régimen de preferencias generales sobre las manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo como medio de estimular los programas de diversificación. Es sabido, por otra parte, que los mayores obstáculos externos a la diversificación de las exportaciones de los países en desarrollo residen en el progresivo escalonamiento de los aranceles aduaneros, que son más altos a medida que aumenta el grado de elaboración de los productos primarios. Sin embargo, ninguna referencia hace a este problema la declaración que se comenta. Precisamente en campos como éste es donde las medidas arancelarias de los países desarrollados podrían contribuir a aumentar los ingresos de exportación de los países en desarrollo.[8/]

8/ No se olvide que, en la medida en que los países en desarrollo obtengan libre acceso o reducciones arancelarias para productos básicos que son materia prima de bienes elaborados sin que sean eliminados también los gravámenes a la importación de estos últimos en los mercados importadores se está elevando la tasa efectiva de protección. Es decir, que lo que le país exportador en desarrollo podría ganar en términos de más favorables condiciones de acceso para el producto primario, estaría más que compensado con lo que pierde en oportunidades para exportar bienes con mayor valor agregado.

/La diversificación

La diversificación horizontal debe entenderse no sólo dentro del mismo sector de los productos primarios, sino principalmente en el campo de los productos industriales. Ello es así no sólo porque en el sector industrial se encuentran los productos de demanda más dinámica en el comercio mundial, sino también porque la diversificación dentro del sector primario tienen límites relativamente estrechos. En el caso de muchos países latinoamericanos en los que no más de dos o tres productos básicos suministran la mayor parte de los ingresos totales de exportación, es posible que la diversificación dentro del mismo sector primario ofrezca ciertas ventajas inmediatas, por lo menos en el sentido de reducir un poco su extrema vulnerabilidad a las fluctuaciones del mercado externo. Es evidente, por otra parte, que dentro del sector primario hay productos - los cereales, las carnes, los metales no ferrosos, los minerales de hierro y manganeso y los combustibles líquidos - para los cuales parecen ser favorables las perspectivas de la demanda mundial. De aquí que los países que dispongan de los recursos adecuados para diversificar su producción hacia esas actividades estarán en condiciones de lograr tasas más favorables de expansión de sus exportaciones totales. Sin embargo, para buen número de otros productos ptimarios - principalmente los productos agrícolas de la zona tropical y las materias primas afectadas por la competencia de los productos sintéticos -, las tendencias a largo plazo de la demanda mundial indican tasas de crecimiento relativamente bajas. En consecuencia, los países que sólo puedan diversificar dentro de los mismos grupos de productos primarios no lograrían mejorar sensiblemente las tasas de crecimiento de sus exportaciones totales. Todo esto hace ver que los programas de diversificación dentro del sector primario deberían elaborarse por lo menos sobre base regional o subregional, para poder alcanzar un mínimo de coordinación en las políticas nacionales con que se ejecuten los mismos. De otro modo podría ocurrir que la decisión simultánea de varios países para diversificar cierto tipo de producciones condujera a la creación de excedentes. En este sentido, los estudios encomendados a la secretaría de la UNCTAD constituyen un buen punto de partida para esclarecer algunos de los problemas que plantean los programas de diversificación.

/En la

En la declaración aprobada por la Comisión de Productos Básicos se señala que en algunos casos los convenios internacionales sobre productos deberían destinar fondos para la diversificación y que los programas de diversificación deberían formar parte de todo plan de control de la producción adoptado en el marco de los convenios sobre productos. El Fondo de Diversificación del Café, establecido por el nuevo convenio sobre este producto, constituye la primera aplicación de estos principios, que bien podrían extenderse a otros productos si la experiencia que comienza a realizarse en el café resulta provechosa.

Siempre que se considera el problema de la diversificación de las exportaciones de los países en desarrollo se llega a la conclusión de que ha de basarse, preferente aunque no exclusivamente, en la promoción de actividades manufactureras. Esto quiere decir que los programas de diversificación deben adoptarse dentro del contexto general de los programas de desarrollo económico de cada país o, más precisamente, que constituyen uno de los elementos de la estrategia global del desarrollo.

4. El problema de las preferencias especiales

Están en curso las negociaciones para renovar la Convención de Yaoundé y los acuerdos similares suscritos por la CEE con otros cuatro países africanos, sin que se haya logrado definir la manera cómo podría cumplirse la recomendación sobre eliminación de regímenes preferenciales especiales incorporada en el Anexo A.II.1 del Acta Final del primer período de sesiones de la UNCTAD. En efecto, ni en la conferencia del "Grupo de los 77" ni en la de Nueva Delhi se pudo llegar a acuerdos positivos sobre la forma de iniciar el cumplimiento de dicha recomendación. La Carta de Argel se limitó a expresar la necesidad de preparar estudios, por productos y por países, sobre las consecuencias de la eliminación de las preferencias especiales existentes y sobre las medidas que podrían brindar ventajas por lo menos equivalentes a los países que ahora las disfrutan. Se ha reconocido, sin embargo, que en determinados casos los convenios internacionales sobre productos pueden constituir un instrumento adecuado para tal eliminación. A pesar de ello, en el segundo período de sesiones de la UNCTAD no se logró ratificar ese acuerdo, el que tampoco pudo ser considerado en el séptimo período de sesiones de la Junta de Comercio y Desarrollo.

/Los países

Los países latinoamericanos han mantenido en esta materia una posición bien definida. Consideran positivos todos aquellos aspectos de la Convención de Yaoundé relacionados con las corrientes de ayuda financiera y asistencia técnica en favor de los países asociados, pero les parece inadmisible que uno de los rasgos esenciales de la Convención sea establecer un tratamiento comercial discriminatorio contra otros países en desarrollo. Esta posición fue reiterada por los países miembros de CECLA en la cuarta reunión de ministros realizada en junio de 1968. En ella, además, ratificaron el acuerdo de la Carta de Argel según la cual, en el caso de varios productos, los convenios internacionales proveen las condiciones adecuadas para reducir y eliminar las preferencias especiales.9/

Por parte de los países de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de los países asociados se advierte una situación contradictoria. Mientras tanto unos como otros han concurrido con su voto a la aprobación de recomendaciones para eliminar gradualmente las preferencias especiales, la Comunidad negoció nuevos arreglos para extender a otros países preferencias especiales y está preparando algunos. Los países asociados, por su parte, no sólo plantean la necesidad de mantener la discriminación sino que incluso hablan de intensificarla. Es evidente que ni la concesión de nuevas preferencias especiales ni el mantenimiento de las existentes se concilian con el compromiso de eliminarlas.

Cuando el problema de las preferencias especiales se limita al aspecto estrictamente arancelario, parece fácil alcanzar las posibles soluciones: en el sector de los productos primarios, mediante convenios sobre productos o algún tipo de organización internacional de los mercados; en el sector de las manufacturas y semimanufacturas, estableciendo un sistema general de preferencias, sin reciprocidad, en favor de todos los países en desarrollo. Sin embargo, la claridad con que puede enfocarse el problema al reducirlo a esos términos no ha conducido a resultados prácticos porque para los países de la CEE no se trata tan sólo de las ventajas arancelarias que conceden a un grupo de países, sino también y al mismo

9/ IV Reunión de CECLA al Nivel Ministerial, Informe del Relator (Santo Domingo, junio de 1968).

/tiempo de

tiempo de las concesiones que reciben. En efecto, el convenio de asociación se plantea como el mecanismo constitutivo de un área de libre comercio, con lo que se introduce la reciprocidad de las concesiones como elemento del mismo. Se ha generalizado así la opinión de que los países más interesados en el mantenimiento del sistema de preferencias especiales son los países de la CEE en virtud de las preferencias que dichos países obtienen en los mercados de los países asociados. Ahora bien, estas preferencias inversas (como se las viene denominando) pasan a convertirse en un obstáculo para adoptar el sistema general de preferencias no recíprocas en favor de todos los países en desarrollo, en la medida en que algunos países desarrollados condicionan su participación en dicho sistema a la desaparición de las preferencias especiales.

Este es uno de los puntos que complican la búsqueda de soluciones, pero no el único. Existe también la complicación mayor que significa el mantenimiento del carácter abierto de la asociación, esto es, la posibilidad de que accedan a ella nuevos países, con lo que se extendería el tratamiento preferencial especial a un área geográfica más extensa de lo que es en la actualidad.

Los dos conceptos, el carácter recíproco de las preferencias especiales entre la CEE y los países asociados y el carácter abierto de la asociación - es decir, la posible proliferación de las preferencias especiales -, se consideran elementos esenciales del nuevo acuerdo que se está negociando. Al mismo tiempo se ha reconocido explícitamente que la Comunidad podría contemplar una reducción o suspensión de la tarifa aduanera común en la medida en que los acuerdo mundiales sobre productos, basados en el control de la oferta, aseguren a los países asociados, por el juego de las cuotas de exportación y otras disposiciones, la colocación de sus productos a precios estables y a un nivel razonable. Esta fórmula, planteada inicialmente en la Carta de Argel, constituye una solución aplicable a algunos productos latinoamericanos afectados por las preferencias especiales, por lo que es de esperar que se incorpore en el nuevo texto del convenio de asociación.

/En el

En el nuevo convenio internacional sobre el café ya se contempla una solución al problema de las preferencias especiales sobre este producto. En efecto, el artículo 47 de dicho convenio establece que "tomando en consideración sus intereses comunes y dentro del espíritu del Anexo A.II.1 del Acta Final de la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, los miembros se comprometen a buscar la forma de reducir poco a poco, y siempre que sea posible, llegar a eliminar los obstáculos que se oponen al aumento de la comercialización y el consumo o los medios de atenuar considerablemente sus efectos". Entre esos obstáculos se mencionan los aranceles aduaneros existentes en diversos países. En el caso del café, el funcionamiento del convenio ha traído beneficios a todos los países exportadores. En primer lugar, el convenio contribuyó a lograr una apreciable mejoría de los precios internacionales y a mantener ese nivel de precios, reduciendo la amplitud y frecuencia de las fluctuaciones; en segundo lugar, la regulación de las exportaciones mediante cuotas, al mismo tiempo que sirve para regular la oferta total del producto en el mercado internacional, ha permitido a muchos países - principalmente africanos - mejorar su participación en las exportaciones mundiales; por último, en la medida en que los principales exportadores latinoamericanos se han comprometido a restringir la producción, financiar la acumulación de sus excedentes e iniciar programas de sustitución de cultivos, han sentado las bases para alcanzar una solución al problema de la sobreproducción estructural que desde muchos años atrás venía afectando la economía cafetalera.

El compromiso aceptado en el marco del convenio internacional sobre el café señala una pauta para adoptar fórmulas similares con respecto a otros productos. Así puede ocurrir en el caso del cacao, otro de los productos importantes en las exportaciones latinoamericanas sujeto a discriminación en el mercado de la CEE. En la cuarta reunión ministerial de CECLA, ya mencionada, los países latinoamericanos acordaron insistir en la eliminación del tratamiento arancelario discriminatorio como uno de los elementos para un eventual convenio internacional sobre este producto. El tipo de convenio que se discute, basado en el establecimiento de una escala de precios, un sistema de cuotas de exportación y una

/reserva estabilizadora,

reserva estabilizadora, reúne las características que la CEE considera adecuadas para reducir o eliminar la tarifa externa común. Es de esperar, por consiguiente, que al reanudarse las negociaciones sobre el convenio del cacao pueda llegarse fácilmente a un acuerdo que elimine los aranceles discriminatorios y, eventualmente, todos los gravámenes aduaneros y derechos internos subsistentes sobre este producto. Cabría mencionar, por último, la situación particular del banano, en el que la discriminación arancelaria alcanza su más alto nivel y halla su complemento en las restricciones cuantitativas. El carácter perecible del producto excluye la posibilidad de un convenio basado en cuotas de exportación, pero puede pensarse en arreglos que se relacionen con precios de exportación, márgenes de comercialización y otros aspectos vinculados a las características específicas del producto. En todo caso es evidente que no sería viable ninguna modificación que restrinja o disminuya el régimen de cuota arancelaria libre que actualmente regula las importaciones de la República Federal Alemana sin aplicar al mismo tiempo otras disposiciones que tiendan a eliminar la tarifa externa común y las restricciones cuantitativas subsistentes en algunos países de la CEE.

Las posibles soluciones para el problema de las preferencias especiales en el caso de los tres productos mencionados en modo alguno excluyen la eventualidad de que por otros medios se pueda llegar a los mismos resultados, es decir, a la liberalización completa del comercio de productos agrícolas tropicales en los mercados de los países desarrollados, tal como se ha venido recomendando en las reuniones ministeriales del GATT y como se esperaba que pudiera acordarse en las Negociaciones Kennedy. Como antes se dijo, el nuevo mandato recibido por el Grupo Especial sobre Productos Tropicales se refiere explícitamente al estudio de los arreglos preferenciales especiales, ya que éstos, juntos con las tasas internas y los derechos fiscales, son las barreras más importantes que subsisten en el comercio de este grupo de productos.

/Capítulo III

Capítulo III

LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS Y SEMIMANUFACTURAS

1. Evolución reciente de las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas

Se ha señalado que si bien las exportaciones de manufacturas aumentaron en años recientes a una tasa relativamente alta, comparada con la de los productos clasificados como primarios, ese crecimiento no ha alcanzado todavía la magnitud suficiente para alterar fundamentalmente la composición de las exportaciones totales de la región. En efecto, en el período 1955-57 a 1964-66 las exportaciones de productos manufacturados crecieron a una tasa media anual de 10 por ciento, pero la proporción que representaban en el valor total de las exportaciones apenas subió en ese período de 2.9 a 5.1 por ciento. (Véase el cuadro 6).[1/] Expresadas en valores esas exportaciones - para el conjunto de la región - se elevaron de 246 a 562 millones de dólares anuales, en promedio, entre los dos períodos indicados. Así pues, tanto en cifras relativas como absolutas los productos exportados que pueden clasificarse como manufacturas tienen escasa importación y, además, se concentran en un número muy reducido de países. Como poco más de dos tercios de esos valores corresponden a la Argentina, el Brasil y México, bastará, para formarse un juicio sobre el curso reciente de las exportaciones de manufacturas de la región, analizar la evolución registrada en esos tres países.

A pesar de una expansión relativamente sostenida en el período 1955-56 a 1965-66 - 5.7 por ciento anual en promedio - las exportaciones de manufacturas de la Argentina apenas llegan en el último bienio mencionado al 5.9 por ciento de las ventas totales del país, repartiéndose entre manufacturas sencillas (1.5 por ciento), maquinaria y equipos de

---

1/ Con respecto a la clasificación de los productos en primarios y manufacturados, véase la Nota Metodológica a que se hace referencia en el capítulo I.

/Cuadro 6

Cuadro 6

ARGENTINA, BRASIL Y MEXICO: EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS

(Millones de dólares)

Rubros CUCI		Promedio		Porcentajes de las exportaciones totales		Tasas de crecimiento anual
		1955-56	1965-66	1955-56	1965-66	1956-66/1955-56
Argentina						
5	Productos químicos	48.2	40.6	5.1	2.6	-1.7
532	Quebracho	(26.8)	(16.1)	2.9	(1.0)	(-4.9)
6	Productos manufactureros a/	3.0	19.2	0.3	1.2	21.0
61	Manufacturas de cuero	-	(6.3)	-	(0.4)	
67	Fierro y acero	-	(7.9)	-	(0.5)	
7	Máquinas y equipo de transporte	0.4	18.3	...	1.2	46.0
71	Maquinaria no eléctrica	-	(13.4)	-	(0.9)	
711	Generadores no eléctrico	-	(1.3)	-	(0.1)	
714	Máquina de oficina	-	(7.4)	-	(0.5)	
72	Máquinas eléctricas	(0.1)	(3.1)	...	(0.2)	(41.0)
73	Equipo de transporte	-	(1.8)	-	(0.1)	
732	Vehículos automotores	-	(1.5)	-	(0.1)	
8	Manufacturas diversas	0.2	12.2	...	0.8	50.0
	Total manufacturas	51.8	90.3	5.5	5.9	5.7
	Exportaciones totales	936.2	1 543.3	100.0	100.0	5.1
Brasil						
5	Productos químicos	9.1	20.6	0.6	1.2	8.5
6	Productos manufactureros a/	8.3	67.3	0.6	4.0	23.0
63	Manufacturas de maderas	-	(6.9)	-	(0.4)	
65	Textiles	-	(15.0)	-	(0.9)	
67	Fierro y acero	(4.2)	(31.6)	(0.3)	(1.9)	(22.0)
7	Máquinas y equipo de transporte	2.5	31.0	0.2	1.9	
71	Maquinaria no eléctrica	-	(19.8)	-	(1.2)	
714	Máquinas de oficina	-	(4.6)	-	(0.3)	
72	Maquinaria eléctrica	-	(5.0)	-	(0.3)	
73	Equipo de transporte	-	(6.1)	-	(0.4)	
732	Vehículos automotores	-	(3.8)	-	(0.2)	
8	Manufacturas diversas	0.6	3.3	...	0.2	18.6
	Total manufacturas	20.6	122.3	1.4	7.3	18.9
	Exportaciones totales	1 452.6	1 668.4	100.0	100.0	1.4
México						
5	Productos químicos	14.2	93.7	1.1	5.1	21.0
541	Productos farmacéuticos	(6.2)	(30.8)	(0.5)	(1.7)	(17.4)
6	Productos manufactureros b/	94.6	145.5	7.6	7.8	4.4
65	Productos textiles	(25.2)	(48.5)	(2.0)	(2.6)	(6.8)
67	Hierro y acero	(1.7)	(32.7)	(0.1)	(1.8)	(35.0)
7	Máquinas y equipo de transporte	3.8	27.3	0.3	1.5	22.0
71	Maquinaria no eléctrica	-	(13.6)	-	(0.7)	
72	Maquinaria eléctrica	-	(8.7)	-	(0.5)	
73	Equipo de transporte	(0.9)	(4.9)	(0.1)	(0.3)	(18.4)
735	Barcos	-	(1.8)	-	(0.1)	
8	Manufacturas diversas	14.4	33.4	1.2	1.8	8.8
	Total manufacturas	128.2	305.0	10.3	16.4	9.1
	Exportaciones totales	1 249.8	1 854.8	100.0	100.0	4.0

Fuente: Naciones Unidas. Yearbook of International Trade Statistics, 1959 y 1966.

a/ Excluyendo el capítulo 68 (metales no ferrosos).

b/ Excluyendo el capítulo 68 que representa en el caso de este país, los valores siguientes: 170.6 millones de dólares en promedio 1955-56 y 122.0 millones de dólares en promedio 1965-66.

/transporte (1.3

transporte (1.3 por ciento) y manufacturas diversas (0.8 por ciento).[2/] Si se analiza en primer lugar el grupo de los productos químicos (sección 5 de la CUCI) se aprecia que casi el 50 por ciento de su valor global, – que ha disminuido entre 1955-56 y 1965-66 –, corresponde a materiales curtientes y principalmente al extracto de quebracho. Dos grupos de productos, – los artículos de cuero y el fierro y el acero –, constituyen lo esencial de las manufacturas incluidas en la sección 6 de la CUCI cuyo valor global aumentó a una tasa media anual de 21.0 por ciento en el período considerado. Mucho más activa ha sido la exportación de los productos de la sección 7 (maquinaria y equipos de transporte) que aumentaron 46.0 por ciento en promedio anual entre 1955-56 y 1965-66. Dentro de este grupo destacan las máquinas de oficina, las máquinas eléctricas y, en menor proporción, los equipos de transporte, más precisamente los vehículos automotores. (Véase el cuadro 6)

Las medidas adoptadas por el gobierno argentino en favor de la promoción de las exportaciones "no tradicionales" han contribuido sin duda en forma general a la expansión de estas ventas en el último trienio. Entre ellas figuran estímulos fiscales, como son varios mecanismos de exoneración o de restitución de impuestos en favor de determinados productos de exportación, y un sistema de financiamiento a mediano plazo administrado por el Banco Central aplicable a las exportaciones de bienes de capital. En cambio, otro factor institucional, la determinación del tipo de cambio, ha ejercido una influencia negativa. Entre 1964 y 1967 la relación peso-dólar ha compensado de manera sólo parcial el incremento de los costos internos, lo que ha perjudicado la posición de competencia de la industria argentina.

Por su parte, el Brasil desplegó en los últimos años un esfuerzo notable por ampliar sus exportaciones de productos manufacturados, cuyo valor global pesó entre 1955-56 y 1965-66 de 20.6 a 122.3 millones de dólares, aumentando de 1.4 a 7.2 por ciento su participación relativa en las exportaciones totales del país.[3/] La expansión fue muy rápida en lo

---

2/ Datos basados en la nomenclatura de la CUCI, es decir excluyendo los alimentos elaborados.

3/ Cifras que excluyen, como en el caso de Argentina, varios productos generalmente considerados como manufacturados por las estadísticas nacionales como las carnes envasadas (7.6 millones de dólares en 1966) y el café soluble (10 millones de dólares).

/que concierne

que concierne a las manufacturas de la sección 6 de la CUCI (23 por ciento de crecimiento medio anual) pero superior aún fue la tasa de crecimiento de las ventas de máquinas y equipos de transporte, con un 29 por ciento anual, al elevarse su valor de 2.5 a 31 millones de dólares. En general, de los productos de la Sección 7 de la CUCI (que incluye los últimos recién nombrados) se han caracterizado por una tendencia al crecimiento regular los que incluyen técnicas industriales más complejas como tabuladoras, perforadoras, tornos mecánicos, etc.

Sin embargo, las exportaciones brasileñas de manufacturas, a pesar de un ritmo global de expansión (18.9 por ciento anual entre 1955-56 y 1965-66) que se compara muy favorablemente con la tasa correspondiente de las exportaciones totales del país en el mismo período (1.4 por ciento al año), están afectadas de manera casi constante por fluctuaciones acentuadas que introducen gran irregularidad en los valores de venta de numerosos productos, lo que se ha observado especialmente en los últimos años en el caso de varios tipos de productos siderúrgicos.

Entre los distintos factores que han originado estas fluctuaciones, los más importantes dicen relación con las variaciones de la demanda interna y con problemas de orden cambiario del mismo tipo que el señalado para la Argentina. Puede considerarse que existe en el Brasil una tendencia por parte de los empresarios a recurrir a la exportación esencialmente en los casos de retracción del mercado interno, sobre todo en lo que se refiere a equipos técnicos y bienes de capital. Es evidente que la expansión progresiva y constante de las exportaciones de tales productos depende en gran parte de la formación de una mentalidad exportadora que considere la exportación de manufacturas como una finalidad normal de ciertos sectores industriales del país y no como una solución temporal frente a las variaciones de la demanda interna.

El análisis de las exportaciones de las manufacturas de México en el mismo decenio 1955-56 a 1965-66 muestra en primer lugar que su participación relativa en las ventas totales del país, ya notablemente superior a principios del período a la que estos productos tenían en las exportaciones de la Argentina y el Brasil, ha progresado en forma apreciable

/(de 10.3 a

(de 10.3 a 16.4 por ciento). En su conjunto las ventas de productos manufacturados incluidos en los rubros 5 a 8, excluyendo el capítulo 68, han registrado una tasa de crecimiento de 9.1 por ciento anual entre 1955-56 y 1965-66, lo que contrasta de manera favorable con la tasa media anual de las exportaciones totales: 4.0 por ciento anual en el mismo lapso.

Los dos rubros esenciales de las exportaciones mexicanas de manufacturas son, por una parte, los productos químicos que han progresado a un ritmo medio anual de 21 por ciento - representando los productos farmacéuticos la tercera parte del total del mismo grupo - y, por otra parte, los productos manufacturados incluidos en la sección 6. En lo que concierne a estos últimos productos, algunos, de tipo tradicional como los textiles, han registrado un ritmo relativamente lento, mientras que otro como el hierro y acero han registrado una expansión mucho más rápida. Por último, la evolución en este período de las exportaciones de los productos incluidos en la sección 7 (maquinaria y equipos de transporte) pone de relieve tanto su acelerado crecimiento (22 por ciento en promedio anual) como el nivel todavía bajo de su participación relativa y absoluta en las ventas totales de manufacturas del país. Sin embargo, ha habido una expansión apreciable en los últimos años de productos que aplican el uso de técnicas de cierta complejidad como las máquinas y aparatos eléctricos y los equipos de transporte.

En general podría considerarse que, a pesar de los progresos reales en varios sectores cumplidos por algunos países, América Latina no ha alcanzado a desarrollar una corriente suficientemente amplia de exportaciones de productos que se caracterizan por cierto grado de tecnología avanzada, es decir, de productos con un alto coeficiente de valor agregado y a la más dinámica demanda mundial, lo que parece particularmente evidente si se compara con la evolución que han registrado en el mismo lapso varios países de otras regiones. La insuficiente adaptación estructural de las exportaciones de América Latina a las características actuales del intercambio mundial y especialmente a sus tendencias más

/dinámicas explica

dinámicas explica que, durante el período 1955-57 a 1964-66 la tasa de crecimiento anual global de esas exportaciones haya alcanzado apenas a 3.1 por ciento, tasa que es inferior incluso a la de otras regiones en desarrollo.

En lo que concierne a la orientación geográfica de las exportaciones de productos manufacturados han ejercido una influencia directa los progresos realizados en el plano de la integración regional. Así, el análisis de la composición del intercambio recíproco entre los países de América Central muestra que los productos manufacturados representaron en 1967 un 68.2 por ciento de las exportaciones intrarregionales totales (véase el cuadro 7). Las ventas de productos manufacturados dentro del mercado común han progresado regularmente durante los últimos años, pasando de 34 millones de dólares en 1963 a 82 millones en 1965 y a 144 millones en 1967. Con un ritmo de crecimiento muy superior al que ha caracterizado a las exportaciones intrarregionales de productos primarios. De especial interés aparece, por otra parte, la constatación que el mercado común absorbe un porcentaje muy elevado de las exportaciones totales de manufacturas de esa región. En el caso de los productos incluidos en las secciones 6 y 8 de la CUCI, las exportaciones intrarregionales alcanzaron en 1965 un valor de 57 millones de dólares que se compara con una cifra de 2 millones de dólares solamente para las exportaciones fuera de la zona. Si se considera para el mismo año el valor de las exportaciones totales de manufacturas de Centroamérica la relación es de 82 millones de dólares en lo que concierne a las ventas intrazonales y de 7 millones de dólares en lo que concierne a las ventas extrazonales.

/Cuadro 7

Cuadro 7

CENTROAMERICA: EXPORTACIONES INTRARREGIONALES Y EXTRARREGIONALES DE MANUFACTURAS

(Millones de dólares)

Secciones CUCI	1963		1965		1967
	Intra-rregional	Extra-rregional	Intra-rregional	Extra-rregional	Intra-rregional a/
0 a 4	33	364	38	422	67
5	8	4	21	4	32
7	-	-	4	1	9
6 y 8	26	6	57	2	103
Total 5 y 8	34	10	82	7	144
Total global	67	374	120	429	211

Fuente: SIECA/UNCTAD.

a/ Datos no disponibles para el comercio extrarregional.

En el caso de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), aunque no se disponga de datos estadísticos suficientemente precisos, puede considerarse que las exportaciones intrarregionales de productos manufacturados han crecido en forma notable en los últimos años por efecto de las concesiones tarifarias negociadas. Mientras que las exportaciones intrazonales de productos incluidos en el programa de liberalización aumentaron de 300 millones de dólares en 1962 a más de 650 millones de dólares en 1966, la participación relativa de los productos industriales en esas exportaciones se elevó de 18 a 25 por ciento. El valor de los productos industriales alcanzó a 143 millones de dólares, en 1966, en relación con los 45 millones en 1962. (Véase el cuadro 8). Los aumentos mayores se registraron en los grupos de maquinaria para oficina, máquinas para trabajar metales (máquinas herramientas), máquinas de coser, aparatos eléctricos, neumáticos, planchas y láminas de acero.

/Al contrario

Al contrario de lo señalado para el mercado centroamericano, las exportaciones intrazonales de productos industriales en el seno de la ALALC no han alcanzado todavía un porcentaje elevado de las exportaciones totales de esa región (10 por ciento del valor global de éstas en 1966.) Sin embargo, su importancia en relación con las exportaciones totales de manufacturas de los países miembros de la ALALC puede considerarse elevada, aunque variable según los grupos de manufacturas. En el caso de las manufacturas de tipo tradicional, el mercado regional sigue absorbiendo una fracción limitada de las exportaciones, que se dirigen sobre todo hacia países industrializados. En cambio, en lo que concierne a los artículos manufacturados con mayor grado de tecnología, como las máquinas de oficina o los equipos eléctricos, las exportaciones intrazonales tienen en la actualidad una participación determinante en las exportaciones globales de la región, susceptibles de alcanzar a 70 por ciento en algunos productos.

Los datos disponibles señalan que el ritmo de crecimiento de las exportaciones latinoamericanas de manufacturas dirigidas hacia la región es mucho más rápida que el de las exportaciones similares totales. Así, entre 1955-57 y 1964-66 las ventas de productos incluidos en las secciones 6 y 8 (excluido el capítulo 68) registraron una tasa anual de crecimiento de 18.6 por ciento en el comercio intrarregional frente a la de 8.9 por ciento de las exportaciones a todo el mundo. En lo que concierne a los productos de las secciones 5 y 7, las tasas de expansión fueron respectivamente de 16.4 y 8.2 por ciento y de 29.5 y 20.0 por ciento. Para los productos manufacturados en su conjunto el crecimiento de las exportaciones intrarregionales registra una tasa que es el doble (19.5 por ciento) de las ventas totales. (Véase el cuadro 9).

Estas indicaciones ponen de relieve el papel esencial que viene desempeñando la integración económica regional en la promoción de las exportaciones de manufacturas de los países latinoamericanos, papel que tendría que reforzarse en forma decisiva con los progresos ulteriores de la cooperación regional. Indudablemente, la experiencia que están adquiriendo las empresas industriales latinoamericanas en la exportación de manufacturas con motivo del comercio intrazonal no puede dejar de contribuir a la formación de una mentalidad exportadora indispensable para que los productos manufacturados latinoamericanos puedan penetrar en el futuro en los mercados de los países desarrollados.

/Cuadro 8

Cuadro 8

ALAC: EXPORTACIONES INTRAZONALES DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS INCLUIDOS EN EL PROGRAMA DE LIBERACION

(En millones de dólares)

Rubros de la CUCI	1962	1963	1964	1965	1966	Tasas de crecimiento anual 1962-66
5 Productos químicos	6.5	16.2	21.3	24.5	30.0	47.0
6 Artículos manufacturados clasificados	33.4	65.5	74.5	94.0	73.2	21.5
7 Maquinaria y equipo de transporte	1.2	8.8	14.9	22.0	28.9	121.5
8 Artículos manufacturados diversos	4.1	2.7	6.3	7.6	10.5	26.5
Total	45.2	93.2	117.0	148.1	142.6	33.5

Fuente: ALALC-CEP Repartido 1051.

Cuadro 9

AMARICA LATINA: a/ EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS

(En millones de dólares)

Grupos CUCI	Exportaciones totales Manufacturas de América Latina			Exportaciones intralatinoamericanas de manufacturas		
	1955-57	1964-66	Tasas de crecimiento anual	1955-57	1964-66	Tasas de crecimiento anual
5	85	173	8.2	15	59	16.4
7	13	69	20.0	5	50	29.5
6 y 8 b/	148	320	8.9	32	149	18.6
Exportaciones totales de manufacturas	246	562	9.6	52	258	19.5
Exportaciones totales	8 427	11 107	3.1	727	1 077	4.5

Fuente: Naciones Unidas, Yearbook of International Trade Statistics y Boletín Mensual de estadística.

a/ Veinte países.
b/ Excluyendo el capítulo 68 (metales).

/2. Las

2. Las exportaciones de manufacturas como elemento dinámico del comercio exterior latinoamericano.

La tendencia seguida en los años recientes tanto por el comercio mundial como por las exportaciones latinoamericanas confirman de manera general que los productos manufacturados constituyen el elemento más dinámico del intercambio comercial en los países desarrollados así como en los países en desarrollo. En el caso de los países latinoamericanos, como se ha visto, las exportaciones de manufacturas registran altas tasas de crecimiento en ciertos grupos de productos, algunos de los cuales no figuraban en las estadísticas de exportación de hace diez años. De otro lado, la mayor parte de ese crecimiento se alcanzó dentro del marco de los procesos de integración regional, alentado por las concesiones comerciales pactadas entre los países miembros de los respectivos esquemas de integración. Aunque la integración regional ofrece grandes posibilidades de contribuír a mantener e incluso a acelerar ese ritmo de crecimiento de las exportaciones de manufacturas, la verdadera transformación estructural del sector exportador latinoamericano descansará a la postre en su capacidad para adaptarse a las corrientes mas dinámicas del comercio mundial. Ello supone definir los lineamientos generales de una política que tenga como objetivo último promover las actividades industriales cuyos productos tienen las mejores perspectivas en el mercado mundial, teniendo en cuenta las condiciones especiales de cada país. En otros términos, se requiere cambiar o modificar sustancialmente la política basada únicamente en la sustitución de importaciones como motor del proceso de industrialización para incorporar el efecto dinámico de la expansión y diversificación de las exportaciones de manufacturas.

A ese respecto es de mucho interés examinar los sectores de la producción manufacturera que en los últimos años han registrado las tasas de expansión más favorables desde el punto de vista de la demanda mundial. Una investigación hecha con ese propósito a base de las exportaciones de manufacturas (Secciones 5 a 8 de la CUCI) efectuadas por los países desarrollados en el período 1955-64 4/ indicó que entre los productos que en

4/ Véase, Economic Planning Agency, Economic Survey of Japan 1965-1966, publicado por The Japan Times, Ltd., Tokio.

/dicho lapso

dicho lapso crecieron a una tasa acumulativa anual de 10 a 20 por ciento se encuentran, de un lado, algunos productos de industrias tradicionales como calzado, vestuario, muebles, y artículos de viaje, y del otro, otros productos como máquinas de oficina, instrumentos ópticos de medición y control, fibras artificiales, grabadoras e instrumentos musicales, plásticos sintéticos, maquinaria eléctrica, material fotográfico, maquinaria para trabajar metales, artículos de pulpa, papel y cartón, aluminio y vehículos automotores. Un segundo grupo de productos, cuya tasa de crecimiento anual en el período indicado fluctúa entre 5 y 10 por ciento, comprende las manufacturas de cuero y madera, vidrio, materias colorantes orgánicas, aceites esenciales, juguetes y artículos de deporte, productos farmacéuticos, productos de hierro y acero, alfombras y maquinaria agrícola.

Otra forma de identificar los productos con altas tasas de crecimiento consiste en examinar el comercio de manufacturas entre los países desarrollados. Las cifras correspondientes a las importaciones efectuadas entre los países desarrollados, por principales clases de productos, muestran que las maquinarias y el equipo de transporte alcanzaron en 1965 un valor de 23 800 millones de dólares, frente a casi los 6 000 millones de 1955, elevando su participación porcentual en las importaciones totales de dichos países de 27 por ciento en 1955 a 36 por ciento en 1965.[5/] Los productos químicos, el hierro y el acero y los productos forestales, la pulpa y el papel registran igualmente tasas de crecimiento bastante elevadas. "El análisis de los productos que son objeto de comercio entre los países desarrollados con economía de mercado pone de manifiesto la importancia cada vez mayor de aquellos sectores que cuentan con una tecnología relativamente más avanzada. Un estudio más detenido muestra que el comercio de productos dentro de esos sectores se está apartando de los productos tradicionales en favor de nuevos productos para los que hay gran demanda de importación. Una sustitución análoga se está produciendo en el comercio de productos textiles en favor de productos a base de fibras artificiales o sintéticas."[6/]

5/ Véase, "Productos dinámicos en las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo", Informes de la Secretaría de la UNCTAD, (TD/B/C.2/47).

6/ "Productos dinámicos en las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo", op. cit., p. 24.

/Como es

Como es obvio, las importaciones de manufacturas hechas por los países desarrollados desde los países en desarrollo muestran una composición muy diferente, con predominio de productos que pueden clasificarse como manufacturas livianas, entre ellas algunos alimentos elaborados. Si se examina la lista de productos que forman esas importaciones se encuentra que algunos de ellos han tenido tasas de crecimiento anual bastante elevadas entre 1955 y 1965 pero se comprueba, asimismo, que ello se debe a los niveles extraordinariamente bajos que tuvieron en el año que sirve de base.[7/] Uno y otro aspecto, esto es, la clase de productos manufacturados que pueden exportar los países en desarrollo y el escaso valor que esas exportaciones representan (para el conjunto de los países en desarrollo) denotan en gran medida la naturaleza de los obstáculos arancelarios y no arancelarios que limitan el acceso a los mercados de los países desarrollados. En estos países las industrias manufactureras de tipo tradicional están fuertemente protegidas, tanto por el nivel absoluto de los derechos arancelarios como por su progresivo escalonamiento, medida que avanza el grado de elaboración de los productos. Las investigaciones realizadas sobre este último aspecto, han permitido establecer, además, que la incidencia efectiva de los derechos arancelarios es considerablemente mayor de lo que indican sus niveles nominales debido a que en realidad constituyen una protección al valor agregado en las sucesivas fases de elaboración. Los resultados de una investigación, realizada sobre una muestra de 22 productos [8/] exportados por los países en desarrollo a los países desarrollados y para los cuales se han supuesto - en promedio - cuatro etapas sucesivas de elaboración, indican que la protección efectiva alcanza niveles insospechados. (Véase el cuadro 10.)

7/ "Productos dinámicos en las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo", op. cit., p. 24, en especial los cuadros III-4, III-5, y III-6.

8/ Los productos seleccionados son: carne, pescado, frutas, legumbres, cacao, cuero, maní, copra, almendra de palma, aceite de palma, caucho, madera, madera para pulpa, lana, algodón, yute, sisal y henequen, hierro, cobre, aluminio, plomo y zinc.

/Cuadro 10

Cuadro 10

PROMEDIOS PONDERADOS DE LOS DERECHOS ARANCELARIOS NOMINALES Y EFECTIVOS SOBRE LAS IMPORTACIONES EFECTUADAS POR LOS PRINCIPALES PAISES DESARROLLADOS DESDE LOS PAISES EN DESARROLLO, 1964

Etapas de elaboración	Promedios ponderados de derechos arancelarios. (Porcentajes)			
	(1)	(2)	(3a)	(3b)
Etapa 1	4.6			
Etapa 2	7.9	22.6	40.6	62.1
Etapa 3	16.2	29.7	46.4	61.4
Etapa 4	22.2	38.4	61.9	73.8

Fuente: "La estructura de la protección en los países industriales y sus efectos sobre las exportaciones de productos elaborados de los países en desarrollo", estudio preparado por el Prof. Bela Balassa para la Secretaría de la UNCTAD (TD/B/C.2/36).

Notas al cuadro: La columna (1) muestra la tasa nominal del derecho arancelario; la columna (2) muestra la tasa efectiva de protección; la columna (3) muestra la tasa de protección del trabajo, a) no ajustada y b) ajustada con arreglo a las supuestas diferencias en la tasa necesaria de rendimiento del capital.
Los países desarrollados a los que corresponden los promedios son los Estados Unidos, el Reino Unido, la Comunidad Económica Europea, el Japón y Suecia.

Esta creciente incidencia protectora de los derechos arancelarios no tiende sólo a preservar una estructura deformada de las exportaciones de los países en desarrollo sino también a impedir la propagación del avance tecnológico en dichos países, puesto que en la medida en que se les obstaculiza el acceso a los mercados externos, sus posibilidades de introducir técnicas más complejas de producción quedan condicionadas a lo que pueden permitir las pequeñas dimensiones de los mercados internos. La importancia de este fenómeno se advierte al comprobar que el incremento mayor de la incidencia efectiva de los derechos arancelarios se procure

/al pasar

al pasar de la primera a la segunda etapa del proceso de elaboración. En el estudio citado se señala que: "En la primera etapa puede considerarse que los derechos efectivos son iguales al arancel nominal. Así pues, la tasa de protección efectiva aumenta casi invariablemente al pasar de la primera a la segunda etapa de transformación. Ahora bien, mientras que los derechos nominales siguen aumentando en las etapas superiores, los aranceles que gravan los insumos elaborados tienden a limitar nuevos incrementos en los aranceles efectivos. Como la entrada con franquicia de muchos productos primarios contribuye a crear altas tasas de protección en la segunda etapa de transformación, la tasa de protección efectiva disminuye con frecuencia a medida que se pasa a etapas superiores. Ese resultado puede explicarse si se tiene presente que a niveles más altos de transformación los productos requieren con frecuencia un grado considerable de perfeccionamiento tecnológico que no se da en los países en desarrollo. Dicho de otro modo, la protección arancelaria resulta menos necesaria allí donde exista una 'protección técnica'."[9/]

Es procedente reconocer que en los últimos años se han hecho avances significativos en el proceso de liberalización del comercio mundial de productos manufacturados. Como se anotó en páginas anteriores, las cinco series de negociaciones arancelarias realizadas bajo los auspicios del GATT, así como las concesiones pactadas entre los países de la Asociación Europea de Libre Comercio, por un lado, y la Comunidad Económica Europea, por otro, han contribuido a ampliar considerablemente el ámbito geográfico de la liberalización comercial. Conviene, sin embargo, recordar que ni aun en la más reciente de esa serie de negociaciones, las Negociaciones Kennedy - notable tanto por el número y amplitud de las concesiones arancelarias como por el sistema de reducción lineal que se aplicó en la mayoría de los casos - se previeron adecuadamente los intereses de los países en desarrollo. En general, no hubo concesiones

---

9/ "La estructura de la protección en los países industriales y sus efectos sobre las exportaciones de productos elaborados de los países en desarrollo", op. cit., p. 9.

/para la

para la mayoría de los productos agrícolas pues las reducciones más importantes se acordaron a productos industriales caracterizados por su avanzada tecnología y gran densidad de capital (esto es, los de mayor importancia en el comercio entre países desarrollados) y, por último, no se consideraron en general las restricciones de carácter no arancelario.[10/] Todo lo cual lleva a la conclusión de que el proceso de liberalización comercial en favor de los países en desarrollo ha hecho en realidad progresos muy escasos, pese a los numerosos compromisos y recomendaciones que han venido adoptándose, desde 1961 en el seno del GATT y desde 1964 en el seno de la UNCTAD, para reducir y eliminar las restricciones que afectan a los productos de interés en las exportaciones de los países en desarrollo. Las perspectivas de que esta situación mejore en el futuro inmediato dependen, actualmente, de las negociaciones que se realizarán en el curso del presente año en relación con un esquema de preferencias generales y sin reciprocidad que adoptarían los países desarrollados en favor de las manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo, tema que se examina más adelante. Cabría señalar, sin embargo, que aun en la hipótesis de que el sistema preferencial en negociación ofrezca ventajas comerciales sustantivas a los países en desarrollo, su vigencia tendrá un plazo determinado y, por lo tanto, no excluye la necesidad de continuar en el intento de aplicar un programa más amplio de liberalización comercial en favor de dichos países.

Esto es de particular significación si se considera que en la medida en que los aranceles aduaneros están perdiendo importancia - por las sucesivas reducciones que se han negociado en el GATT - los obstáculos y restricciones de carácter no arancelario pasan a desempeñar un papel decisivo, y que tales restricciones en muchos casos resultan más difíciles

---

10/ Con una excepción importante: las concesiones en el sector de los productos químicos quedaron condicionadas a la eliminación del "precio de venta estadounidense" ("American Selling Price"), que sirve de base a la imposición aduanera en los Estados Unidos. Véase "Las Negociaciones Arancelarias Kennedy: evaluación preliminar de los resultados, en particular por lo que se refiere a los países en desarrollo", op. cit.

/de superar

de superar que los más elevados aranceles aduaneros antes existentes.[11/] Reconociendo estos hechos, en el 24° período de sesiones de las Partes Contratantes del GATT (en Noviembre de 1967), se acordó establecer el comité de Comercio de Productos Industriales, encargado de explorar nuevas oportunidades para la mayor liberalización del comercio y, especialmente, de analizar los niveles arancelarios posteriores a la Rueda Kennedy, y preparar un inventario de todas las restricciones de carácter no arancelario. Se espera que con ese estudio de la situación arancelaria se pueda establecer los niveles generales de incidencia de los aranceles existentes en la Comunidad Económica Europea, la Asociación Europea de Libre Comercio, los Estados Unidos y el Japón sobre los productos de mayor interés en las exportaciones de los países en desarrollo, mientras que con el inventario sobre las restricciones no arancelarias - elaborado a base de las notificaciones hechas por los gobiernos - se propone establecer la naturaleza y alcance de tales restricciones, clasificándolas en los siguientes grupos: a) comercio estatal o participación del gobierno en el comercio; b) reglamentos administrativos y aduaneros; c) estándares (marcas de origen, regulaciones sanitarias, normas sobre empaques y etiquetas, etc.,) d) restricciones específicas (cuotas, licencias previas, controles cambiarios); e) restricciones basadas en el mecanismo de los precios, y f) otras restricciones incluidas las prácticas

---

11/ Un estudio reciente sobre algunas de las barreras no arancelarias más corrientes se encuentra en el capítulo IX, "Non-tariff barriers", de Studies in Trade Liberalization, editado por Bela Balassa, Johns Hopkins Press, Baltimore, 1967. Según el autor del citado capítulo, William B. Kelly, resulta muy difícil estimar el efecto restrictivo de las barreras no arancelarias, lo que introduce un elemento de incertidumbre agravado muchas veces por el carácter discrecional de tales barreras. A diferencia de los aranceles, señala el autor los efectos de las medidas no arancelarias sobre las ventas y las utilidades de los importadores y exportadores no siempre pueden calcularse; como consecuencia del carácter indeterminado de los riesgos puede ocurrir que nunca se realice el esfuerzo necesario para penetrar en el mercado exterior. op. cit. p. 268.

(Para editorial, texto inglés:) "Unlike tariffs, the effects of non-tariff measures on importers and exporters sales and profits may not be calculable. Because of such open-ended risks, the effort necessary to develop a foreign market may never be made". p. 268.

/comerciales restrictivas

comerciales restrictivas.[12/] Complementando esas decisiones, las Partes Contratantes del GATT, en su 25a. reunión (noviembre de 1968), aprobaron unas conclusiones sobre expansión del comercio que, entre otros aspectos y en relación con el comercio de los países en desarrollo, expresa: "Las Partes Contratantes convienen que a fin de reforzar la eficacia del Comité de Comercio y Desarrollo, éste debería, cuando proceda, emprender consultas con respecto a los obstáculos arancelarios y no arancelarios y a los problemas afines que no se hallan bajo examen en otros órganos del GATT y que afectan a las exportaciones de los países en desarrollo, con objeto de buscar las soluciones apropiadas para que las Partes Contratantes las consideren en el curso de su 26a. período de sesiones. El Comité debería seguir también muy de cerca la marcha de los trabajos de otros órganos del GATT, tales como el Comité de Comercio de Productos Industriales y el Comité de Asuntos Agropecuarios y formular sugerencias apropiadas de modo que, en la investigación de las líneas posibles de acción y en la búsqueda de soluciones, estos Comités presten pronta y suficiente atención a las cuestiones de interés especial para los países en desarrollo". ...."Las Partes Contratantes observan que el Comité de Comercio y Desarrollo tiene el propósito de realizar un examen detallado de las dificultades con que se tropieza en la aplicación de la Parte IV del Acuerdo General y de recomendar medidas que garanticen su aplicación más eficaz y sistemática.."[13/]

Dentro del campo de las restricciones no arancelarias cabe mencionar también de manera especial el empleo de claúsulas de salvaguardia redactadas en términos muy generales o basadas en conceptos como el de "desorganización de los mercados". Ejemplo típico de esta situación es la prevista en el Artículo XIX del GATT conforme al cual los países miembros pueden

---

12/ La información compilada por la Secretaría del GATT de acuerdo con las notificaciones hechas por los gobiernos, clasifica las barreras no arancelarias en trece grupos. Véase GATT "Committee on Industrial Products, Inventory of Non-tariff Barriers" (COM/IND.4 y COM.IND/6).

13/ Véase Partes Contratantes del GATT, 25o. período de sesiones, "Expansión del Comercio, conclusiones adoptadas el 29 de noviembre de 1968" (doc.L.3155).

/suspender o

suspender o retirar las concesiones otrogadas sobre un producto cuando el aumento de su importación causa o amenaza causar un perjuicio grave a los productores nacionales de ese producto o de otros con los cuales aquel entra en competencia directa. Es verdad que, de acuerdo con el mismo artículo, las medidas de emergencia que se adopten están sujetas a un proceso de notificación y consulta previa, o en casos muy especiales, de consultas inmediatamente después de adoptadas las medidas, por parte de todos los países interesados, pero es evidente también que la eficacia de tales consultas para atenuar el efecto de las concesiones que se retiren o de las restricciones que se apliquen depende en sumo grado de la capacidad de negociación de los países afectados. Parecería conveniente, en todo caso, que teniendo en cuenta los compromisos contraídos por los países desarrollados conforme al nuevo artículo XXXVII del Acuerdo General, y en general a toda la Parte IV, se previera una enmienda del citado artículo XIX en orden a excluir de la aplicación de este artículo las concesiones otrogadas a los países en desarrollo.[14/]

La liberalización de las condiciones de acceso a los mercados de los países desarrollados y, en particular, el eventual establecimiento de un sistema de preferencias generales en favor de las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo, ofrecen a estos países la posibilidad de expandir tales exportaciones y los enfrentan, por lo tanto, con la necesidad de adoptar algunas decisiones en materias relacionadas con

---

14/ A este respecto puede mencionarse el siguiente ejemplo, extraído del documento L/3102 del GATT, "Report of the Committee on Trade and Development", 12 de noviembre 1968.

"El representante de un país en desarrollo llamó la atención sobre la imposición de un gravamen aduanero por parte de un país desarrollado sobre un producto de interés en las exportaciones de los países en desarrollo y expresó que esta acción parecía ser inconsistente con el compromiso de 'stand-still' del artículo XXXVII. El representante del país desarrollado aludido expresó que aquella acción se adoptó conforme al artículo XIX del Acuerdo General y que en opinión de su delegación no era inconsistente con la Parte IV. El asunto está actualmente bajo la consideración de su gobierno."

/el tipo

el tipo de actividades industriales que a cada uno de esos países le convendría fomentar. En cierto modo la selección de algunas de esas actividades dependerá de las modalidades y características del sistema preferencial, pero de manera fundamental las decisiones tendrán que basarse en ciertos objetivos de largo plazo vinculados al desarrollo económico del país. En este sentido conviene referirse a dos principales líneas directrices que han venido perfilándose en las discusiones sobre esta materia. Conforme a una de ellas, la expansión de las exportaciones de manufacturas debería orientarse esencialmente hacia las actividades que pueden considerarse de tipo tradicional (alimentos elaborados, textiles, artículos de cuero, madera, vidrio, etc.,), esto es, que consisten primordialmente en la manufactura de materias primas nacionales y mediante el avance gradual de los procesos tecnológicos sencillos a los más complejos. Conforme a la otra línea de pensamiento, no es necesario que cada país en desarrollo repita cada etapa histórica del proceso de industrialización, pudiendo muy bien superar algunas de ellas y avanzar directamente hacia algunas de las etapas más complejas de la tecnología moderna. Aunque no es posible, dentro de los límites de este informe, analizar las implicaciones de uno y de otro de estos enfoques, expuestos en forma tan simplificada, conviene señalr que no son necesariamente alternativos. A corto plazo, las posibilidades de expandir las exportaciones de manufacturas residen principalmente en las actividades industriales ya existentes en los países en desarrollo, en particular mediante la disminución del margen de capacidad ociosa instalada, o bien, mediante mejoras en la productividad y ampliaciones en la capacidad instalada. Algunos estudios realizados conjuntamente por las secretarías de la UNCTAD y la CEPAL han permitido establecer, para ciertos países latinoamericanos, las posibilidades de expansión de la producción de manufacturas solamente utilizando la capacidad ociosa existente en algunas industrias, o en otros casos con un pequeño monto de inversiones adicionales. Pero si a corto plazo existen posibilidades de expandir algunas exportaciones, a plazo más largo este enfoque exigiría orientar en cierto modo las nuevas inversiones hacia ese tipo de industrias, es decir, orientar en ese sentido la

/política de

política de industrialización, otorgando prioridad a las inversiones para alcanzar mayor eficiencia y mejorar la capacidad de competencia de tales industrias, antes de instalar otras industrias de mayor complejidad tecnológica. Sin embargo, surgen dudas respecto a si este enfoque no equivale en el fondo a plantear - en otro terreno - el mismo esquema de la división internacional del trabajo que condenaba a los países en desarrollo a ser generalmente exportadores de materias primas e importadores de manufacturas, pero sustituyéndolo por otro en el que serían exportadores de manufacturas livianas o sencillas e importadores de productos de tecnología más avanzada. Pero aun sin llegar a ese extremo, tendría que reconocerse que de todos modos las perspectivas de expandir las exportaciones de manufacturas más tradicionales son harto limitadas, entre otras razones, por que el crecimiento de la demanda mundial es relativamente lento y por que generalmente son las industrias más protegidas en los países desarrollados.[15/] Cabría añadir, por otra parte, que el valor agregado en ese tipo de manufacturas sencillas o ligeras es relativamente pequeño y que, por consiguiente, el efecto que puede tener sobre el aumento de los ingresos de exportación será también pequeño, en razón de que en la mayoría de los casos la exportación del producto manufacturado supone la desaparición de las exportaciones de las materias primas que lo forman. Por último, no es menos importante el argumento de que al concentrarse en las manufacturas más sencillas, los países en desarrollo estarían limitando sus posibilidades de participar más activamente en los procesos de difusión e incorporación de la moderna tecnología.

15/ El Profesor Bela Balassa ha señalado que las diferencias entre las tasas nominales de los aranceles y la incidencia efectiva de los mismos son especialmente pronunciadas - y muchas veces superiores al doble - en los casos de las industrias textiles, del cuero, de algunos materiales químicos y de los metales no ferrosos. Véase, Tariff Protection in Industrial Countries: An Evaluation, Universidad de Yale, Economic Growth Center, New Haven, 1966. Recuérdese, por otra parte, que es probable que los productos excluidos del sistema de preferencias que está en negociación se concentren también en el sector de las manufacturas tradicionales.

/El otro

El otro enfoque aludido parte, como ya se indicó, de una perspectiva de más largo plazo. Sin desconocer que las posibilidades inmediatas o a corto plazo para expandir las exportaciones de manufacturas residen en las industrias existentes, pone mayor énfasis en la necesidad de ir sentando las bases para crear las industrias que dentro de pocos años permitan a dichos países participar más equitativamente en los sectores de mayor dinamismo del comercio internacional de manufacturas. Es obvio que no todos los países en desarrollo estarían en condiciones de avanzar hacia las formas más complejas y sofisticadas de la industria, pero es evidente también que un buen número de ellos puede hacerlo, para lo cual deben comenzar desde ahora a elaborar las orientaciones generales de su política industrial y comercial con miras ya no exclusivamente al mercado interno sino también en grado importante al mercado internacional. Los aspectos más interesantes de este enfoque radican en que, por una parte, vinculan el crecimiento industrial de los países en desarrollo a las ramas de la industria que suministran la mayor parte de los bienes de capital, mientras que por otro lado, al incorporar procesos tecnológicos más complejos y avanzados tienen efectos no solamente cuantitativos (aumento de la producción total) sino también cualitativos, que contribuyen a elevar el nivel general de eficiencia y productividad de todo el sistema económico.

/3. Establecimiento

3. Establecimiento de un sistema general de preferencias para las manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo

Las condiciones de acceso referidas antes podrían modificarse en sentido favorable si culminan con éxito las consultas y negociaciones que están en curso para el establecimiento de un sistema de preferencias generales y sin reciprocidad en favor de las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo en los mercados de los países desarrollados. La Resolución 21 (II) aprobada por unanimidad en la II UNCTAD reconoció la existencia de un consenso general para el establecimiento de dicho sistema de preferencias y creó un Comité Especial dentro del cual se están realizando las consultas encaminadas a definir las modalidades y alcances del sistema, sobre todo en lo que se refiere a algunos puntos en los que se observaron acentuadas discrepancias entre los países desarrollados y los que están en vías de desarrollo. La primera reunión del Comité Especial de Preferencias tuvo lugar a fines de 1968, pero no pudo avanzarse en la discusión de puntos sustantivos del sistema porque los países desarrollados aplazaron hasta marzo de 1969 la presentación de las listas de productos que en unos casos estarían incluidos y en otros, excluidos del tratamiento preferencial.[16/]

Los puntos en los que se advirtieron las diferencias más importantes durante las discusiones realizadas en el segundo período de sesiones de la UNCTAD se refieren a los problemas de cobertura, alcance de la franquicia o preferencia, lista de excepciones y aplicación de cláusulas de salvaguardia. Estos distintos problemas están, en realidad, íntimamente vinculados entre sí, ya que el enfoque y la solución que se de a cada uno de ellos repercute sobre los demás. Los países latinoamericanos miembros de la CECLA realizaron en septiembre de 1968 una

---

16/ En principio, el tratamiento preferencial se extendería a todos los productos comprendidos en los Capítulos 25 a 99 de la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas (NAB), con excepción de los colocados en una lista negativa; por el contrario, estarían excluidos del régimen preferencial todos los productos comprendidos en los Capítulos 1 a 24, salvo los colocados en una lista positiva.

reunión intergubernamental de expertos [17] a fin de avanzar en la consideración de los distintos problemas relacionados con el sistema general de preferencias. En ella no se adoptaron posiciones definitivas sino que se señalaron los aspectos que - a juicio de los expertos - tendrían mayor interés desde el punto de vista de los países en desarrollo.

A fin de mostrar la estrecha interdependencia que existe entre los diversos problemas que serán materia de negociaciones en el seno del Comité Especial de Preferencias conviene examinar brevemente algunos de ellos. Tal vez el de mayor significación, en la etapa inicial de las negociaciones, es el problema de la cobertura. La posición anunciada por los países desarrollados, según se mencionó, es la de extender el tratamiento preferencial a todos los productos incluidos en los Capítulos 25 a 99 de la NAB, con excepción de los incluidos en una lista negativa, mientras que los productos correspondientes a los Capítulos 1 a 24, que en principio estarían excluidos del tratamiento preferencial, se considerarían caso por caso, incorporando en una lista positiva los que quedarían cubiertos por el tratamiento preferencial. Es evidente que el menor número de productos excluidos en un caso y el mayor número de productos incluidos en el otro, guardan relación con la naturaleza del tratamiento preferencial, esto es, con el hecho de si éste consiste en la exención total de los derechos arancelarios, en una reducción de los niveles existentes, en el establecimiento de una cuota arancelaria libre, en la reducción o eliminación de una barrera no arancelaria o en cualquier combinación de varios de estos elementos. Si se atiende al objetivo del tratamiento preferencial, de crear ciertas condiciones adecuadas para promover las exportaciones de los países en desarrollo, es obvio que debería extenderse a todos los productos de interés actual o potencial para dichos países y consistir en la exención total de gravámenes o la eliminación de barreras, pero como en ciertos grupos de productos se presentan dificultades especiales (como por ejemplo con respecto a los

---

17/ Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA), "Reunión intergubernamental de expertos para considerar fórmulas de avenimiento sobre preferencias generales, Informe del Relator", Santiago de Chile, septiembre de 1968.

/productos incluidos

productos incluidos en los Capítulos 1 a 24 de la NAB), parece que tales productos tendrían un margen preferencial más reducido o de carácter diferente al de los demás. Por otra parte, en este grupo de productos se encuentran las mayores posibilidades de aprovechamiento del trato preferencial para algunos países en desarrollo menos avanzados, por cuanto carecen todavía de la infraestructura industrial adecuada para aprovechar las concesiones sobre los productos industriales.

Otro problema se relaciona con las cláusulas de salvaguardia. La aplicación muy estricta de tales cláusulas o su utilización como medio de contener la irrupción de corrientes comerciales importantes derrotaría los objetivos mismos del sistema preferencial. La definición de estas cláusulas de salvaguardia debería, por lo tanto, incluir criterios precisos sobre las circunstancias y modalidades en que podrá acudirse a ellas, sobre todo reduciendo el campo de su aplicación estrictamente unilateral y haciendo hincapié, por otra parte, en su carácter temporal, condicionado a la adopción de medidas de reajuste interno en el país que las aplica. El grado de seguridad que puedan tener los países en desarrollo respecto a que las condiciones de acceso de sus productos a los mercados de los países desarrollados no serán unilateral ni repentinamente modificadas invocando conceptos como el de "desorganización del mercado" u otros similares o acudiendo a otras restricciones encubiertas (normas técnicas, de empaque, de calidad, disposiciones sanitarias, etc.), puede en realidad ser en muchos casos un elemento tanto o más importante que la cuantía del margen preferencial para promover las exportaciones de los países en desarrollo.

Aparte de estos puntos, que son de interés para todos los países beneficiarios del régimen preferencial, existen otros que tienen particular importancia para los países latinoamericanos. Uno de ellos se refiere a las preferencias especiales sobre manufacturas y semimanufacturas otorgadas por algunos países desarrollados a cierto número de países en desarrollo, en particular las que la CEE concede a los países africanos asociados. A fin de que las ventajas del sistema preferencial no se vean limitadas para los países latinoamericanos sería necesario que estas preferencias especiales (o selectivas) sean absorbidas por el sistema

/general. Habría

general. Habría varias formas de resolver este aspecto. Una podría consistir en clasificar los productos en dos grandes grupos. Uno, para el cual se extendería de manera inmediata la preferencia general, es decir, en favor de todos los países en desarrollo, grupo que estaría constituido por los productos que aún no son objeto de corrientes estables y relativamente importantes de comercio por parte de los países que disfrutaban de la preferencia especial; en el segundo, constituido por los productos que en virtud de las preferencias especiales son objeto de corrientes de exportación y cuya generalización inmediata podría causar trastornos a las economías de esos países, el proceso de extensión de la preferencia general sería de carácter gradual, es decir, se realizaría dentro de un plazo previamente fijado y a un ritmo anual determinado.

El otro problema se relaciona con las preferencias inversas, esto es, las que conceden algunos países en desarrollo a otros países desarrollados. Algunos países, entre ellos los Estados Unidos, han declarado expresamente que su participación en el sistema de preferencias generales estaría condicionada a la eliminación de las preferencias especiales y las preferencias inversas. El problema, en realidad, no se circunscribe a los regímenes de preferencias especiales ya existentes, sino que abarca también a la eventual proliferación de otros arreglos de este tipo sobre los que ya se han avanzado negociaciones preliminares. Recientemente se ratificó la posición que a este respecto tienen los Estados Unidos en una declaración que expresa:

> Que se declare una moratoria en todas las negociaciones de nuevas preferencias discriminatorias entre países desarrollados y países en desarrollo mientras se llevan a cabo esfuerzos multilaterales para establecer un esquema de preferencias generales.
> Que se eliminen gradualmente (en un determinado número de años) las preferencias selectivas existentes, incluidas las preferencias recíprocas. Que en la renegociación de la Convención de Yaoundé (y en el acuerdo con Nigeria) se incluya alguna referencia (por ejemplo en el Preámbulo) a las discusiones que se están llevando a cabo respecto a un esquema de preferencias generales y al hecho de que las preferencias existentes serían, evidentemente, absorbidas con la aplicación de tal esquema generalizado en la medida

/que el

que el sistema general de preferencias conceda a otros países en desarrollo el mismo tratamiento, para los mismos productos, que reciben actualmente los países africanos asociados.

Se han sugerido otras fórmulas para superar los obstáculos de las preferencias especiales existentes. Según una de ellas, los Estados Unidos y otros países desarrollados que no participan o no desean continuar participando en arreglos preferenciales especiales, establecerían el sistema de preferencias en favor de las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas de todos los países en desarrollo que no discriminan en su contra, esto es, que no acuerdan preferencias a algunos países desarrollados; tal sistema sería abierto, de manera que los países que inicialmente no estuvieran comprendidos en el esquema general, por la causa ya indicada, podrían incorporarse a él más tarde, una vez que eliminaran o se comprometieran a eliminar en un plazo dado las preferencias inversas. Una variante de esa fórmula, que recoge en esencia la propuesta hecha por Dinamarca en el seno de la AELI en 1965, es la de poner el sistema general de preferencias en favor de todos los países en desarrollo, pero estipulando que al cabo de un período - por ejemplo tres años - esas preferencias se retirarían a los países que continuaran manteniendo preferencias inversas.

Para concluir, debiera tenerse presente que el establecimiento de un régimen de preferencias generales plantea problemas complejos y en algunos casos produce efectos difíciles de prever, por lo que parece deseable que no se trate desde el comienzo, de buscar soluciones totalmente satisfactorias para todas las partes sino que se confíe también en la eficacia del mecanismo permanente que se establezca para superar las dificultades que puedan surgir.

4. Promoción de las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas

La necesidad de introducir cambios importantes en la composición de las exportaciones, sobre todo en el grupo de los productos que muestran las tendencias más dinámicas en el comercio mundial, llevan a la conclusión de que la promoción de las exportaciones de manufacturas tiene que ser una actividad de gran alcance y amplitud en los próximos años. Esta necesidad no disminuiría, en modo alguno, por el eventual

/establecimiento de

establecimiento de un sistema de preferencias generales como el mencionado en los párrafos anteriores. Lamentablemente, el concepto de "promoción de exportaciones" ha venido empleándose generalmente en el sentido de que la única actividad que debe desarrollar un gobierno interesado en expandir y diversificar las exportaciones es la de fomentar la búsqueda de nuevos mercados para productos en los que ya existe una oferta abundante. En el caso de las manufacturas latinoamericanas esa interpretación es muy incompleta, porque como es sabido, la eficiencia industrial de estos países, comparada con las normas internacionales corrientes, es relativamente baja y para penetrar con éxito en los mercados internacionales se requiere que las manufacturas puedan cumplir con determinados requisitos mínimos respecto a precio, calidad, diseño, empaque, etc. En otros términos, el éxito de la promoción de exportaciones de manufacturas depende de la aplicación efectiva de un conjunto bien integrado de medidas orientadas a promover la producción de bienes para el mercado externo y brindar los incentivos necesarios para que esos bienes se diseñen, empaquen, transporten, etc., de la manera más eficiente posible. Esta es la lección que se desprende del análisis de la experiencia de los países que han tenido gran éxito en los mercado de exportación en los años recientes, particularmente el Japón, Taiwan, Hong Kong, Corea e Israel. El delineamiento y la ejecución de una política de esta naturaleza debe ser de responsabilidad final de una institución gubernamental, aunque el sector privado debe tener una participación muy importante en su elaboración. Además, corresponde en gran medida a este sector la tarea de organizar las actividades que significan aprovechar los diversos incentivos que ofrece la política de promoción. Aunque las características de estas instituciones de promoción deberán definirse de acuerdo con los requerimientos y posibilidades de cada país, parece aconsejable en todo caso que exista un sólo organismo, en el plano nacional, antes que dos o más instituciones que tengan funciones separadas. El campo o la amplitud de estas funciones deberá definirse también de acuerdo con las prácticas jurídicas e institucionales de cada país, y en lo posible comprender tanto la etapa de identificación de los productos de probable exportación

/como la

como la preparación de los estudios de viabilidad en las diversas fases del proceso de comercialización. En todo caso, parecería indispensable que el organismo encargado de promover las exportaciones tenga también paticipación o intervención en las discusiones y decisiones relacionadas con las políticas de importación, arancelaria y cambiaria del país.

Conviene, a este respecto, señalar brevemente algunas limitaciones que suelen observarse en las políticas de fomento de las exportaciones de manufacturas de los países latinoamericanos. Una de ellas es, quizá, que no existe - propiamente hablando - una política. Es verdad que se aprueban leyes o reglamentaciones para crear determinados estímulos económicos o fiscales (por ejemplo, para el reintegro de ciertos impuestos, la compensación de los mayores costos de algunos insumos locales, etc.), pero el problema mayor aparte el carácter aislado que suelen tener esos incentivos, reside en la incertidumbre que tiende a prevalecer entre los productores sobre la continuidad o permanencia de esas medidas por un período suficientemente largo para hacer frente a los riesgos que acompañan a la inversión. En efecto, salvo el caso de la expansión de la producción que pueda hacerse a base de la capacidad ya instalada y no utilizada, es evidente que las inversiones necesarias para ampliar la capacidad de producción o instalar nuevas plantas solo se realizarán cuando exista un grado razonable de seguridad de que las medidas de estímulo o incentivo se mantendrán por períodos suficientemente prolongados, o por lo menos, de que no habrá cambios imprevistos a corto plazo en tales medidas. Entre esas medidas, se comprenden no sólo las relacionadas con los incentivos otorgados a la exportación, sino en general todas las que afectan su capacidad de competencia en los mercados internacionales, por ejemplo, tasa de cambio exterior, subsidios, precios de los insumos locales, etc.

Se comprende, sin embargo, que ninguna política de incentivos a las exportaciones basta por sí sola para promover la expansión de éstas si los empresarios privados no responden en forma adecuada a esos estímulos. Se trata, en efecto, no solamente de que en el sector empresarial se generalice y cultive una mentalidad exportadora, sino además que al

/mismo tiempo

mismo tiempo se racionalicen las técnicas de administración y dirección, se establezcan sistemas de control de la calidad, etc. Es un hecho conocido que en virtud del alto grado de protección de que disfrutan los sectores industriales dentro de cada mercado nacional el nivel de eficiencia suele ser bajo y tendría que mejorar de manera importante para poder competir en los mercados internacionales. Como se señaló en un comienzo, los problemas de diseño, control de normas de calidad, empaque, etc., son todos aspectos que tienen una importancia cuando menos igual a la de los incentivos fiscales o de otro orden otorgados por el gobierno. En este sentido, el incremento que han registrado las exportaciones de manufacturas dentro de la ALALC debe considerarse uno de los aspectos más positivos de la expansión del comercio recíproco, no solamente por lo que significa desde el punto de vista del aumento del intercambio recíproco, sino además - y en alto grado - por la oportunidad que brinda para que los empresarios locales de cada país vayan adquiriendo la experiencia necesaria para penetrar en los mercados del exterior.

/Capítulo IV

Capítulo IV

EL FINANCIAMIENTO EXTERNO

1. La situación financiera externa

a) El movimiento de fondos extranjeros y la capacidad de compra

En el decenio que siguió a la terminación de la segunda guerra mundial los ingresos netos de capital autónomo a América Latina tuvieron escasa importancia. Ello fue el efecto combinado de la compra de importantes activos extranjeros radicados en la región y de las necesidades internas de los países tradicionalmente exportadores de capital que les hizo restringir la salida de los mismos.

Al mediar la década de 1950 los giros netos a la región aumentaron considerablemente, sobre todo por obra de las fuertes inversiones brutas de 1956 y 1957. Destacan entre estas últimas las realizadas en la industria petrolera de Venezuela.

En los años transcurridos de la década actual se verifica un incremento notable de la afluencia de fondos brutos extranjeros, tanto autónomos como compensatorios, pero las amortizaciones y desinversiones han ido absorbiendo una proporción creciente de aquellos fondos, dando lugar a que, en definitiva, la afluencia neta haya aumentado poco. (Véase el cuadro 11.) 1/

Asimismo han crecido aceleradamente los pagos por retribución de los factores productivos del exterior (utilidades, intereses y otras rentas), hasta el punto de haber anulado en los últimos años el efecto de los fondos extranjeros sobre la capacidad de compra externa de la región, transformándolo en fuertemente negativo en el trienio 1965-67.

b) La evolución del endeudamiento externo

Como se ha visto, la entrada de fondos netos permanece prácticamente constante pero, la de fondos brutos ha crecido en forma sustancial. Esta afluencia de fondos brutos ha hecho que en los últimos años haya aumentado sustancialmente la deuda externa de los países latinoamericanos.

1/ Un análisis más detallado de la situación puede verse en el Estudio económico para América Latina, 1968 (E/CN.12/825).

/Cuadro 11

Cuadro 11

AMERICA LATINA: APORTE GLOBAL NETO DE FONDOS PROVENIENTES DEL EXTERIOR AL FINANCIAMIENTO DEL SECTOR EXTERNO, 1950-67

(Millones de dólares)

	Total (excepto Cuba)				Total (excepto Cuba y Venezuela)			
	Afluencia de fondos extranjeros autónomos y compensatorios		Utilidades, intereses y otras rentas	Aporte neto	Afluencia de fondos extranjeros autónomos y compensatorios		Utilidades, intereses y otras rentas	Aporte neto
	Bruta	Neta			Bruta	Neta		
Promedios anuales								
1950-54	1 126.1	630.0	883.7	-253.7	1 022.9	547.4	441.9	105.5
1955-59	2 493.8	1 421.3	1 226.0	195.3	1 957.1	1 048.0	527.8	520.2
1960-67	3 742.3	1 607.8	1 691.8	-84.1	3 554.6	1 654.0	1 030.4	623.6
Años								
1960	3 256.1	1 651.5	1 238.0	413.5	2 931.4	1 789.2	704.7	1 084.5
1961	3 660.1	1 761.0	1 434.4	326.6	3 397.1	1 906.0	837.4	1 068.6
1962	3 678.3	1 544.2	1 481.8	62.4	3 554.3	1 901.2	838.8	1 062.4
1963	3 394.3	1 381.4	1 453.7	-72.3	3 323.3	1 540.4	826.7	713.7
1964	3 999.5	1 893.2	1 700.1	193.1	3 887.5	1 889.2	1 001.1	888.1
1965	3 617.0	1 014.8	1 848.6	-833.8	3 424.0	863.8	1 110.6	-246.8
1966	4 183.2	1 762.9	2 123.6	-360.7	3 981.2	1 638.9	1 405.6	233.3
1967	4 149.7	1 853.2	2 254.5	-401.3	3 937.7	1 703.2	1 518.5	184.7

Fuente: CEPAL, a base del Estudio económico de América Latina, 1968 (E/CN.12/825).

/No se

No se dispone de estimaciones completas sobre el monto total de la deuda externa de los países de la región, y menos aún de la estructura de su plazo. Los cálculos más utilizados son los realizados por el Banco Mundial, pero sólo se refieren a la deuda pública más la deuda privada con garantía oficial; no incluyen los préstamos privados, los atrasos comerciales, la deuda correspondiente a ayuda militar, los créditos de exportación no garantizados por organismos oficiales del país deudor, las "compras" al Fondo Monetario Internacional, operaciones de swaps, la deuda interna pagadera en divisas ni la deuda con plazo de vencimiento original inferior a un año.[2/] Los datos conocidos, aún incompletos, hacen posible estimar la deuda externa "oficial" de la región en alrededor de 15 000 millones de dólares a fines de 1968. El total quizá no sea inferior a 20 000 millones de dólares.

El problema no consiste tan sólo en el elevado monto del endeudamiento externo, sino en que también se han endurecido las condiciones de los créditos al reducirse el plazo medio de amortización y aumentar las tasas de interés.

c) La carga creciente de los servicios financieros

Es posible suponer que la deuda externa se ha duplicado con exceso entre 1960 y 1968 y que se ha producido un empeoramiento de sus condiciones.

Esta afirmación se funda en el análisis de la forma en que han ido creciendo los servicios financieros (amortizaciones, intereses y utilidades) en los años ya transcurridos de la presente década. En efecto, su valor absoluto se ha duplicado y en términos relativos han pasado a absorber del 14 por ciento del total de ingresos por bienes y servicios en 1960, al 21 por ciento en 1968.

Dada la estructura de plazos y el tipo de interés de la deuda contraída en los últimos años, los servicios financieros seguirán creciendo a un fuerte ritmo en los próximos años. Cabe prever, en consecuencia, que se agudizarán los problemas de balance de pagos que afrontan los países latinoamericanos y que todo ello gravitará cada vez más sobre la capacidad de importación de los países de la región.

2/ En América Latina y la política comercial internacional (E/CN.12/773) se examina más a fondo el tema, concluyéndose que esas deudas podrían hacer aumentar en un 40 por ciento los montos calculados por el BIRF.

2. Las perspectivas del financiamiento externo

Si el análisis de la evolución del sector externo en los últimos años muestra que el resultado no es halagüeño, tampoco son más alentadoras las perspectivas de su desenvolvimiento futuro. Las distintas proyecciones preparadas por los organismos especializados de las Naciones Unidas y por la secretaría de la CEPAL coinciden en señalar que se iría ampliando el déficit virtual del sector externo aun suponiendo una modesta tasa de crecimiento. Esta situación podría aliviarse si se produjera un notable mejoramiento, sobre todo en las condiciones del financiamiento externo a los países en desarrollo, pero la solución efectiva exige cambios fundamentales en las políticas y en las corrientes del comercio internacional en los años inmediatos.

La falta de acuerdo en torno a soluciones de largo plazo para los problemas derivados de la insuficiencia del sector externo de los países en desarrollo se produce precisamente en una coyuntura en que el acelerado incremento de la deuda externa de los países latinoamericanos, en función de los vencimientos para los próximos años, indica que las transferencias al exterior por amortización de deudas e intereses elevarán sustancialmente su monto. Las perspectivas se agravan con el aumento de las transferencias al exterior por dividendos y beneficios de las inversiones directas. Asimismo cabe suponer que han de ser mayores los pagos en concepto de regalías.

a) Disponibilidad limitada de fondos.

La asistencia financiera que prestan a América Latina los organismos multilaterales, de cumplirse los propósitos manifestados por quienes los dirigen, puede aumentar en el próximo quinquenio, con respecto a los años anteriores, pero en modo alguno resolverá el problema planteado por la brecha financiera.

En la última asamblea de la Junta de Gobernadores, el presidente del BIRF, refiriéndose a América Latina, manifestó el propósito de duplicar las inversiones en los próximos cinco años. Según manifestaciones posteriores, el volumen de préstamos brutos podría llegar a 700 u 800 millones de dólares en 1972, pero ese monto aún es hipotético pues dependerá de la evolución de los mercados de capital de los países

/industrializados. En

industrializados. En esos mercados existe una demanda muy firme que motiva el alza persistente del tipo de interés, hasta el punto que el propio BIRF que colocó sus empréstitos a una tasa ponderada de 4.88 por ciento en 1965/66, al 5.52 por ciento en 1966/67 y al 6.17 por ciento en 1968, ha debido contratar los últimos ofreciendo el 6.5 por ciento.

La carga financiera que supone la traslación del costo de dichos empréstitos a las operaciones que realiza el Banco se compadece poco con el concepto de préstamos para el desarrollo. Supone el recrudecimiento de las tensiones de balance de pagos de los países prestatarios como consecuencia del mayor peso de los servicios financieros, salvo que se arbitre alguna solución como la contemplada en la "Propuesta Horowits" u otra similar.

En cuanto al volumen de préstamos que podrá otorgar la Asociación Internacional de Fomento (AIF), se halla directamente ligado al compromiso de reposición de fondos contraído por los países industrializados por un monto total de 1 200 millones de dólares, a integrar por tercios en cada uno de los años 1968, 1969 y 1970. No debe olvidarse que el 40 por ciento de esos fondos, correspondiente a la cuota de los Estados Unidos, han de utilizarse en adquisiciones en ese país, con lo que se ha introducido la "ligazón del crédito" entre las características habituales de las operaciones de la AIF (50 años de plazo, 10 de gracia, sin interés y una módica comisión de servicio). Como el gobierno de los Estados Unidos fundó su actitud en razones circunstanciales como son las dificultades de balance de pagos por las que atraviesa, es de esperar que en las próximas operaciones de reposición de fondos quede eliminada esa condición.

De todos modos, no puede considerarse a la AIF como una fuente importante de recursos para América Latina. En efecto, lo obtenido por la región hasta el 30 de junio de 1968 ha sido 92 millones de dólares, es decir, menos de 7 por ciento del total desembolsado.

El Congreso de los Estados Unidos no ha ratificado todavía el compromiso aceptado por el Poder Ejecutivo. De ahí que haya de demorarse la capacidad de la AIF para reanudar sus operaciones, ahora paralizadas por agotamiento de recursos.

/América Latina

América Latina es proporcionalmente la región que más participa en las operaciones de la Corporación Financiera Internacional (CFI). Sin embargo, por el tipo de operaciones que realiza esta institución - promover la participación privada e intervenir directamente en empresas sobre todo industriales -, su contribución al financiamiento externo, aun siendo importante, no alcanza cifras significativas. En efecto, durante el ejercicio 1967/68, en el que las operaciones fueron las más elevadas desde que se creó la CFI, sus compromisos con empresas latinoamericanas sólo llegaron a 25 millones de dólares.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) también ha previsto el incremento de sus recursos prestables para los próximos años. La Asamblea de Gobernadores aprobó un aumento de 1 000 millones de dólares - que se suscribirían por mitades en 1968 y 1970 - en sus recursos ordinarios de capital, que sirven de respaldo a las colocaciones de empréstitos que realiza el BID. Esta entidad también sufre las consecuencias del alza del tipo de interés, ya que pasó de pagar en el mercado estadounidense el 5.2 por ciento, colocación a la par, el 17 de enero de 1967, al 6 por ciento (colocando al 99.375 por ciento) el 15 de noviembre de 1967. En el mismo año ofreció el 7 por ciento de interés por una colocación al 99.50 por ciento de aproximadamente 6 millones de dólares en el mercado belga. De ahí que el BID deba aplicar actualmente una tasa de hasta 7 3/4 por ciento en sus préstamos a los países miembros.

El Fondo para Operaciones Especiales se verá considerablemente reforzado cuando se efectúe un aumento de 1 200 millones de dólares pagaderos en el período 1967-69. Las contribuciones a ese aumento las están haciendo efectivas los gobiernos, lo cual es particularmente importante si se tiene en cuenta que en 1967 el Fondo hizo 39 operaciones de préstamos por un total de 313 millones de dólares, la mayoría a tasas de interés que oscilaban entre $2\frac{1}{2}$ y $3\frac{1}{4}$ por ciento y a plazos de 20 a 30 años.

El BID administra asimismo otros recursos puestos a su disposición por países no miembros del Banco. En el período 1961-67 esos recursos alcanzaron una suma equivalente a 211 millones de dólares.

/Una fuente

Una fuente potencial de recursos multilaterales es el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización, creado el 13 de diciembre de 1966 por la resolución 2186 (XXI) de la Asamblea General. Su objetivo fundamental es "prestar asistencia a los países en desarrollo en la expansión de sus economías, completando las fuentes existentes de asistencia en capital mediante la concesión de subsidios y préstamos, especialmente de préstamos a largo plazo, sin interés o a bajo tipo de interés".

Los fondos para actividades operacionales serán aportados mediante contribuciones voluntarias, en dinero o en especie de los estados miembros de las Naciones Unidas acordadas en una conferencia anual sobre promesas de contribuciones. La primera de esas conferencias tuvo lugar el 31 de octubre de 1967 y en ella prometieron contribuir sólo veintidós países por un equivalente de 1 319 910 dólares, por lo cual la Asamblea General reconoció que debía diferirse la iniciación de las operaciones del Fondo, fijada para el 1° de enero de 1968. En la segunda conferencia, realizada el 18 de noviembre de 1968, el total de las contribuciones prometidas alcanzó a 1 356 716 dólares, muchas de ellas sujetas a una futura aprobación parlamentaria y por montos muy importantes en monedas inconvertibles. Otros países anunciaron que más adelante fijarían su promesa de contribución. En las dos conferencias citadas, ningún país industrializado - ni los de economía de mercado ni los socialistas - prometió aporte alguno, frustrando así los propósitos para los cuales fue instituido dicho Fondo.[3/]

Como todas las decisiones vinculadas al volumen y condiciones de la denominada "ayuda financiera" la evolución futura de los mercados de capitales se vincula a los problemas creados en torno a la liquidez monetaria internacional.

3/ En la sesión del Consejo del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (que administra el Fondo para el Desarrollo de la Capitalización celebrada en enero de 1969 se resolvió poner en marcha el Fondo con las promesas de aportes de 42 países que comprometieron en total 2 676 726 dólares. Los representantes de Austria, Bélgica, Canadá, República Federal de Alemania, Francia, Japón, Suiza, el Reino Unido, Ranzania, los Estados Unidos y Venezuela señalaron que sus países no se consideraban obligados por dicha resolución. El representante de Italia, si bien expresó su apoyo al acuerdo del Consejo, formuló reservas con respecto a la invitación para realizar aportes de fondos. También el representante de Suecia formuló reservas con respecto a los aportes.

/Dentro de

Dentro de la estructura establecida para la creación de los "derechos especiales de giro" en el Fondo Monetario Internacional, han seguido progresando las gestiones para establecerlo. La aceptación del principio de que debe establecerse un control deliberado de la oferta mundial de reservas monetarias a largo plazo es un elemento positivo en la solución de los problemas derivados del crecimiento de los medios de pagos internacionales, relativamente lento frente al incremento del comercio mundial.

Una vez activado este sistema de suplementación de reservas internacionales, cabría esperar que la mayor liquidez potencial que generaría permita una mayor fluidez de los pagos entre países. Si no se remueven los obstáculos que traban el acceso de los productos provenientes de los países en desarrollo ni se modifican las condiciones y el volumen de la ayuda financiera, seguirá subsistiendo el problema para los países en desarrollo.

Sería menester entonces reiterar la necesidad de vincular la creación de nuevos activos de reserva con el financiamiento del desarrollo. Así sería posible utilizar fondos de contrapartida para adquirir bonos del Banco Mundial, realizar contribuciones a los fondos de la AIF, participar en el financiamiento de un sistema de estabilización de precios de productos básicos, refinanciar deudas externas de países en desarrollo, cooperar en programas de estabilización monetaria de países con agudos procesos inflacionarios, etc., como ya ha sido propuesto en la UNCTAD y en otros foros. Para que fueran viables iniciativas de tal naturaleza tendría que cambiar la actitud actual de todos los países con respecto al manejo de los problemas monetarios, sobre todo con respecto a los países en desarrollo, y la de estos entre sí.

Tres intensas crisis monetarias sucesivas - la de la libra esterlina, la del oro y la del franco francés - han mostrado en los últimos tiempos con cuanto éxito los países miembros del "Grupo de los 10" pueden actuar a través del Acuerdo General de Préstamos o del Consorcio del Oro, de Londres, colaborando rápida y eficientemente con el país cuya moneda se halla en dificultades y suplementando sus reservas hasta que aquéllas puedan ser paliadas. Por desgracia, esa colaboración no se extiende a los países en desarrollo ni existe entre éstos quizá por la precaria situación de la mayoría de ellos.

/Tampoco son

Tampoco son halagüeñas las posibilidades que pueden surgir de la ayuda bilateral. El Congreso de los Estados Unidos, país que en la última década - a juzgar por las estadísticas publicadas del Comité de Ayuda para el Desarrollo de la OECD - aportó más de la mitad de las contribuciones para ayuda financiera a los países en desarrollo, ha tomado una actitud sumamente restrictiva al reducir sustancialmente las sumas solicitadas por el poder ejecutivo y al disminuir la cantidad disponible total con respecto a los años anteriores. Nada indica que se puedan producir cambios sensibles favorables al aporte de mayores recursos para la efectiva aplicación de los propósitos enunciados en la Alianza para el Progreso, ni en la forma en que se prestan dichos recursos.

Las operaciones que realizará la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) en el año fiscal 1969 se han de concentrar considerablemente. En efecto, en el Senado de los Estados Unidos se ha revelado que el 90 por ciento de los fondos para programas por países se dará a sólo quince países del mundo, más del 80 por ciento de los préstamos para desarrollo se volcará en favor de ocho países y el 95 por ciento de la asistencia de apoyo (supporting assistance) se distribuirá tan sólo entre cuatro países.[4/]

En cuanto a la contribución que han de prestar los demás países, baste mencionar que tanto Francia como el Reino Unido - países que siguen a los Estados Unidos en el monto de la ayuda financiera otorgada -, a raíz de los problemas presupuestarios y de balance de pagos, sensiblemente agudizados durante 1968, han de adoptar políticas similarmente restrictivas en sus aportes para ayuda financiera. Esta, por otra parte, ya se encuentra concentrada en las antiguas colonias africanas y en algunos países del Commonwealth.

Del resto de los países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD), de la OECD, sólo la República Federal Alemana, Italia y el Japón hacen un aporte de relativa importancia. El primero de estos países ha contribuido en los últimos años con alrededor del 7 por ciento

---

4/ Declaración del Sr. Dean Rusk, Secretario de Estado de los Estados Unidos, ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado de dicho país, 11 de marzo de 1968.

/al total

al total de los aportes a los países en desarrollo y a organismos multilaterales, y los dos restantes, aunque todavía no llegan a ese porcentaje, han acrecentado sensiblemente su aporte en el mismo lapso.

En definitiva, de acuerdo con las condiciones actuales y las perspectivas reseñadas, no puede esperarse en el futuro próximo un aumento global de la asistencia a los países en desarrollo y la concentración de los fondos en algunos pocos puede limitar más aún las disponibilidades para América Latina. Esto, por supuesto, si no se modifican esas condiciones y perspectivas.

La asistencia financiera que prestan los países socialistas, en América Latina se reduce a Cuba.

b) Modalidades y condiciones

Un aspecto muy importante de la ayuda financiera es la forma en que se la otorga, aspecto que para el desarrollo económico a largo plazo es más significativo que el monto de la ayuda misma. El análisis de las modalidades y condiciones en que la ayuda financiera ha sido otorgada en la presente década por los países miembros del CAD muestra una disminución relativa en las contribuciones a las organizaciones multilaterales puesto que muchos países donantes suelen combinar sus aportes financieros para el desarrollo con modalidades políticas o consideraciones meramente comerciales. En efecto, se advierte un crecimiento en la asistencia financiera en forma de créditos comerciales, mientras que han permanecido estacionarias las operaciones que podrían considerarse como donativos. Asimismo se observa una declinación pronunciada en las operaciones que pueden ser reembolsadas en la moneda del país beneficiado, sobre todo como consecuencia de cambios en la manera de aplicar la ley 480 de los Estados Unidos - ahora se exige pagarlas en dólares -, a la vez que se ha reducido sensiblemente este tipo de operaciones al disminuir sus propios excedentes agrícolas.

Otro elemento significativo es el rápido aumento del monto utilizado en forma de asistencia técnica, sobre todo por parte de los Estados Unidos, el Reino Unido y Francia. Estos países otorgaron alrededor del

90 por ciento de este tipo de ayuda del total de los países del CAD en 1966. También ha habido cambios en los sectores a los que va dirigida esa ayuda, que últimamente se orienta sobre todo al sector agrícola.

Han ido creciendo muy rápidamente las operaciones de crédito "ligado", a pesar de las recomendaciones del CAD en el sentido de limitar este tipo de préstamos que desnaturalizan el concepto de ayuda financiera. Algunos países como los Estados Unidos han puesto como condición esencial para nuevos créditos la vinculación del crédito fundándose en razones de balance de pagos. Por otro lado, ha ido decreciendo en importancia la ayuda para programas y aumentando la destinada a proyectos específicos.

Otra de las modalidades de la asistencia financiera, aunque con poco peso en los montos globales, es la destinada a solucionar problemas de balances de pagos, ya sea en forma directa para cubrir deficiencias coyunturales, ya para operaciones de refinanciación de antiguas deudas.

En cuanto a la ayuda privada para el desarrollo, tiene un comportamiento sumamente errático y está ligada a una serie de variables. Entre esas variables se encuentran los problemas de balance de pagos de los países donantes, consideraciones políticas relacionadas con los mismos o con los países recipiendarios y la situación de los mercados de capitales, la cual influye sobre los tipos de interés y el plazo de las operaciones.

En cuanto a los plazos de amortización y la tasa media de interés, en la presente década se aprecia una tendencia al endurecimiento de las condiciones en que se presta la ayuda, hecho que gravita desfavorablemente en la estructura de la deuda externa de los países en desarrollo. Esas condiciones, que habían empeorado notablemente en 1965 y que mostraron una leve mejoría en 1966,[5/] han retrocedido en 1967, ya que mientras el plazo medio de los períodos de gracia y amortización se mantuvo similar al del año anterior, la tasa ponderada de interés saltó bruscamente al situarse en el 3.8 por ciento, el tipo más elevado de la década actual.

5/ Véase América Latina y el segundo período de sesiones de la UNCTAD (E/CN.12/803), cuadro 18, p. 168.

3. La acción internacional en relación con los problemas del financiamiento externo

En el segundo período de sesiones de la UNCTAD se adoptaron algunas decisiones sobre los problemas del financiamiento externo. Es útil referirse a ellas para señalar el alcance de los progresos logrados en este campo, así como las medidas que se han propuesto para resolver algunos de estos problemas.

a) La meta del 1 por ciento

Con respecto al volumen de la ayuda, se obtuvo que por "ingreso nacional" se entendiera el producto nacional bruto a precios de mercado, como sostenían los países en desarrollo, y no el ingreso nacional neto al costo de factores, según lo entendían los países desarrollados. Sin embargo, el compromiso de llegar al 1 por ciento al final de la "década del desarrollo", como explícitamente se había fijado anteriormente, se debilitó al aclarar que dicho objetivo debía considerarse como un incentivo para desplegar mayores esfuerzos, más bien que como un límite o un método adecuado que permitiera comparar los esfuerzos de asistencia para el desarrollo. A esto debe agregarse que algunos países - entre ellos los principales donantes - no aceptaron que se fijara fecha alguna para llegar a la meta mínima fijada y los menos hicieron saber su intención de alcanzarla en fechas que oscilan entre 1972 y 1975. Además, a pesar de algunas sugerencias, no se llegó a presentar proyecto alguno que estableciera un mecanismo para medir el volumen y composición de las corrientes financieras, tanto el aporte de los países industrializados como los montos percibidos por los países en desarrollo.

Lo que en el futuro se haga en este aspecto podría referirse precisamente a lograr que se centralicen las informaciones de distintas fuentes - como las del Banco Mundial y el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OECD - en algún organismo dependiente de la UNCTAD. Esfuerzos ulteriores deberían realizarse para obtener similar información de los países socialistas. Así se podría apreciar cómo progresan los esfuerzos de los países industrializados para alcanzar la meta del 1 por ciento, y a la vez que determinar la calidad de dicha ayuda y su efecto para el desarrollo económico de los países recipiendarios. Dicha información también

/sería muy

sería muy útil a fin de que, si se modifica la actual coyuntura internacional, los países que tienen dificultades en su balance de pagos o problemas internos que dificultan la asignación de recursos presupuestarios para la ayuda externa, como alegan los países industrializados, o cuando dejen de invocarse razones de otra índole como fundamento para canalizar la corriente de asistencia financiera, como hacen los países socialistas, expresen su voluntad de incrementar el volumen de su asistencia financiera para llegar al 1 por ciento del producto bruto interno, según lo define la decisión 27 (II) de la conferencia de Nueva Delhi.

b) Modalidades y costos de la ayuda

En cuanto a las condiciones y modalidades de la ayuda, los países desarrollados con economía de mercado convinieron en proseguir sus esfuerzos a fin de llegar para fines de 1968 a las condiciones y modalidades relativas al suministro de recursos externos establecidos por el CAD y por la resolución 2170 (XXI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, así como en comenzar en dicho año 1968 el examen de la ayuda prestada para verificar en qué medida se cumplen las recomendaciones del CAD.

Otro aspecto positivo es la decisión de estudiar la posibilidad de aplicar a los préstamos a los países en desarrollo la "claúsula de dispensa". Por virtud de dicha claúsula, cuando los países deudores tengan escasez de divisas por dificultades en sus balances de pagos se podrían aplazar o anular los que debieran hacer por amortización o intereses.

En cambio los países desarrollados eludieron compromisos respecto de la proporción de los fondos de ayuda que debían proporcionar en forma de donaciones o a bajo interés y con extensos plazos de gracia y amortización. Se limitaron a tomar nota de dichas sugerencias.

El problema del endeudamiento exterior es otro tema susceptible de ser abordado en busca de soluciones prácticas. En efecto, aunque la parte pertinente de la decisión 29 (II) no indica avances respecto de las resoluciones del primer período de sesiones de la UNCTAD, algunos países desarrollados que son importantes acreedores se mostraron dispuestos a participar en arreglos multilaterales de deudas con aquellos países que atravesaran situaciones críticas. En vista de esa actitud, cabría explorar la posibilidad de establecer el órgano y las normas precisas para examinar

/y resolver

y resolver los problemas de países excesivamente endeudados cuando el servicio de su deuda externa representara más de una proporción dada de sus ingresos en divisas por exportaciones durante un período también determinado. Ello equivaldría a proseguir los precedentes existentes en materia de refinanciación de deudas (Clubs de Paris, La Haya, etc.).

Otro campo en el que es probable realizar avances es el de la ayuda vinculada (créditos "ligados"), pues los países desarrollados con economía de mercado evidenciaron su disposición de ir desvinculándola progresivamente, aunque advirtieron que debía realizarse de manera concertada entre todos ellos. Al respecto, el representante de los Estados Unidos señaló que su país, por razones de balance de pagos, debió recurrir al principio de la vinculación para no disminuir el volumen de la ayuda, pero en la inteligencia de la transitoriedad de esas dificultades, se manifestó dispuesto a discutir las medidas que tiendan a desvincularla progresivamente.

Conviene recordar, a este respecto, que las operaciones de créditos ligados de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), de los Estados Unidos, han venido adquiriendo ciertas modalidades que desvirtúan en cierto modo el carácter de ayuda financiera para el desarrollo y las convierten primordialmente en un mecanismo de promoción de las exportaciones de aquel país. En efecto, mediante las líneas de crédito otorgadas por la AID a algunos países latinoamericanos se ha establecido de hecho una preferencia en favor de los proveedores estadounidenses, puesto que los eventuales importadores latinoamericanos quedan exentos de los depósitos previos, recargos cambiarios y demás restricciones existentes sobre importaciones desde cualquier otro país. Por otra parte, como el servicio de estos créditos tiene plazos hasta de treinta años, con diez de gracia y bajas tasas de interés, muchas veces se utilizan para el financiamiento de gastos corrientes del presupuesto fiscal, que deberían ser financiados con el ahorro interno. Se ha visto que en algunos casos el costo de las mercaderías importadas con ese tipo de créditos es muy superior al prevaleciente en otros mercados proveedores, pese a lo cual los atractivos del financiamiento a largo plazo permiten absorber el mayor costo de las importaciones. En fin, otro aspecto de estos créditos ligados que resulta

/de efectos

de efectos desfavorables para la expansión del comercio recíproco entre los países en desarrollo es que algunos de los productos incluidos en las listas de mercaderías de la AID son al mismo tiempo productos incluidos en las listas nacionales de los países de la ALALC, esto es, productos para los cuales se han negociado concesiones. Debido a las exenciones que disfrutan cuando son importados de los Estados Unidos y a las facilidades del financiamiento, prácticamente desaparecen las posibilidades de aprovechar esas concesiones. Así, ha ocurrido recientemente con las compras de reproductores de bovinos hechas por Chile, desplazando a las importaciones desde la Argentina, y con las de celulosa que hizo Colombia, en sustitución de las importaciones desde Chile.

Los países escandinavos advirtieron la necesidad de que los países que prestan ayuda entablan negociaciones con miras a elaborar un plan destinado a reducir en última instancia a eliminar la ayuda vinculada. Los países socialistas, por su parte, defendieron el tipo de ayuda vinculada que ellos presten en virtud del tipo de interés que irrogan y de las modalidades de amortización establecidos.

Para paliar en parte los efectos adversos de la ayuda vinculada, el representante de Israel propuso la creación de un centro internacional de compensación de divisas al que podrían recurrir los países en desarrollo para intercambiar los que provengan de los préstamos obtenidos por cada uno.

Sin embargo, la decisión 29 (II) adoptada en Nueva Delhi no refleja adecuadamente las aspiraciones de los países en desarrollo: medidas para desvincular progresivamente la ayuda y medidas para evitar el alza de los costos reales de este tipo de ayuda. Al efecto debería explorarse en primer término la posibilidad de que los organismos que otorgan o aseguran los créditos de exportación de los países industrializados tomaran el compromiso de no aceptar operaciones donde los precios estipulados superan los prevalecientes en el mercado interno del respectivo país proveedor.

Como se vio anteriormente, en los últimos años se ha incrementado sensiblemente la tasa media de interés sobre los préstamos para desarrollo que otorgan los organismos financieros internacionales. Es indudable que préstamos a largo plazo a tipos del 6 o el 7 por ciento hasta más no pueden considerarse seriamente como ayuda financiera.

/Se ha

Se ha hecho notar asimismo que las perspectivas de los mercados financieros no permiten esperar que se produzca una baja de la tasa de interés, sobre todo en las circunstancias actuales en que el BIRF y el BID proyectan ampliar sus operaciones y a ellos se agregan el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Africano de Desarrollo, de reciente creación, que han anunciado el propósito de realizar operaciones similares.

Para aliviar la considerable carga que han de significar tales intereses en el balance de pagos de los países en desarrollo, sobre todo si ha de aumentar sensiblemente el volumen de préstamos, habría que examinar los aspectos concretos de la propuesta para crear un fondo de nivelación de intereses que subvencione parte del costo de la colocación de empréstitos de los organismos multilaterales de crédito. Podrían financiar dichos fondos los países económicamente más avanzados que integran la Parte I de los miembros de la Asociación Internacional de Fomento.

c) Financiamiento suplementario

El esquema de financiamiento complementario ha sido materia de una larga elaboración en el seno del grupo intergubernamental designado por la Junta de Comercio y Desarrollo. Dicho grupo evaluó el informe preparado por el Banco Mundial y definió una serie de puntos que suscitaron controversias entre los miembros de la Junta, pero no impedían que en el segundo período de sesiones de la UNCTAD se acordaran los lineamientos generales del sistema, dejando la solución de algunos detalles controvertidos para una etapa posterior, en el seno del organismo de aplicación. Este, por consenso unánime de los miembros del grupo intergubernamental, debía ser el Banco Mundial.

A pesar de que ese criterio era compartido por los países nórdicos, los países Bajos, el Reino Unido y todos los países en desarrollo (salvo el Camerún), algunos países desarrollados hicieron sentir una fuerte oposición, sobre todo Australia, Bélgica, el Canadá, Francia y el Japón, basados en que previamente debería conocerse el resultado de los estudios sobre estabilización de precios de productos primarios que se habían solicitado del Fondo Monetario Internacional en consulta con el BIRF. Otros países, como la República Federal de Alemania y los Estados Unidos, se mostraron partidarios de sustituir el mecanismo esbozado por otro de aplicación más sencilla.

/Los países

Los países en desarrollo presentaron un proyecto autorizando al grupo intergubernamental (y subsidiariamente a la Junta de Comercio y Desarrollo) para negociar y determinar las modalidades del mecanismo, incluso el proyecto de estatuto y la financiación del esquema, su posterior tratamiento y su aprobación por el BIRF. Este proyecto no fue aprobado, limitándose la Conferencia de Nueva Delhi, en virtud de la decisión 30 (II), a recomendar la realización de nuevos estudios sobre algunos de los aspectos controvertidos.

El grupo intergubernamental volvió a reunirse en octubre de 1968. En esa ocasión estableció una lista de cuestiones que requieren un examen más profundo de la Secretaría de la UNCTAD o de los servicios del Banco Mundial o del Fondo Monetario Internacional.[6/]

Con respecto al servicio de financiamiento compensatorio que presta el FMI, la modificación del sistema realizada en octubre de 1966 no recogió algunas de las sugerencias de los países en desarrollo que tendían a hacerlo más flexible. Dichas sugerencias eran que fuese posible utilizar el margen del 50 por ciento de la cuota de cada país miembro sin el fraccionamiento hasta el 25 por ciento en un período de doce meses de la primera utilización; que los giros no estuviesen sometidos a condición alguna; que fuese modificada la fórmula para calcular las deficiencias; que se examinase la posibilidad de refinanciar las deudas contraídas por el uso del servicio o que, en caso contrario, se estudiase la posibilidad de alargar los plazos establecidos para la recompra de las divisas utilizadas, y que fuese revisado el sistema de intereses progresivos que aplica el FMI por las operaciones que realiza.

La Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA), en su cuarta reunión ministerial (Santo Domingo, República Dominicana, junio de 1968), solicitó de la CEPAL que preparara en colaboración con otros organismos competentes latinoamericanos "sugerencias y bases para la adecuación del esquema de financiamiento suplementario, a efectos de ser considerado para su presentación ante el grupo intergubernamental ampliado". El documento requerido lo prepararon conjuntamente la Secretaría de la CEPAL y el Centro de Estudios Monetarios Latino-American (CEMLA) y fue presentado a la VIII Reunión de Gobernadores de Bancos Centrales de América Latina. Se reafirman en él los argumentos que hacen necesario el establecimiento de un mecanismo de financiamiento suplementario para evitar los trastornos que ocasionan a los planes de desarrollo las caídas de los ingresos de exportación con respecto a proyecciones establecidas.

6/ Véase el documento TD/B/200 de la UNCTAD.