

ESTUDIOS e INFORMES de la CEPAL

**RELACIONES ECONOMICAS
INTERNACIONALES Y
COOPERACION REGIONAL
DE AMERICA LATINA
Y EL CARIBE**



COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

NACIONES UNIDAS

Santiago de Chile, 1987

LC/G.1422
Febrero de 1987

**Este trabajo fue preparado por la División de Comercio Internacional y Desarrollo
de la CEPAL**

PUBLICACION DE LAS NACIONES UNIDAS

Número de venta: S.87.II.G.4

ISSN 0256-9795
ISBN 92-1-321222-4

INDICE

	<u>Página</u>
Resumen y Conclusiones	9
<u>Primera Parte</u>	
LAS RELACIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE	15
I. LA EVOLUCION DE LA ECONOMIA MUNDIAL Y SUS EFECTOS SOBRE AMERICA LATINA Y EL CARIBE: OPCIONES Y POLITICAS	17
A. INTRODUCCION	17
B. EL PANORAMA INTERNACIONAL Y SUS IMPLICACIONES PARA AMERICA LATINA	18
C. PERSPECTIVAS DE LA ECONOMIA MUNDIAL Y SUS EFECTOS EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE	22
D. POSIBLES ALTERNATIVAS DE ACCION	29
II. TENDENCIAS EN EL RELACIONAMIENTO ECONOMICO EXTERNO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE	39
A. SEGMENTACION DEL COMERCIO INTERNACIONAL	39
1. Naturaleza de la segmentación del comercio internacional	39
2. Algunas asimetrías del comercio mundial en las últimas décadas	41
3. Circuitos dinámicos y segmentación en el comercio internacional	60
4. Procesos económicos predominantes en la segmentación del comercio internacional ..	70
B. LAS POLITICAS ECONOMICAS DE LOS ESTADOS UNIDOS Y SUS EFECTOS EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE	76

	<u>Página</u>
1. La evolución de la economía de los Estados Unidos y sus mecanismos de influencia sobre los países de América Latina y el Caribe	77
2. Situación actual y perspectivas de la economía de los Estados Unidos	83
3. Un intento de evaluar los efectos en América Latina de la evolución de la economía de los Estados Unidos	101
4. Resumen y conclusiones	113
C. LAS RELACIONES ECONOMICAS ENTRE AMERICA LATINA Y LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA EUROPEA (CEE)	118
1. Antecedentes generales	118
2. Evaluación de las relaciones económicas ..	119
3. Perspectivas de las relaciones entre América Latina y la CEE	125
4. Posibles efectos del ingreso de España y Portugal a la CEE	126
5. Sugerencias para fortalecer la cooperación entre América Latina y la CEE	129
 III. LAS EXPORTACIONES DE BIENES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCION RECIENTE, PERSPECTIVAS Y POLITICAS	 132
A. LOS PRODUCTOS BASICOS	132
1. Evolución del mercado internacional	132
2. Principales factores que explican la caída de los precios	135
3. La situación de precios en América Latina y el Caribe	137
4. Posibles acciones en el campo de los productos básicos	139
B. AMERICA LATINA Y EL CARIBE ANTE EL PROTECCIONISMO	149
1. El escenario mundial	149
2. El manejo de la política comercial en los principales socios comerciales de América Latina y el Caribe	153

	<u>Página</u>
3. El proteccionismo y América Latina y el Caribe	156
✓ IV. AMERICA LATINA Y EL CARIBE FRENTE AL DEBATE INTERNACIONAL SOBRE LOS SERVICIOS	164
A. ANTECEDENTES	164
X B. LAS INICIATIVAS INTERNACIONALES SOBRE EL COMERCIO DE SERVICIOS PLANTEADAS POR LOS ESTADOS UNIDOS	166
C. ALGUNOS ASPECTOS PRINCIPALES VINCULADOS A LA ECONOMIA INTERNACIONAL Y A LOS SERVICIOS	172
D. AMERICA LATINA Y EL CARIBE: SUS INTERESES Y LAS INICIATIVAS DE LOS ESTADOS UNIDOS ACERCA DEL COMERCIO DE SERVICIOS	182
E. IMPLICACIONES EN MATERIA DE POLITICAS	186
V. FINANCIAMIENTO Y DEUDA EXTERNA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE	191
A. TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS DE LA SITUACION FINANCIERA DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE	191
B. ORIGEN Y NATURALEZA DEL PROBLEMA DE LA DEUDA EXTERNA	196
C. ALGUNAS ORIENTACIONES PARA LA ACCION	200
Notas	206

Segunda Parte

INTEGRACION Y COOPERACION REGIONALES	213
I. NEGOCIACIONES E INSTRUMENTOS PARA REVITALIZAR EL COMERCIO REGIONAL	215
A. ANTECEDENTES	215
1. Compromisos políticos	215
2. Evolución del comercio intrarregional	217
B. OBJETIVOS Y MODALIDADES DE UNA POSIBLE NEGOCIACION REGIONAL	221
1. Marco para una negociación	221
2. Elementos particulares de la negociación	224

II.	BUSQUEDA DE FORMULAS DE CONVERGENCIA ENTRE LA INTEGRACION Y LA COOPERACION	227
A.	LOS CONCEPTOS DE INTEGRACION Y COOPERACION Y ALGUNOS ELEMENTOS DE DIVERGENCIA	227
B.	¿CRISIS DE LA INTEGRACION Y AUGE DE LA COOPERACION?	231
C.	RASGOS Y CONDICIONES DE LA COOPERACION REGIONAL	234
D.	ALGUNAS EXPERIENCIAS DE COOPERACION	239
	1. Casos seleccionados	239
	2. Algunas experiencias generales	250
E.	LA COOPERACION AL INTERIOR DE LA INTEGRACION	255
F.	MODALIDADES PARA FOMENTAR LA COOPERACION REGIONAL	258
III.	EL SECTOR SERVICIOS EN EL COMERCIO INTRARREGIONAL	264
A.	EL SECTOR SERVICIOS EN EL BALANCE DE PAGOS	264
B.	TRANSPORTES Y SEGUROS	265
Notas	270

Resumen y Conclusiones

En cada uno de los períodos de sesiones de la CEPAL, la Secretaría ha presentado un examen de las relaciones económicas externas de América Latina y el Caribe y de la cooperación e integración regionales. Para cumplir con esta tradición de la Comisión, la Secretaría entrega en esta oportunidad un solo documento que en dos partes diferenciadas analiza ambos aspectos.

Este trabajo es de naturaleza más selectiva que los informes preparados en los dos períodos de sesiones ya celebrados durante este decenio (Montevideo, 1981 y Lima, 1984). Así, en vez de intentar una revisión amplia y extensiva de los varios aspectos comprendidos en el tema de las relaciones económicas e integración regional, ahora se presentan algunos estudios especiales que examinan más a fondo ciertas materias que se han considerado prioritarias.

En la primera parte del presente documento se analizan las relaciones económicas internacionales de América Latina y el Caribe, tanto en lo que se refiere a rasgos sobresalientes de su evolución en los últimos años y a elementos sobre su posible trayectoria en el futuro, como en lo que toca a ciertas opciones de política que se plantean para la región ante tales tendencias y perspectivas.

Esta parte comprende cinco capítulos. En el capítulo primero, de naturaleza introductoria, se examina la evolución de la economía mundial, especialmente a partir del decenio de 1970, y sus principales efectos en América Latina y el Caribe, teniendo en cuenta además diferentes antecedentes sobre el probable comportamiento económico de los principales países industrializados en el futuro próximo. De ahí se deducen, en forma exploratoria, posibles alternativas de acción para América Latina y el Caribe, en el plano regional, y en el internacional.

El capítulo segundo, dividido en tres secciones, revisa más en detalle las tendencias en el relacionamiento externo de América Latina y el Caribe. En la sección A se estudia lo que se ha llamado el proceso de segmentación del comercio internacional, observado principalmente en los últimos veinte años, y se identifica la concentración de circuitos dinámicos en el intercambio comercial entre determinados países, y

agrupaciones de ellos, y entre ciertos tipos de productos. Además, se consideran las causas, modalidades y repercusiones de esa segmentación, todo ello con vistas a aclarar las mejores formas de inserción de América Latina y el Caribe en la economía mundial. En la sección B se analiza el comportamiento en los últimos años de los elementos internos y el sector externo de la economía de los Estados Unidos, para evaluar el funcionamiento de los impulsos de variada intensidad, que transmitidos a través de múltiples vías, han afectado con creciente fuerza a los países de la región. También se indaga, a continuación, sobre algunas perspectivas de las relaciones económicas entre la región y los Estados Unidos, sugiriendo algunas orientaciones para mejorar la posición de América Latina y el Caribe en el marco de esas vinculaciones. En la sección C se examina el estado y las contingencias de las relaciones económicas entre América Latina y el Caribe y la Comunidad Económica Europea, principalmente las comerciales, financieras y tecnológicas, para luego presentar algunos lineamientos dirigidos a ampliar y fortalecer la cooperación entre las dos regiones.

En el capítulo tercero se pasa revista a algunos elementos principales de las exportaciones de bienes de América Latina y el Caribe. En la sección A, que trata de los productos básicos, se reseña la evolución desfavorable registrada por el mercado internacional de productos básicos en lo que ha transcurrido de los años ochenta, para luego comentar sobre las causas de esa tendencia. Más adelante, se pasa revista a posibles acciones conjuntas, a nivel internacional y regional, que los países de América Latina y el Caribe podrían emprender para mejorar el aporte del intercambio de productos básicos a su proceso de desarrollo económico y social. En la sección B se considera la evolución reciente del comercio mundial, destacando lo ocurrido con el proteccionismo de los países industrializados; se examina las modalidades que han adoptado las prácticas proteccionistas en los Estados Unidos y en la CEE, y se destaca la naturaleza discriminatoria del proteccionismo que deben enfrentar las exportaciones de la región en los mercados de los países desarrollados.

El capítulo cuarto está dedicado al comercio de servicios de América Latina y el Caribe, y en especial al estudio de las iniciativas internacionales sobre la materia que están siendo planteadas en diferentes foros multilaterales. Se analizan algunos aspectos fundamentales sobre la posible inserción de la región en la producción mundial y el comercio internacional de servicios, para terminar presentando algunas sugerencias para la formulación de las políticas de América Latina y el Caribe en este campo.

El capítulo quinto y final de la primera parte del estudio, trata de los problemas de financiamiento externo y

de deuda con el exterior de América Latina y el Caribe. Considera las tendencias y perspectivas de la situación financiera de la región, estas últimas según proyecciones que se extienden hasta mediados de los años noventa; analiza el origen y la naturaleza de la deuda externa de América Latina y el Caribe y pasa por último a sugerir algunas orientaciones de acción regional sobre las formas de enfrentar el endeudamiento con el exterior y su servicio.

La segunda y última parte del documento, dedicada a la integración y cooperación regionales, comprende tres capítulos que tratan respectivamente el tema de las negociaciones e instrumentos para revitalizar el comercio regional, el de la búsqueda de fórmulas de convergencia entre la integración y la cooperación, y el del sector servicios en el intercambio intrarregional.

En relación al tema de las negociaciones e instrumentos para revitalizar el comercio intrarregional, que trata el capítulo primero, se perciben escasos avances en la aplicación de los acuerdos adoptados por las altas autoridades de gobierno en diversos foros políticos de la región, convocados a partir del proceso iniciado con la Conferencia Económica Latinoamericana de Quito, de enero de 1984. Una excepción en este sentido puede ser la rueda de negociaciones de los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), decidida en el Encuentro de Montevideo (marzo de 1985), para realizarse en Buenos Aires los días 7 al 9 de abril de 1986.

Dicha rueda de negociaciones apuntaría a reactivar el comercio intrarregional, fuertemente afectado por el estrangulamiento del sector externo, por la caída de la demanda interna, y por la crisis económica generalizada que afecta a la región desde 1982. Cabe señalar que las opciones para revitalizar el comercio entre los países miembros de la ALADI, podrían extenderse también a los restantes países de la región, dada la flexibilidad del Tratado de Montevideo de 1980 y la existencia de mecanismos *ad hoc* para ello.

Las negociaciones regionales podrían concentrarse en el fortalecimiento de los ejes de intercambio formados por los países medianos y menores con los países de mayor desarrollo económico relativo de América Latina y el Caribe, como asimismo considerar los productos potencialmente más significativos para reactivar el intercambio. Los estudios realizados hasta ahora muestran que con un reducido número de productos (200 a 300) se podría cambiar considerablemente el deprimido nivel de las corrientes comerciales intrarregionales.

Una vez identificados los grupos de productos sujetos a negociación, habría que seleccionar los instrumentos que posibilitarían el intercambio, de acuerdo con la naturaleza y características específicas de los productos y de las modalidades con que éstos se comercian en los respectivos

mercados. Conviene tener presente que, en muchos casos, los aranceles de aduana y los otros gravámenes a la importación han perdido relevancia frente a las restricciones no arancelarias, los créditos de los proveedores o las compras del Estado. Por otra parte, el uso de instrumentos de comercio exterior limitado a los objetivos de la negociación, restringiría al mínimo las interferencias en las políticas nacionales y en los compromisos internacionales de cada país.

La reorientación de parte del comercio hacia proveedores de América Latina y el Caribe podría ayudar a resolver algunos problemas importantes como por ejemplo, la caída de la demanda de la gran mayoría de los productos básicos, la crisis del sector industrial y los desequilibrios del comercio intrarregional.

En cuanto al tema de la búsqueda de fórmulas de convergencia entre la integración y la cooperación regionales, examinado en el capítulo segundo, se ha podido comprobar que con frecuencia las iniciativas de cooperación en América Latina y el Caribe se promueven de manera poco orgánica, como lo muestran algunos casos relevantes de acciones concertadas (por ejemplo, en torno a la energía nuclear, la Asociación Latinoamericana de Industrias de Bienes de Capital, el Tratado de Cooperación Amazónico, el Fondo Andino de Reserva y la Organización Latinoamericana de Desarrollo Pesquero).

Por otra parte, los esquemas de integración subregionales atraviesan por una prolongada y profunda crisis, en particular en lo referente a los programas de liberación del comercio mediante la aplicación de instrumentos tradicionales, como son los aranceles de aduana y la coordinación de políticas comerciales.

Como consecuencia de los dos hechos señalados, se propone sistematizar la promoción y seguimiento de las iniciativas de cooperación, creando o reforzando a nivel de los esquemas de integración unidades especializadas en cooperación y, mediante el fortalecimiento del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), ejecutar tareas de coordinación regional de los esfuerzos de cooperación subregionales.

Por último, en el capítulo tercero, dedicado al sector servicios en el comercio intrarregional, se estudian los rubros de transporte y seguros, por ser los de más importancia entre todos los servicios no financieros que se computan en el balance de pagos.

De este examen se concluye que existe amplio margen para la sustitución de las importaciones y las exportaciones de servicios de transporte en los países medianos y menores de la ALADI, y también, aunque en un grado más reducido, en los países de mayor desarrollo económico relativo de la Asociación. La participación del transporte nacional y zonal es significativamente más amplia en el valor del comercio

entre los países de la ALADI, que en el valor del comercio total de esos países.

La heterogeneidad de la información hace necesario profundizar el análisis de cada país para obtener conclusiones más detalladas. Del mismo modo, si se desea avanzar en el estudio de las posibilidades de reemplazar medios de transporte extrazonales, es preciso considerar los volúmenes físicos de carga y agrupar los productos que son objeto de comercio, de acuerdo con las características que tienen para su transporte.

Primera Parte

**LAS RELACIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES
DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE**

I. LA EVOLUCION DE LA ECONOMIA MUNDIAL Y SUS
EFECTOS SOBRE AMERICA LATINA Y EL CARIBE:
OPCIONES Y POLITICAS

A. INTRODUCCION

El presente capítulo intenta proporcionar un marco de referencia para el análisis de la evolución y perspectivas de la economía mundial, y sus efectos en la economía de América Latina y el Caribe, junto con poner de relieve ciertos rasgos que, sin duda, afectarán las perspectivas futuras de la economía regional.

En relación con el cuadro de posguerra, correspondiente al período 1950-1970, la economía internacional de hoy se revela más lenta y desequilibrada. La crisis recesiva de los años ochenta no ha dado lugar a una recuperación vigorosa en los centros, salvo en la economía estadounidense, la que, sin embargo, está dando signos de haber debilitado su expansión. Las dos expresiones más agudas --y perdurables a lo largo de los años ochenta-- de la situación de desequilibrio en que se debate la economía internacional corresponden, de un lado, a los grandes desajustes de la economía estadounidense y, del otro, al gravoso endeudamiento de algunas economías en desarrollo, entre las que se cuentan casi todas las de América Latina y el Caribe.

La lentitud en el crecimiento de la economía mundial y, por lo tanto, del comercio internacional, conspira contra la necesidad de expandir las exportaciones que enfrentan las endeudadas economías de la región. Del mismo modo, los desequilibrios macroeconómicos de la economía estadounidense --déficit fiscal, altas tasas reales de interés, déficit comercial-- introducen incertidumbres que afectan muy especialmente a la América Latina y el Caribe, en vista del importante relacionamiento comercial recíproco y la magnitud del endeudamiento de la región con la banca privada de ese país. En consecuencia, las perspectivas futuras de expandir las exportaciones al mundo, están estrechamente vinculadas no sólo al dinamismo general de la economía mundial, sino muy especialmente, a la manera como los Estados Unidos pretenda

resolver o corregir sus profundos desequilibrios macroeconómicos externos.

La pérdida de dinamismo y el creciente desequilibrio de la economía mundial no sólo han desacelerado el ritmo del comercio internacional, sino que también están modificando sus reglas de juego. Las formas del comercio administrado y compensado, no siempre compatibles con las normas y el espíritu del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), están proliferando en el comercio Norte-Sur, y también en las relaciones entre países del Norte, como una contrapartida del proteccionismo que a nivel nacional están practicando los grandes centros industriales para preservar sus mercados nacionales y defender sus niveles internos de actividad.

A un nivel estructural más profundo, se están produciendo cambios en la composición del comercio internacional y en la participación relativa de diferentes países y regiones del mundo. Estas modificaciones no son ajenas a la reestructuración económica de los centros --creciente peso de la producción y el comercio de servicios-- o a la emergencia de nuevos productores y exportadores industriales, como es el caso de los países del sudeste asiático y otras regiones del mundo.

El auscultamiento cuidadoso de este cambiante y complejo escenario mundial genera interrogantes de difícil respuesta. Sin embargo, las perspectivas de la economía latinoamericana estarán fuertemente influidas por estos procesos. El presente capítulo pretende proveer un marco de referencia para algunas reflexiones al respecto.

B. EL PANORAMA INTERNACIONAL Y SUS IMPLICACIONES PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

1. Los cambios en las tendencias de la economía mundial

En los años setenta tuvieron lugar algunos hechos y procesos por lo demás bien conocidos, de particular impacto en la economía mundial. En la esfera de la producción, se desaceleró el crecimiento de la economía de los centros que se había observado en el período 1950-1970, aunque la economía japonesa exhibió un gran dinamismo, muy superior al de los Estados Unidos y de la Comunidad Económica Europea. Durante este período se registró, además, la expansión de los denominados nuevos países industrializados. La reducción del dinamismo de los centros y la emergencia de nuevos y vigorosos competidores en la economía mundial contribuyeron, especialmente a fines de los setenta, a fomentar nuevas formas de proteccionismo sobre las manufacturas que exportan las

regiones en desarrollo, las que se sumaron al tradicional proteccionismo agrícola de la Comunidad y de los Estados Unidos.

En el marco de estas tendencias de carácter estructural en la esfera de la producción y del comercio ocurrieron, además, algunos hechos singulares en la esfera monetaria, comercial y financiera, que cabe recordar. El exceso de dólares estadounidenses en el resto del mundo y las menguantes reservas de oro en dicho país, llevaron a la declaración de inconvertibilidad del dólar en 1971. En 1973, los países exportadores de petróleo lograron la primera gran elevación en los precios de ese hidrocarburo. Los superávits comerciales de los grandes exportadores de petróleo, se recircularon a través de la banca privada internacional y fueron convertidos en abundantes créditos, concedidos en especial a los países en vías de desarrollo. Las corrientes financieras se privatizaron en medida creciente, las instituciones crediticias intergubernamentales perdieron gravitación y otro tanto aconteció con las inversiones privadas directas en los movimientos internacionales de capital.

Los efectos desequilibrantes de estos procesos sobre el comercio internacional fueron manifiestos en lo que atañe a los déficits y superávits derivados de la crisis petrolera, y más larvados e impredecibles en cuanto a las transformaciones de la estructura financiera internacional. Durante este período, sin embargo, el comercio internacional de América Latina creció, en promedio, con bastante dinamismo, y la economía regional experimentó una mayor apertura al comercio mundial. Esto reflejó, por una parte, el incremento en los precios del petróleo para los países latinoamericanos exportadores de este producto y, por otra, un intento de promover y diversificar exportaciones. En parte, las exportaciones latinoamericanas durante esta fase se expandieron por una mayor apertura de los Estados Unidos en su coeficiente de comercio exterior, especialmente hacia los países petroleros.

Este dinamismo se mantuvo con algunos altibajos a lo largo de los años setenta, tanto en las exportaciones como en las importaciones; asimismo, durante este período los precios internacionales siguieron un curso relativamente favorable para los productos que exporta la región. En el segundo quinquenio, la permisividad financiera de origen privado otorgó una holgura adicional en el sector externo de los países latinoamericanos, y contribuyó a fomentar el proceso de endeudamiento característico de este lapso. No obstante, durante el período 1976-1980 las importaciones latinoamericanas superaron a las exportaciones en sólo 2% como promedio. Así, el déficit acumulado en la cuenta de bienes en esos cinco años fue del orden de los 5.2 millones de dólares, en tanto que el déficit en cuenta corriente, también acumulado para ese período, alcanzó a casi 90 000 millones de dólares,

debido fundamentalmente a los servicios de factores financieros. Se puede concluir, entonces, que la deuda externa creó su propia dinámica de autoalimentación a través de las altas tasas reales de interés, y de las renegociaciones ante la imposibilidad de servir la deuda.

Sin embargo, las tendencias a la apertura y a la expansión en el comercio internacional de la región se interrumpieron abruptamente al inicio de los años ochenta, tras una categórica reorientación de la política económica estadounidense. Con el objeto de combatir las presiones inflacionarias y promover la reactivación económica, se inició en dicho país una política restrictiva de corte monetarista, combinada con un aminoramiento de la presión tributaria concordante con la filosofía ofertista que, en los inicios de este proceso, tendió a predominar en los esfuerzos reactivadores. La restricción de la oferta monetaria, orientada a combatir la inflación, junto con el creciente déficit fiscal derivado, entre otras causas, de la reducción tributaria y financiado con ahorro privado, generaron un alza de las tasas de interés y una afluencia importante de capital financiero hacia el mercado estadounidense.

Para equilibrar sus propios mercados financieros y evitar presiones inflacionarias, las restantes economías de la OCDE elevaron sus tasas de interés, acrecentando el costo financiero de la inversión productiva en todo el mundo desarrollado, y contribuyendo a generar presiones recesivas. Como resultado, se produjo una desaceleración y posterior estancamiento del comercio mundial, con un derrumbe en los precios de los productos básicos que no tiene precedentes en los últimos cincuenta años. La reducción en los niveles de actividad y de empleo en los países industrializados exacerbó las presiones proteccionistas que ya se habían ido implantando en los años setenta, las que adquirieron particular relieve frente a la agricultura y a ciertos productos manufacturados que los países en desarrollo producen con ventajas comparativas.

El escalonamiento arancelario, las restricciones cuantitativas, los recargos variables, las cláusulas de salvaguarda, los derechos compensatorios, las barreras técnicas al comercio y los subsidios a la exportación y a la producción, son algunos de los expedientes que se han difundido para proteger y administrar el comercio por parte de las economías industrializadas, no sólo en su relacionamiento con los países del sur, sino también en su intercambio recíproco.

A estas formas de proteccionismo han recurrido con especial vigor la Comunidad Económica Europea y el Japón. Las normas del GATT parecen perder vigencia y son crecientemente vulneradas en este nuevo escenario. Las cambiantes circunstancias están dando vida, además, a nuevas leyes de comercio exterior en el mundo desarrollado. Tal es el caso

de la Ley de Comercio y Arancel de Aduanas de 1984 de los Estados Unidos de América, que otorga nuevas atribuciones de retorsión al poder ejecutivo y, además, clarifica los mandatos de los negociadores estadounidenses en materia de servicios, alta tecnología, e inversiones vinculadas al comercio.

Como es bien sabido, el efecto de estas nuevas tendencias y procesos sobre la región ha sido devastador. El alza de las tasas de interés, la menor demanda de los centros que deriva de las tendencias neceisivas y proteccionistas, el derrumbe de los precios de los productos básicos y la retracción del financiamiento internacional son, entre otros, los principales factores determinantes de la actual asfixia externa de la región. La relación entre el servicio de la deuda y el valor de las exportaciones se ha elevado a límites difícilmente soportables, y la situación se ha agravado por la ya mencionada retracción en la afluencia de capitales, especialmente de origen privado, al punto que la región se ha convertido en exportadora neta de capitales.

El ajuste recesivo para tratar de cumplir con los compromisos de la deuda generando un superávit suficiente en el balance comercial, ha hecho caer fuertemente los niveles regionales de actividad y empleo durante lo que va corrido de los años ochenta, de manera tal que el producto por habitante actual de América Latina y el Caribe es inferior al de 1980.

2. Perspectivas de las exportaciones latinoamericanas

El examen de las perspectivas de crecimiento futuro de las exportaciones latinoamericanas no es ajeno a la evolución de ciertas tendencias estructurales que se están observando en la economía internacional. En primer lugar, los países de la OCDE están modificando sus estructuras productivas con transformaciones tecnológicas que acrecientan el papel de los servicios tanto en la composición del producto como en la del empleo. Estas transformaciones estructurales corresponden, con toda probabilidad, a una transición tecnológica --micro-electrónica, biotecnología, diversificación energética-- que se prolongará más allá del siglo XX y que ya ha comenzado a modificar la situación anterior en materia de ventajas comparativas, no sólo entre centros y periferias, sino también entre los mismos centros. Este proceso contribuye a generar tensiones y fricciones en la esfera de la competencia internacional que conspiran contra la liberación y multilateralización de las prácticas comerciales.

A largo plazo, en el transcurso del próximo siglo, el desarrollo de los centros experimentará profundas mutaciones estructurales internas que, a no dudarlo, modificarán la especialización productiva internacional, cambiarán el cuadro de

las ventajas comparativas actuales y, por consiguiente, la composición y dinámica del comercio mundial.

En segundo lugar, y dentro del sector industrial, se ha ido reduciendo en el largo plazo la complementariedad que existía entre los países industrializados y los que están en vías de industrialización. De este modo, las estructuras de la producción industrial se han vuelto más competitivas, especialmente por la emergencia de los denominados nuevos países industriales, cuyos productos manufacturados tienen calidad y precios adecuados como para concurrir al mercado de los centros. Estas tendencias estructurales obstaculizan el restablecimiento de un comercio abierto y multilateral, al estilo propugnado por la Carta de La Habana, que dio nacimiento al GATT.

En tercer lugar, dentro de los países en desarrollo, los de América Latina y el Caribe enfrentan una situación particular. De un lado, sus economías están mucho más diversificadas que las de los países más pobres de Asia y África y no pueden aspirar a participar con ellos en un mismo pie de igualdad en cierto tipo de ayuda oficial para el desarrollo destinado a las naciones más pobres. Tampoco se benefician de concesiones comerciales que —como el Acuerdo de Lomé— los países europeos tienden a otorgar a sus ex colonias.^{1/} De otro lado, sin embargo, sus economías no han alcanzado una producción industrial capaz de competir en el mercado de los centros a gran escala y con alto grado de diversificación, como sucede, por ejemplo, con la oferta exportable que proviene de los países del sudeste asiático.

C. PERSPECTIVAS DE LA ECONOMIA MUNDIAL Y SUS EFECTOS EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Las perspectivas de la economía mundial son inciertas y resulta particularmente arriesgado pretender augurarlas. Entre los múltiples factores de incertidumbre, destaca un aspecto de particular relevancia para América Latina y el Caribe: el de la futura evolución de las tasas internacionales de interés y del valor de los ingresos de exportación que pueda percibir la región.

En general, en las variables mencionadas influirá el mayor o menor dinamismo de los centros industriales, con sus correspondientes demandas de importaciones provenientes de la periferia y la evolución del proteccionismo, que afectará la materialización de tales importaciones. La recuperación económica de los centros será beneficiosa para América Latina: i) si va acompañada por una reducción del proteccionismo; ii) si posibilita efectivamente el incremento —en volumen y valor unitario— de nuestras exportaciones, y iii) si,

además, involucra una reducción de las tasas reales de interés que gravan duramente el servicio de la deuda.

Queda fuera de las posibilidades de este capítulo introductorio un detenido examen de los factores subyacentes que, en las economías centrales, afectan el comportamiento de estas variables. La tarea se aborda de manera más sistemática en los capítulos siguientes. Sin embargo, cabe anticipar algunas observaciones sobre la actual evolución y perspectivas de la economía estadounidense, en vista de su decisiva gravitación sobre la dinámica monetaria y financiera internacional. Además, la evolución de la economía norteamericana tiene, como es sabido, un particular efecto sobre la economía regional. Como se ha dicho reiteradamente, existe un encadenamiento causal entre la magnitud del déficit estadounidense, el alto nivel de las tasas reales de interés, y la fragilidad o insuficiencia de la recuperación económica en los centros. Por otro lado, la fortaleza del dólar, que acompaña las altas tasas de interés, sostiene y acrecienta el abultado déficit comercial de los Estados Unidos, lo que contribuye a estimular las exportaciones de algunos países centrales, en particular del Japón; de los países de industrialización reciente, y también de América Latina y el Caribe.

1. Los desajustes estructurales de la economía de los Estados Unidos

¿Qué probabilidad existe de que el déficit fiscal de los Estados Unidos, que contribuye decisivamente a mantener elevadas las tasas de interés, pueda ser controlado con rapidez? Sería riesgoso intentar una respuesta categórica a esta interrogante. Pero cabe vislumbrar algunas alternativas que tendrían diferentes efectos sobre la economía de América Latina y el Caribe.

La primera de ellas, planteada por la así denominada "corriente ofertista" de economistas estadounidenses, suponía que el crecimiento económico acrecentaría los ingresos fiscales y que con tasas tributarias menores se lograría una recaudación mayor. Esto posibilitaría una reducción gradual del déficit, con el consiguiente alivio en las tasas de interés. También se suponía que la elevación de las tasas de interés sería contrapesada por un aumento del ahorro privado interno, acicateado por esas mismas tasas y por las reducciones impositivas. A su turno, este incremento del ahorro privado interno también presionaría hacia abajo las tasas de interés. En los hechos, sin embargo, el reciente crecimiento de la economía estadounidense no redujo la magnitud del déficit ni alivió significativamente la presión sobre las tasas de interés. De otro lado, el ahorro privado interno no ha respondido a las expectativas y es el ahorro externo la principal fuente de financiamiento actual del déficit fiscal.

estadounidense. Por primera vez en lo que va corrido de este siglo, los Estados Unidos se ha convertido en una economía deudora. Además, el fortalecimiento del dólar ha conducido a este país hacia un déficit comercial sin precedentes. Así, esta alternativa corresponde a una expectativa que no se ha cumplido, dando lugar a la situación actual, caracterizada para América Latina y el Caribe por altas tasas de interés que gravan el servicio de su deuda y un notable crecimiento de sus exportaciones hacia los Estados Unidos.

Otra alternativa digna de ser considerada podría concluir hipotéticamente una clásica contención estructural del déficit fiscal (reducción del gasto público, aumento de los ingresos tributarios, o ambas cosas a la vez), la que tendría efectos recesivos en la economía norteamericana derivados de la disminución en el gasto interno. Por otro lado, esos efectos recesivos podrían ser contrapesados en parte por la reducción de las tasas de interés, y por la gradual devaluación del dólar que acrecentaría la competitividad de los productos estadounidenses. Para la región esta alternativa sería favorable por la reducción de las tasas de interés y una eventual y parcial "licuación" de su deuda, pero afectaría desfavorablemente la colocación de sus exportaciones en un deprimido mercado estadounidense. Sin embargo, acrecentaría la competitividad de los productos cotizados en dólares que exporta hacia Europa y Japón.

Otra proyección podría introducir las expectativas de los inversionistas externos que actualmente adquieren dólares en el resto del mundo para invertirlos financieramente en los Estados Unidos. Si ese cuantioso ahorro externo se redujera de una manera más o menos brusca, inherente a la proverbial "volatilidad" de los factores psicológicos, podría debilitarse la principal fuente de financiamiento del déficit fiscal y de compensación del déficit del balance de pagos en el país del norte. Si la oferta monetaria se mantuviese restringida y las tasas reales de interés se elevasen aún más, tratando de recuperar el ahorro externo perdido e incluso de evitar un brusco y excesivo debilitamiento del dólar, esta alternativa sería particularmente perjudicial para los endeudados países de América Latina. Desde luego, si este proceso fuera demasiado intenso y abrupto, la estabilidad misma del sistema financiero internacional podría verse afectada.

2. Incertidumbre acerca de los escenarios futuros y las modalidades del comercio internacional

Las anteriores digresiones, incompletas y superficiales, son sin embargo útiles para poner de relieve tanto cuán vulnerable es la región frente a los factores externos, y cuán impredecible es el futuro escenario mundial. Por lo demás, las

alternativas brevemente esbozadas antes son sólo algunas de las posibles variantes. Ellas pueden combinarse de múltiples formas, manifestarse con ritmos diferentes, o incluir posibilidades que no se han considerado aquí, como, por ejemplo, la de un financiamiento inflacionario del déficit estadounidense.

La vulnerabilidad de la economía mundial a las expectativas en el ámbito financiero y a las opciones políticas que se asuman en el mundo desarrollado, especialmente en los Estados Unidos, es el rasgo que más dificulta la previsión del futuro. Sin embargo, en vista de los niveles generales de incertidumbre en cuanto a crecimiento, y de los extremos desequilibrios actuales en materia de comercio, pagos y endeudamiento, parece razonable asumir estrategias prudentes y cautelosas que no confíen excesivamente en el dinamismo de la economía internacional, ni en la receptividad de sus mercados.

En el derrumbe de los precios de los productos básicos exportados por América Latina y el Caribe (más del 32%, excluido el petróleo, en 1980-1985) han influido diferentes factores. Primero, la sobrevaluación del dólar, que perjudicó de manera general las exportaciones de productos básicos cotizados en dicha moneda, las que perdieron competitividad en los mercados de Europa y el Japón. Segundo, la elevación de las tasas de interés, que de un lado incrementó los costos de mantener abultadas existencias de productos básicos y, de otro lado, redujo las perspectivas generales de crecimiento económico y por lo tanto desalentó las expectativas de una futura alza de precios en estos productos. Tercero, el proteccionismo agrícola de los Estados Unidos y de la CEE, que no sólo disminuyó las importaciones de productos agropecuarios por parte de la OCDE, sino que también entró a competir con una oferta acrecentada en otros mercados. Cuarto, los cambios tecnológicos y las nuevas pautas de consumo, que redujeron aún más en los países centrales la elasticidad-producto de la demanda de ciertos insumos industriales (acero, cobre, etc.) y la elasticidad-ingreso de la demanda de ciertos alimentos (azúcar de caña por ejemplo). Por último, y a pesar de la recuperación estadounidense del bienio 1983-1984, el crecimiento económico de la OCDE en el primer quinquenio de los años ochenta fue inferior a sus tendencias históricas --especialmente en lo que atañe a la industria-- y es sabido que las fluctuaciones en los precios de los productos básicos siempre son más acentuadas que las del crecimiento económico de los centros.

La lentitud en la expansión económica de los países desarrollados que más comercian con América Latina y el Caribe, y el desequilibrio en los mercados internacionales, son los principales factores que conspiran contra la liberalización y el multilateralismo de las políticas comerciales. Los gobiernos acentúan su participación más directa y

efectiva en las negociaciones comerciales a medida que se debilita la confianza en las propiedades equilibrantes que se esperan de las fuerzas del mercado. Mientras persistan los desequilibrios que actualmente se observan en la economía mundial, los gobiernos probablemente acrecentarán su vigilancia de los saldos de comercio con diferentes regiones y países, adoptando actitudes de reciprocidad fundadas en principios y mecanismos que se apartan crecientemente de los propios del comercio libre y multilateral.

El ejemplo más claro y notorio de estas nuevas propensiones hacia el "comercio administrado", está en la nueva Ley de Comercio y Arancel de Aduanas recientemente aprobada por el Congreso y el Ejecutivo de los Estados Unidos, que fortalece las facultades presidenciales en materia de retorsión y legisla sobre el comercio de servicios. Recuérdese también el Reglamento 2641/84 de la Comunidad Económica Europea, relativo al refuerzo de la política comercial común. Otra expresión conspicua de estas tendencias hacia el comercio administrado, fundado en el principio de la reciprocidad y en las negociaciones bilaterales directas, es el auge del intercambio compensado y, en particular, del comercio de contrapartida. El intercambio compensado apunta a paliar los desequilibrios comerciales, la carencia de divisas y las reducciones y pérdidas de mercado atribuibles a dichos factores. Se trata de la manera tradicional de intercambio entre el Este y el Oeste, que se ha extendido de manera creciente a las negociaciones Norte-Norte y también Norte-Sur merced a la activa participación de las empresas comercializadoras transnacionales. En el comercio Sur-Sur, el intercambio compensado implica, generalmente, la participación activa y directa de los gobiernos, pudiendo asumir modalidades no sólo bilaterales, sino multilaterales cuando se practica en el marco de acuerdos, regionales o subregionales, de integración y cooperación económica.

3. Algunas conclusiones

Es probable que este escenario restrictivo, con un inestable panorama financiero y creciente prevalencia del comercio administrado y compensado, acreciente su gravitación en lo que resta de esta década, por razones que pueden resumirse brevemente a manera de conclusión.

Primero, la pérdida de dinamismo de la economía mundial, y en particular la actual lentitud en el crecimiento de los centros, continuará probablemente a corto y mediano plazo, creando problemas de empleo en los propios centros y fomentando por esta vía presiones proteccionistas, que operarán selectivamente, junto a los mecanismos y expedientes del comercio administrado. Nótese que esta afirmación no excluye, de ningún modo, la posibilidad a más largo plazo de un

fuerte resurgimiento en el dinamismo de los centros, con base en las nuevas tecnologías emergentes.

Segundo, el desplazamiento del producto y del empleo hacia las actividades de servicios en los centros, forma parte de una profunda transformación tecnológica (con avances en la microelectrónica, la biotecnología, la diversificación energética, etc.), que se encuentra en pleno desarrollo. Esta gran transición estructural genera fricciones adicionales en materia de empleo en las actividades productoras de bienes, y el surgimiento de nuevas actividades industriales derivadas del avance tecnológico en los centros comienza a modificar el cuadro heredado de las ventajas comparativas. Mientras se produce dicha transformación, se acrecientan las presiones proteccionistas en los sectores más tradicionales de la economía.

Tercero, en el interior de la estructura productiva manufacturera a escala mundial, se han ido aproximando las proporciones en que concurren las industrias pesadas y las livianas a la generación del producto industrial. Muchos países periféricos de desarrollo intermedio, y en particular los denominados nuevos países industrializados, han entrado a competir en el mercado mundial con productos provenientes de su industria pesada. Esto podría endurecer --en plazos cortos y medianos-- la competencia comercial, en especial para los países más grandes y desarrollados de la región, que ya incursionan en estos campos. En plazos más largos, es de esperar que la oferta exportable de los centros se desplace hacia las actividades de superior tecnología que hoy están en plena gestación. Pero las revolucionarias alternativas tecnológicas que están emergiendo también podrían ser utilizadas para rescatar la competitividad de industrias actualmente obsoletas en los centros.

Cuarto, en el marco de estos escenarios restrictivos, la región se encuentra en una posición especial y diferente. De un lado, sus productos industriales --con la probable excepción de los del Brasil-- no alcanzarán en el corto plazo niveles de competitividad en el mercado mundial equiparables, por ejemplo, a los que ostentan los nuevos países industrializados del sudeste asiático. De otro lado, su diversificación productiva y sus niveles medios de vida, la privan, al menos parcialmente, de la "ventaja comparativa" asociada a bajos costos salariales, que tienden a estar presentes en los países más pobres de Asia y Africa. Además, su condición de región semidesarrollada tampoco le permite aspirar plenamente a la asistencia crediticia y a las preferencias comerciales que se otorgan en el marco de la cooperación internacional.

Quinto, en el contexto de las relaciones verticales de tipo Norte-Sur, la región en su conjunto no puede aspirar a participar de las preferencias que los principales países

européas otorgan a sus ex colonias, o a beneficiarse de los lazos comerciales y financieros especiales que el Japón ha ido estableciendo con los países del Sudeste asiático. Su órbita principal de relacionamiento gira en torno de los Estados Unidos, que no ha planteado preferencias especiales de carácter comercial y financiero con respecto a ella. La reciente iniciativa de la Cuenca del Caribe parece haber condicionado varias de sus concesiones y beneficios a determinado tipo de comportamientos y garantías políticas por parte de los países beneficiarios en la subregión. Por otro lado, cabe reiterar que el reciente auge de las exportaciones hacia los Estados Unidos es atribuible a la recuperación económica de ese país, pero que a corto plazo se avizora un debilitamiento de la tendencia expansiva en el país del Norte, y que a mediano plazo, el déficit comercial de los Estados Unidos parece estar llegando a límites difícilmente sostenibles.

Atendiendo a estos argumentos, y ante el exacerbamiento general de las presiones proteccionistas, no será fácil para los países latinoamericanos lograr una fluida y dinámica expansión de sus exportaciones al mercado de los centros, ni competir en general a nivel internacional. La programación futura de las actividades comerciales externas de la región deberá tomar en consideración este restrictivo escenario internacional que amenaza con prolongarse en lo que resta de esta década, con los consiguientes efectos sobre la situación financiera internacional de la región.

4. Dos líneas de acción complementarias para la región

Existen dos líneas directrices centrales que pueden, quizás, contribuir a orientar la acción de América Latina y el Caribe. Ellas son complementarias y se alimentan recíprocamente. De un lado, emerge la necesidad de organizar y ejercer un poder negociador fortalecido ante el resto del mundo, en especial ante los países desarrollados. De otro lado, aflora el urgente imperativo de contrarrestar el deterioro del comercio intrarregional y buscar mecanismos e instrumentos que revitalicen intensamente, mediante el fortalecimiento de la integración y cooperación regionales.

Estas dos orientaciones básicas constituyen principios rectores de validez permanente, pero adquieren renovada vigencia en el presente escenario económico mundial y regional. La toma de conciencia de esta crisis ha encontrado expresiones político-institucionales de tanta trascendencia como la Conferencia Económica Latinoamericana celebrada en Quito en enero de 1984. Asimismo, el tratamiento conjunto del tema de la deuda dio lugar a sucesivas reuniones del Consenso de Cartagena, en las que se ha puesto crecientemente de relieve

la estrecha vinculación entre deuda y comercio que está presente en la actual crisis regional.

D. POSIBLES ALTERNATIVAS DE ACCION

1. Algunos elementos de estrategia: promoción de exportaciones y sustitución de importaciones regionales

El objetivo de promover exportaciones ha sido claramente comprendido por los países latinoamericanos en la hora actual y no necesita ser subrayado en este documento. La extraordinaria reducción de las importaciones operada durante el primer quinquenio de esta década se asoció con las bien conocidas y dolorosas consecuencias recesivas que ya se analizaron. Esta política ha generado un costo social difícilmente soportable a mediano plazo, y deberá ser reemplazada por una política de racionalización y sustitución selectiva de importaciones, para abastecer las necesidades esenciales de la población y satisfacer los requerimientos imprescindibles de insumos y equipos tendientes a reactivar los aparatos productivos internos y a reasumir el desarrollo económico.

El desarrollo y promoción de las exportaciones, al igual que la selectiva racionalización y sustitución de importaciones, son dos vías complementarias e imprescindibles para generar superávit de comercio tendientes a paliar la asfixia externa originada en el pesado endeudamiento que hoy padece la región. Esto no significa ignorar ni subestimar la necesidad de seguir luchando, en la órbita financiera, por un más equitativo reparto de la gravosa carga de la deuda externa.

La política económica exterior de cada país de la región se ve afectada por variados factores nacionales atinentes a la naturaleza y composición de su oferta exportable, al tamaño económico y relativo de cada país, y también a las exigencias y problemas propios de la situación económica (inflación, desocupación, etc.) que, como es obvio, reflejan importantes diferencias en cada caso. Muchos de los instrumentos de comercio exterior en la política comercial de cada país, como subsidios, aranceles, tasas de cambio, etc., también responden, en parte al menos, a las condiciones propias de la situación económica interna. Esto no es óbice, sin embargo, para la exploración de áreas de convergencia y cooperación en los lineamientos generales de la política comercial que los diversos países vayan adoptando en el futuro.

Tanto la sustitución de importaciones como la promoción de exportaciones configuran estrategias interdependientes y complementarias que presentan una dimensión regional, la cual se suma a los esfuerzos que a escala nacional cada país

deberá efectuar en este campo. Muchos de los instrumentos concretos de política comercial pueden ser utilizados concretamente a nivel regional con el objeto de promover exportaciones y sustituir importaciones. Al respecto, en un documento de la CEPAL se observaba: "El crecimiento del comercio intrarregional tiene, potencialmente, un doble efecto dinámico. En el corto plazo, permite aumentar la utilización de la capacidad instalada a través del incremento de las exportaciones. Además, por el lado de las importaciones, el esfuerzo sustitutivo a nivel nacional puede pasar a recaer, en parte importante, en el poder productivo de la región en su conjunto, lo que diversifica notablemente las oportunidades de sustitución. Para que ese doble efecto sea posible se requiere, al mismo tiempo, fortalecer los arreglos comerciales y financieros regionales que permitan reducir el uso de divisas convertibles internacionalmente. La intensificación del comercio y del concomitante esfuerzo sustitutivo de importaciones a escala regional, en la medida que no afecten las exportaciones a terceros países, liberarán recursos que podrán destinarse a importar desde los centros, bienes que el poder productivo latinoamericano no está en condiciones de generar".2/

Un proceso de sustitución de importaciones planteado a escala regional, se combina y complementa de manera necesaria con la promoción de exportaciones a escala nacional. En efecto, si todos los países latinoamericanos acrecientan sus importaciones provenientes de América Latina y el Caribe, todos estarán promoviendo, como contrapartida lógica, sus exportaciones a la región. En torno al punto se agregaba en el mismo documento: "Existe sin embargo, un grupo de países que están en mejores condiciones para impulsar tanto el proceso sustitutivo como la intensificación del comercio a nivel intrarregional. Se trata de los países grandes y algunos medianos que gravitan --o pueden gravitar-- fuertemente en el comercio intrarregional. Algunos de ellos como Argentina, Brasil y México, tienen en sus exportaciones a la región un componente relativamente alto de manufacturas. En el caso de Venezuela, su alto poder adquisitivo deriva de su condición de exportador de petróleo. Estos países podrían acrecentar sus ventas intrarregionales, si previamente acrecentaran sus compras a la región. Su poder productivo más diversificado les permite ofrecer una gama mucho más variada de productos a la región".3/

Los países de menor desarrollo económico relativo que cuentan con una oferta exportable menos diversificada, al adquirir manufacturas de los países más desarrollados de la región quizás deban pagar un cierto costo adicional, si se las compara con manufacturas análogas importadas desde los centros, pero ese eventual sacrificio estará compensado por el ahorro de divisas convertibles y la reactivación

económica interna derivada de pagar las mercancías que se compran con otras que se exportan.

Así concebida, la sustitución regional de importaciones constituye, para cada país que participa en ella, una política de promoción de exportaciones y es concebible, al menos como condición teórica de posibilidades, un proceso en que la región esté sustituyendo importaciones a un ritmo que reduzca su coeficiente de comercio con el resto del mundo, en tanto que cada país dentro de ella esté acrecentando el suyo por su apertura comercial al resto de la región. Sin embargo, la estrategia delineada está lejos de proponer un cierre, aunque sea relativo, de la economía regional, dado que, en rigor, la reducción de importaciones se ha producido por el ajuste recesivo. Por el contrario, la orientación propuesta aspira a racionalizar las importaciones desde los centros, en vista de la actual reducción de nuestra capacidad importadora, y a crear condiciones más favorables para acrecentar las exportaciones extrarregionales. Este último efecto debería derivar de la mayor competitividad que, en el mercado mundial, irían adquiriendo nuestros productos a través de las bien conocidas economías de escala y especialización, merced a la expansión del mercado regional. Desde este punto de vista, el proceso de desarrollo e integración hacia adentro también favorece la autonomía y el poder negociador de la región hacia afuera.

En el marco de estas orientaciones generales es posible algunos mecanismos susceptibles de ser utilizados en el logro de tales objetivos.

Estos instrumentos son, por lo general, capaces de operar en ambos planos —desarrollo e integración hacia adentro, concertación y poder negociador hacia afuera— poniendo de relieve, que todo lo que acrecienta la cohesión regional, también aumenta la autonomía y el poder negociador ante el resto del mundo.

2. Acciones regionales

Entre las medidas concretas para incrementar las vinculaciones económicas regionales y resolver el acuciante problema de la deuda externa, cabe destacar, en primer lugar, las ya acordadas por los gobiernos en la Conferencia Económica Latinoamericana de Quito, en el II Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y en el Consenso de Cartagena.

Entre los instrumentos que podrían contribuir a la restitución de los niveles del comercio intrarregional se cuentan:

i) utilización del poder de compra del Estado, tanto para acrecentar el comercio recíproco como para concertar negociaciones con terceros países. El Estado, directamente

o a través de sus empresas autónomas, compra en el exterior alrededor del 40%, en promedio, de las importaciones totales de los países latinoamericanos. Es, asimismo, en general un significativo importador de bienes de capital, combustibles y alimentos. Negociaciones entre entidades y empresas estatales destinadas a desviar hacia la región parte de esas compras --por ejemplo, un 10%-- tendrían un efecto inmediato sobre el nivel del comercio regional. Cabe recordar que gran parte de los organismos del Estado están exentos de derechos de aduana y otros gravámenes a la importación que dificultan dichas negociaciones. Por otra parte, si las compras del Estado se orientan principalmente hacia los países de menor desarrollo económico relativo de la región, que tienen más dificultades para colocar sus potenciales ofertas exportables en el mercado mundial, se podrán romper algunos de los desequilibrios comerciales que más influyen en la parálisis del comercio intrarregional;

ii) congelación de las restricciones no arancelarias al comercio regional y avance en su eliminación gradual, dado que dichas restricciones están perjudicando seriamente los logros alcanzados con tanto esfuerzo en el comercio recíproco. Los mayores desequilibrios los tienen los países latinoamericanos en sus relaciones económicas con los centros industrializados, en particular en los rubros de servicios de la balanza de pagos, de manera que no se justifica la aplicación de restricciones no arancelarias con igual rigor al comercio regional que al intercambio con terceros países;

iii) profundización de la preferencia arancelaria regional a niveles que trasciendan su significado simbólico actual. La verdadera eficacia de este mecanismo está supe- ditada a su aplicación conjunta con otras medidas, como la eliminación para el comercio regional de las restricciones no arancelarias, la aplicación efectiva de los aranceles en las compras del Estado y el levantamiento de los múltiples regímenes de excepción que existen en América Latina y el Caribe;

iv) exploración sistemática de las posibilidades del intercambio compensado en el comercio recíproco bajo sus formas bilaterales y multilaterales, aprovechando, cuando corresponda, los marcos institucionales y los mecanismos de los esquemas regionales y subregionales de integración económica. Análisis de la utilidad de este mecanismo en las relaciones comerciales con los países desarrollados y sus transnacionales, y en el comercio con otras regiones del mundo;

v) examen conjunto de las perspectivas y viabilidad de que los países más desarrollados de la región, que por lo general son los principales superavitarios en el comercio regional, formen empresas de comercialización multinacionales tendientes a recircular con mayor fluidez, dentro o fuera de la región, los productos que se adquieran en el

marco de convenios de intercambio compensado, especialmente aquellos que provienen de países latinoamericanos y del Caribe con oferta exportable muy poco diversificada. La presencia de estas empresas comercializadoras, organizadas al estilo de las del mundo desarrollado, favorecería el comercio intrarregional, la formalización de acuerdos de intercambio compensado, y la eventual colocación, regionalmente o en el exterior, de los productos que pueden exportar los países menos desarrollados de la región;

vi) perfeccionamiento de los acuerdos de compensación de pagos y créditos recíprocos, ampliando los plazos de la compensación real, acrecentando los márgenes crediticios, y canalizando una mayor proporción del comercio regional a través de los mismos; asimismo, intentando vincular este mecanismo con los acuerdos de intercambio compensado en lo que atañe a la parte financiera y monetaria de las compensaciones, y examinando la posibilidad de ampliar a la región iniciativas como la del peso andino de los países del Grupo Andino;

vii) fortalecimiento y desarrollo de los mecanismos de financiamiento y de seguro de crédito a las exportaciones, especialmente en manufacturas de uso durable y en bienes de capital. En este último tipo de productos es posible que, dada la muy heterogénea potencialidad de la oferta exportable de bienes de capital entre los países de la región, sea preferible el empleo de subsidios de exportación por parte de los países latinoamericanos más adelantados en dicha rama industrial, en vez del otorgamiento de preferencias arancelarias en los países compradores de menor desarrollo. Así, el costo del subsidio, en moneda nacional, lo asumiría el país exportador y no el país comprador, que pagaría un precio en moneda extranjera equivalente al que cancelaría por un producto procedente de un país industrializado;

viii) exploración de los mecanismos tendientes a que los países superavitarios de la región, en general los de mayor tamaño y desarrollo, utilicen parte de las divisas provenientes de su intercambio para promover inversiones conjuntas que diversifiquen y acrecienten la oferta exportable de los países deficitarios que comercian con ellos;

ix) conveniencia de patrocinar negociaciones de empresarios, públicos y privados, que comprenda a importadores y exportadores de la región, con la finalidad de crear nuevos nexos comerciales entre los países y de discutir con los actores más directos las potencialidades y obstáculos del comercio intrarregional. Iniciativas en esa dirección ya se han tomado en el Grupo Andino. Asimismo, es necesario crear un sistema ágil y actualizado de información sobre posibilidades de comercio recíproco y de sustitución regional de importadores que facilite la formulación de políticas tendientes no sólo a incrementar el comercio intrarregional, sino también a coordinar la capacidad y los esfuerzos

negociadores de países latinoamericanos que sean adquirentes o exportadores de un producto común con respecto al resto del mundo. Por cierto, éstas son sólo algunas de las medidas que se pueden aplicar para dinamizar los vínculos económicos entre los países de la región.

En el plano institucional, cabe hacer hincapié en la necesidad de fortalecer y hacer más operativos los organismos de integración y cooperación regionales y subregionales, puesto que son esas entidades las que pueden ejecutar los acuerdos y orientaciones que emanan de los gobiernos en el más alto nivel político. Hay que buscar la forma de acortar distancias entre la voluntad política y la puesta en práctica de las decisiones, muchas veces diluidas o apartadas de sus propósitos originales.

Un tema particularmente significativo es el estrechamiento de los nexos, al interior de la ALADI, entre el Grupo Andino y los restantes países miembros, dado que ese proceso podrá darle una nueva dinámica a la Asociación y fortalecer, al mismo tiempo, al propio Grupo Andino.

3. Negociaciones internacionales

a) La deuda externa

El elevado monto del endeudamiento externo y su oneroso servicio es uno de los problemas más graves que ha debido enfrentar la región. Configura una delicada situación de estrangulamiento externo y revela con claridad la dependencia de los países y las limitaciones a su autonomía para adoptar las decisiones de política económica que consideraran más adecuadas en el contexto interno y externo.

No cabe duda de que el manejo y renegociación de la deuda externa ha comprometido los mayores esfuerzos y capacidades de las autoridades económicas de los países de la región, en particular en los últimos dos años. Pese a que las renegociaciones fueron realizadas separadamente por cada país de la región con el FMI y los bancos acreedores, también se hicieron avances en la dirección de convenir algunos criterios básicos y establecer un mecanismo ágil y eficiente de consulta y seguimiento a través del Consenso de Cartagena. Esos criterios básicos fueron establecidos en el Plan de Acción de Quito por 26 países latinoamericanos y del Caribe, en tanto que al Consenso de Cartagena concurren diez países miembros de la ALADI (no estuvo presente Paraguay), y la República Dominicana.

El tema de la deuda externa seguirá siendo crucial por muchos años para la gran mayoría de los países de la región, en especial si se mantienen las altas tasas reales de interés y las corrientes financieras actualmente débiles e insuficientes.

Los escenarios que se perfilan --si no hay cambios decisivos en las tasas de interés y en el acceso a nuevos financiamientos menos onerosos que los actuales--, reflejan situaciones de grave estrangulamiento en el sector externo de muchos países latinoamericanos, al menos por todo el resto del decenio y parte de los años noventa, lo que sin duda afectará negativamente su tasa de desarrollo económico.

La alternativa de llevar a la esfera política de los países industrializados la discusión de la deuda latinoamericana parece haber ido cristalizando a partir de las proposiciones recientes del Secretario del Tesoro de los Estados Unidos (Plan Baker). Sin embargo, y especialmente a través del Consenso de Cartagena, los países de América Latina han puesto de manifiesto la insuficiencia de dicha propuesta. Por otra parte, la acumulación de factores negativos para la región, como son las altas tasas reales de interés, la interrupción de las corrientes financieras, el deterioro de la relación de precios del intercambio, el creciente proteccionismo de los centros industrializados y algunos desajustes estructurales de la economía mundial todavía no corregidos, puede inducir --y de hecho está induciendo-- a los países a actitudes más categóricas que las adoptadas hasta ahora. Así, por ejemplo, la reciente, abrupta y muy intensa caída en los precios del petróleo, sin duda obligará a algunos grandes exportadores de la región a modificar sus posiciones negociadoras en materia de deuda.

b) Condiciones para el fortalecimiento del comercio internacional

La cooperación internacional seguirá siendo necesaria para la solución de muchos de los problemas que aquejan a la economía mundial. El diálogo Norte-Sur se ha deteriorado en los años ochenta. Su imprescindible revitalización requiere de una nueva estrategia y modalidades de negociación que cambien las bases y reglas de juego del pasado, por otras que permitan a los países en desarrollo una mayor participación y peso en las negociaciones internacionales.

i) Contenido de las negociaciones. Una comprobación que es útil rescatar de las experiencias del diálogo Norte-Sur, en varios foros, es el contenido o ámbito restringido y segmentado en que se han desarrollado estas negociaciones.

Para los países en desarrollo, esta segmentación de los temas y de las negociaciones ha tenido un costo muy elevado y ésto, básicamente, por dos razones. En primer lugar, les ha dificultado el proceso de coordinación y acción conjunta, y en segundo lugar, ha reducido su poder de negociación a niveles muy limitados.

ii) Modalidades y procedimientos de la negociación. La experiencia de las rondas de negociaciones comerciales multilaterales anteriores, y en particular las que se efectuaron en el marco del GATT, ha demostrado las limitaciones de una negociación global en que se intenta conjugar e integrar los intereses de todos los países.

Dada la relación asimétrica de poderes que existe entre países desarrollados y en desarrollo, el resultado ha sido siempre que las negociaciones se concentren principalmente en solucionar los problemas comerciales que afectan las relaciones recíprocas de los países industrializados y en particular las de los Estados Unidos, la Comunidad Europea y Japón, quedando marginados los intereses y objetivos de los países en desarrollo.

Las alternativas a una nueva ronda de negociaciones multilaterales con participación global de países desarrollados y países en desarrollo, podrían ser, o bien una negociación esencialmente Norte-Sur, o bien que los países en desarrollo aborden estas negociaciones con cada uno de los principales países o grupos de países industrializados separadamente y no en su conjunto. Otra posibilidad, alternativa o complementaria, que valdría la pena explorar, sería la búsqueda de una negociación propia de la región sobre los problemas que le son más específicos con el mundo desarrollado de economía de mercado y con los países de economía centralmente planificada. Sin renunciar a la plataforma de negociación que la región ha constituido con las otras regiones en desarrollo (en particular a la Plataforma de Buenos Aires acordada en 1983), se podrían buscar negociaciones con estos grupos de países sobre problemas y temas de particular importancia en sus relaciones económicas internacionales.

Hay que resaltar, sin embargo, que un requisito previo fundamental para que los países en desarrollo puedan aprovechar y beneficiarse de cualquiera de estas modalidades de negociación sugeridas, será el fortalecimiento y perfeccionamiento de los mecanismos de concertación y coordinación entre ellos para organizar una respuesta y estrategia conjunta frente al desafío que representa el estancamiento de la cooperación internacional. Obviamente, la preparación, coordinación e instrumentación de esta ambiciosa y difícil tarea se haría mucho más fácil si el Grupo de los 77 contara con una secretaría especializada propia, del tipo de la que tienen en la OCDE los países industrializados.

c) Nuevas reglas y principios que conduzcan las relaciones comerciales

Los requisitos principales para el logro de un nuevo sistema de comercio más equitativo, sano y dinámico han sido

señalados por la Secretaría de la UNCTAD y pueden enumerarse brevemente:

i) El sistema comercial del futuro ha de apoyar el proceso de crecimiento dinámico y de cambio estructural de la economía mundial. El proteccionismo, en particular sus aspectos discriminatorios, es en grado considerable un reflejo de las rigideces estructurales que caracterizan a la economía mundial. La hipótesis de que el ajuste estructural se produciría en forma automática por el libre juego de las fuerzas del mercado, ha resultado históricamente incorrecta. Es necesario, por lo tanto, considerar las políticas de ajuste estructural como una nueva dimensión del futuro sistema comercial.

ii) Hay que crear un sistema satisfactorio de salvaguardias, para tener la seguridad de que los problemas y dificultades que inevitablemente surgirán en ocasiones sean resueltos de una manera transparente, previsible, no discriminatoria y equitativa.

iii) Es necesario prestar atención a la forma en que se traten en el futuro los procesos que están fuera del sistema actual de comercio o que éste no absorbe adecuadamente. Entre ellos figuran las prácticas comerciales restrictivas, una parte importante del comercio de productos agrícolas, el comercio de servicios, las transacciones de las empresas transnacionales y las de las empresas de comercio estatal.

iv) El sistema comercial del futuro debe constituir un marco que permita articular en forma satisfactoria la evolución de las relaciones comerciales entre los subsistemas. Además de las agrupaciones de integración y de cooperación económica de Europa, como la CEE, la Asociación Europea de Libre Intercambio (AELI), y el Consejo de Asistencia Mutua Económica (CAME), en los países en desarrollo se tiende cada vez más hacia tales subsistemas, tanto en los niveles subregional y regional como en el plano interregional.

v) Otro aspecto importante concierne al tratamiento que debe otorgársele a los países en desarrollo en este nuevo marco. El Sistema Generalizado de Preferencias constituye sólo una respuesta parcial a esta cuestión. Aparte del hecho de que aún no ha sido incorporado en forma permanente al sistema de comercio, su alcance e impacto se han visto debilitados por la introducción de nuevos conceptos tales como los de graduación y reciprocidad. El sistema de comercio futuro debe resolver todas estas insuficiencias y establecer un vínculo importante entre el comercio y el desarrollo.

vi) El sistema de comercio multilateral que se creó en la posguerra nunca estuvo llamado a funcionar en forma aislada, sino que debía estar respaldado por otros mecanismos para obtener los objetivos de pleno empleo, la estabilidad de las monedas y la transferencia de recursos suficientes a los países en desarrollo.

Es evidente que el logro de los objetivos mencionados, orientados a un Nuevo Orden Económico Internacional, no dependerá únicamente de las acciones que puedan emprender en ese sentido los países en desarrollo.

Un elemento importante que habrá de valorizarse en futuras negociaciones es que el orden actual no funciona para los países en desarrollo. Las modificaciones y reformas que deben negociarse, han de procurar satisfacer los intereses de todas las partes, para beneficio de la comunidad internacional en su conjunto.

d) El detenimiento y la reversión de las tendencias proteccionistas

Las acciones que podrían concertarse a nivel regional son básicamente de dos tipos. Las primeras de carácter esencialmente preventivo para evitar la imposición de nuevas medidas, y las segundas como respuesta a medidas proteccionistas que se le apliquen a la región y que afecten sus intereses.

Por otra parte, sería muy importante que la región pudiera contar con información precisa sobre la forma como operan los mecanismos de toma de decisiones proteccionistas en los principales mercados industrializados, para tratar de ejercer acciones que eviten perjuicios y no lleven a interminables procesos de retorsión.

Dentro de las medidas de respuesta ante el proteccionismo, América Latina debería estar mejor preparada para aplicar medidas similares a las exportaciones desde los países desarrollados a la región. El tratamiento simétrico podría tener también un carácter preventivo, para que los países industrializados que contemplan la aplicación de medidas proteccionistas, consideren cuidadosamente el impacto negativo que para sus economías o empresas podrían tener las medidas de represalia que podrían adoptar los países de la región. Asimismo, el uso de tales medidas elevaría las negociaciones a un nivel más político, ampliaría su ámbito, puesto que las sacaría de su carácter sectorial o de producto específico al aumentarse la gama de productos involucrados, e incrementaría la participación de diversos intereses afectados por dichas medidas. Esto facilitaría una visión de conjunto del problema y podría llevar a soluciones más adecuadas y racionales para todos.

II. TENDENCIAS EN EL RELACIONAMIENTO ECONOMICO EXTERNO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

A. SEGMENTACION DEL COMERCIO INTERNACIONAL

1. Naturaleza de la segmentación del comercio internacional

La concentración de los circuitos dinámicos en el comercio entre determinados países, con exclusión de otros, y en ciertos tipos de productos (entre los cuales en esta oportunidad no se considera a los servicios) sin extenderse a los demás, es un fenómeno que puede denominarse segmentación del comercio internacional.

La segmentación del comercio puede tener su origen en causas históricas, económicas y políticas, muy antiguas, vinculadas algunas de ellas a pasados lazos coloniales o políticos entre naciones hoy día independientes. No obstante, para los efectos de este trabajo interesa examinar principalmente los procesos que han acentuado este fenómeno durante los últimos quince años.

Entre estos procesos, se han destacado y han sido objeto de grandes debates en foros internacionales aquéllos originados en determinadas políticas aplicadas por los gobiernos. Algunas prácticas discriminatorias de comercio, importantes en la actualidad, fueron adoptadas poco después de la segunda guerra mundial e integradas a la normativa del GATT. Las preferencias comerciales entre economías que forman agrupaciones regionales o subregionales con vistas a una mayor integración, constituyen el caso más típico.

Sin embargo, la discriminación respecto de las corrientes comerciales provenientes de países no participantes en dichas agrupaciones y de ellos entre sí, ha asumido en los últimos años nuevas modalidades que han tendido a acentuar la segmentación del comercio internacional. Estas nuevas formas de discriminación han estado relacionadas particularmente con el tipo de proteccionismo que ha predominado en la política comercial de los países industrializados, al margen de las reglas y obligaciones que supone la aplicación de las normas del GATT.

En efecto, el proteccionismo registrado especialmente en el último decenio, es esencialmente bilateral y se aleja cada vez más de la multilateralidad como principio para resolver los problemas vigentes. Se han multiplicado los acuerdos de limitación voluntaria, basados en la reciprocidad bilateral y, además, han proliferado por esta vía nuevos regímenes preferenciales.

Las distintas formas de comercio compensado (trueque, compras de contrapartida, acuerdos de readquisición o acuerdos bilaterales de compensación, triangulación y multilateralización) han sido apoyados o promovidos por los poderes públicos, alcanzando un radio de aplicación que podría incluir del 20% al 25% del comercio mundial, según estimaciones de la UNCTAD.

La acentuación de los desequilibrios comerciales y financieros observados en las relaciones económicas internacionales parece haber originado el auge de estas políticas discriminatorias. Un reciente trabajo sobre comercio compensado señala al respecto:

"Cuando los automatismos del mercado aparecen como ilusorios o inexistentes, en cuanto a su capacidad de lograr el equilibrio, y los mecanismos de cooperación internacional revelan su ineficacia --o incluso su total inoperancia-- para contrarrestar las tendencias al desequilibrio estructural, es entonces cuando emergen las nuevas reglas de juego fundadas en la reciprocidad. Los países deficitarios y deudores se ven crucialmente compelidos a buscar el equilibrio mediante una vigilancia de los balances de pagos a nivel bilateral o con el conjunto de los principales superavitarios".^{4/}

El papel de las grandes empresas comercializadoras ha sido importante para lograr estos acuerdos de comercio compensado y administrado. Su acción también ha sido muy significativa en otros casos para crear circuitos comerciales o imprimir dinamismo a los ya existentes, logrando abrir o ampliar mercados para los productos que comercian.

El financiamiento otorgado por los bancos internacionales durante la última década ha sido también un factor importante para mantener y expandir corrientes dinámicas de comercio en este contexto de desequilibrios crecientes de la economía mundial. La internacionalización del negocio bancario es otra característica notoria de la economía mundial, especialmente en el decenio pasado.

Tanto en el período de rápida expansión de la liquidez internacional a la que contribuyeron hasta 1981, como en el de la crisis de endeudamiento de los países en desarrollo más reciente, los grandes bancos internacionales han influido francamente en la evolución del comercio internacional. Si se examinan las cifras de endeudamiento externo, se observa una gran concentración en un número limitado de países. Estos gozaron de ventajas para desarrollar su comercio exterior, en relación a otras economías que no tuvieron similar acceso a estas fuentes de financiamiento privado.

La internacionalización de los procesos productivos es otro hecho que ha cobrado fuerza en los últimos tres quinquenios, y ha incidido en la segmentación del comercio internacional. Así, se trata de la división de las tareas necesarias para la producción de un bien final, desde su diseño

hasta su terminación, en distintos conjuntos de operaciones que se realizan en plantas ubicadas en diferentes países.

En tal sentido, la novedad no radica en la división misma de la secuencia productiva a escala internacional, pues ello ha sido tradicional en procesos industriales con relación al uso de materias primas y otros insumos de origen agrícola o minero. En los últimos quince años, sin embargo, esa modalidad se ha intensificado al incorporar dos particularidades que afectan las tendencias del comercio internacional.

Por una parte, la internacionalización de los procesos productivos se ha extendido dentro de las diversas ramas productoras de manufacturas y, por otra, ha sido promovida por grandes empresas transnacionales. A menudo éstas producen el bien desde su diseño hasta su comercialización, dando lugar a corrientes comerciales dentro de la misma firma entre distintos países; en otras ocasiones, controlan por medios indirectos el conjunto del proceso, llevando a cabo directamente sólo alguna parte de él. Finalmente, también se da el caso de simple coparticipación, sin instrumentos especiales de control, pero con un interés muy directo, junto a las otras empresas participantes, en los resultados del proceso total.

El examen de la creciente internacionalización de los procesos productivos sitúa frente a los importantes fenómenos económicos que, aunque no son siempre determinantes, están tras las nuevas prácticas de discriminación comercial de los gobiernos y de la acción de las grandes empresas comercializadoras y bancos internacionales que han afectado la evolución y estructura del comercio internacional en los tres últimos quinquenios.

En efecto, la internacionalización de la producción refleja el grado de dinamismo de los movimientos internacionales de capital, los efectos del cambio tecnológico en la productividad de los factores de producción, y las diferencias en los costos de estos últimos. Aparece de esta manera un complejo de fuerzas económicas que determinan las condiciones básicas para la creación de corrientes comerciales, y el desplazamiento de antiguas corrientes de intercambio por otras nuevas.

2. Algunas asimetrías del comercio mundial en las últimas décadas

La economía mundial ha presentado en los últimos veinte años un cuadro de inestabilidad y desequilibrios crecientes. Sin embargo, en términos de producción y comercio globales, se observan distintas etapas que se reflejan en las cifras del cuadro 1.

Cuadro 1

PRODUCCION Y COMERCIO MUNDIALES
(Tasas medias de variación anual, en volumen)

Período	Producción	Exportaciones	Año	Producción	Exportaciones
1963-1973	6	8.5	1978	4	5.5
1973-1983	2	3.0	1979	4	6.0
1974	2.5	3.5	1980	1	1.5
1975	-1	-3.0	1981	1	0.0
1976	7	11.0	1982	-2	-2.0
1977	4.5	4.5	1983	3	2.0

Fuente: GATT, El comercio internacional en 1980-1981, Ginebra, 1981, y El comercio internacional en 1983-1984, Ginebra, 1984.

En el segundo quinquenio de los años sesenta culminó el ciclo expansivo iniciado después de la guerra, y en el quinquenio siguiente se manifestaron los primeros síntomas de la crisis que aqueja a las economías centrales. Se quebró el sistema monetario fundado en los acuerdos de Bretton Woods y se sufrió el primer impacto del alza de los precios del petróleo. La inestabilidad resultante culminó en 1975 con la contracción de la producción y las exportaciones mundiales. Luego, se sucedieron dos cuatrienios de características opuestas. El cuadro indicado muestra, entre 1976 y 1979, un período de renovada expansión, seguido de otro, entre 1980 y 1983, de franco estancamiento.

Dentro de esta evolución global de la producción y del comercio mundial se han acentuado las inclinaciones hacia la segmentación de este último. Inestabilidad, desequilibrios y segmentación parecen vincularse a fenómenos similares que han afectado estructuralmente al desarrollo de las principales economías de mercado. Algunos de ellos serán analizados más adelante. Pero el fenómeno que preocupa, por su misma naturaleza, no se refleja en los indicadores agregados del Cuadro 1, sino en las asimetrías que muestra la evolución temporal de sus componentes.

Las tendencias a la segmentación del comercio internacional se manifiestan a través de los cambios en la

composición del intercambio internacional y, asimismo, en la trayectoria por tipos de productos de las corrientes de comercio por países de origen y destino. En efecto, las tendencias del comercio mundial durante este período muestran grandes asimetrías que corresponden a la concentración de las corrientes más dinámicas del intercambio en un cierto tipo de bienes --sin tener en cuenta en este análisis, vale la pena reiterarlo, a los servicios-- y entre un número limitado de países.

a) El dinamismo del comercio de productos manufacturados

El rasgo más notorio en la evolución de la composición del comercio mundial por tipos de productos es el fuerte descenso de la participación relativa de los productos primarios, excluidos los combustibles minerales. Entre 1960 y 1980, esa participación cayó desde 43.2% a 23.5%. (Véase el cuadro 2). La contracción más aguda se registró en las materias primas agrícolas (de 10.8% a 3.8%).

La cuota de los combustibles minerales en el intercambio comercial se mantuvo más o menos estable durante los años sesenta y hasta los primeros años de los setenta, observándose una leve declinación entre 1960 y 1970 (desde 9.9% a 9.2%). El aumento de los precios del petróleo llevó a un brusco cambio del porcentaje de participación, que alcanzó a 19.4% en 1975, y luego se elevó a 23.7% en 1980. Posteriormente, este valor ha tendido a declinar.

La evolución del comercio de productos manufacturados es opuesta a la observada en relación a los productos primarios. Su participación relativa en el conjunto del intercambio comercial aumentó ostensiblemente en los años sesenta (desde 45.7% en 1960, a 55.5% en 1970). Durante los años setenta esta tendencia se vio interrumpida por las alzas de los precios del petróleo, de suerte que la representación de los productos manufacturados descendió a 51.3% en 1960. Sin embargo, en los últimos años ha vuelto a elevarse.

El dinamismo de las corrientes de comercio de productos manufacturados queda en mayor evidencia cuando se excluyen los combustibles minerales, como puede observarse en la parte inferior del cuadro 2. La participación relativa de los productos manufacturados aumentó persistentemente, de 50.7% en 1960 a 61.1% en 1970, y a 67.2% en 1980.

Se configura así un hecho de importancia para el análisis de la segmentación del comercio internacional: las corrientes dinámicas en el intercambio internacional de bienes se dan esencialmente en los productos manufacturados. En el curso de las dos décadas consideradas, éstos aumentaron su participación en el comercio mundial, excluidos los combustibles, desde la mitad a más de dos tercios.

Cuadro 2

PARTICIPACION DE LOS PRINCIPALES GRUPOS DE PRODUCTOS
EN LAS EXPORTACIONES MUNDIALES

(Porcentajes)

Productos (Según Secciones y Capítulos de la CUCI)	1960	1965	1970	1975	1980
Alimentos (0+1+4+22)	19.4	18.4	14.7	13.2	11.2
Materias primas agrícolas (2 menos (22+27+28))	10.8	8.1	5.8	3.9	3.8
Minerales y metales (27+28+67+68)	13.0	12.2	12.8	9.7	8.5
Productos primarios (excepto combustibles)	43.2	38.7	33.3	26.8	23.5
Combustibles (3)	9.9	9.6	9.2	19.4	23.7
Manufacturas (5 a 8 menos (67+68))	45.7	50.1	55.5	52.1	51.3
<u>Total (0 a 9)</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
<u>Valor total de las exportaciones mundiales (en miles de millones de dólares)</u>	<u>127.9</u>	<u>186.4</u>	<u>312.1</u>	<u>872.2</u>	<u>1 973.0</u>
<u>Excluidos los combustibles</u>					
Alimentos	21.5	20.3	16.2	16.4	14.7
Materias primas agrícolas	12.0	9.0	6.4	4.8	5.0
Minerales y metales	14.4	13.5	14.1	12.0	11.1
Productos primarios	47.9	42.8	36.7	33.2	30.8
Manufacturas	50.7	55.4	61.1	64.6	67.2
<u>Total excluidos los combustibles</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
<u>Valor total de las exportaciones mundiales, excluyendo combustibles (en miles de millones de dólares)</u>	<u>115.2</u>	<u>168.5</u>	<u>283.4</u>	<u>703.0</u>	<u>1 505.4</u>

Fuente: UNCTAD, *World Commodity Trade: Review and Outlook*, TD/B/C.1/236, Ginebra, 4 de mayo de 1983.

La reducción de la importancia del comercio de productos primarios, en general, ha sido característica de todo el período de posguerra, sustentando las previsiones que ya en 1950 hiciera la CEPAL. Esas estimaciones se basaban en la consideración de los siguientes factores:

"a) Los bienes primarios representan una proporción decreciente del gasto o demanda globales a medida que se elevan las rentas;

"b) Hay sustituciones cada vez más generalizadas de productos básicos;

"c) Con el progreso técnico va reduciéndose la participación de los insumos primarios en el valor de los bienes finales; y

"d) Políticas y diversos instrumentos proteccionistas en los países industrializados estrechan el acceso a los mercados de los productos básicos".5/

Estos factores han persistido, afectando negativamente la demanda de productos primarios. En las últimas décadas, el progreso tecnológico parece haber intensificado los procesos de sustitución de productos básicos aludidos en los puntos b) y c), con lo cual se han visto afectados tanto los volúmenes como la relación de precios del intercambio de estos productos.

b) Predominio de los países desarrollados en el intercambio mundial

Las numerosas alteraciones que han caracterizado las relaciones económicas internacionales durante los últimos veinte años, no han significado una modificación sustancial de la orientación geográfica de las principales corrientes de comercio. Ha persistido un rasgo básico del sistema centro-periferia: el predominio de los países industrializados de economía de mercado en el intercambio mundial.6/ (Véase el cuadro 3).

El cuadro 3 muestra que estos países han mantenido durante los años sesenta y setenta y a principios de los años ochenta, una participación en el comercio mundial superior a 60%, ya se les considere como originarios o como destinatarios de las exportaciones. Aunque el alza de los precios del petróleo hizo descender tal participación en 1975 y 1980 (casi 5% en la primera ocasión y más de 1% en la segunda), no se advierte una disminución sostenida en estos circuitos de comercio. Adicionalmente, el intercambio de los países industriales entre sí representa más del 40% de las exportaciones mundiales.

Las exportaciones de los países miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), que en el cuadro corresponden a los "países en desarrollo tradicionalmente exportadores de petróleo", han seguido, naturalmente,

Cuadro 3

EXPORTACIONES MUNDIALES POR PRINCIPALES REGIONES, 1963-1982

(En miles de millones de dólares y porcentajes)

Destino Origen	Año	Regiones industriales		Países en desarrollo				Países del Este		Todo el mundo	
				Tradicionalmente exportadores de petróleo		Otros					
		Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Regiones Industriales	1963	70	45.1	4	2.3	18	11.7	4	2.3	99	64.0
	1968	118	49.5	6	2.6	25	10.5	6	2.7	161	67.0
	1973	294	51.1	16	2.8	53	9.2	18	3.2	391	68.0
	1975	381	43.5	47	5.4	83	9.5	33	3.7	558	63.0
	1978	585	44.9	79	6.1	121	9.3	42	3.2	846	64.0
	1979	735	45.0	77	4.7	151	9.2	51	3.1	1 034	63.0
	1980	845	42.5	100	5.0	184	9.3	59	3.0	1 217	61.0
	1981	796	40.6	119	6.1	191	9.7	57	2.9	1 196	61.0
	1982	768	41.7	114	6.2	172	9.3	52	2.8	1 135	61.0
Países en desarrollo tradicionalmente exportadores de petróleo	1963	7	4.3	0	0.0	2	1.3	0	0.1	9	5.0
	1968	11	4.6	0	0.0	2	1.0	0	0.1	14	5.0
	1973	33	5.7	0	0.0	7	1.3	1	0.2	42	7.0
	1975	87	9.8	1	0.1	21	2.5	2	0.3	113	12.0
	1978	111	8.6	2	0.1	28	2.1	3	0.2	146	11.0
	1979	164	10.0	3	0.2	41	2.5	4	0.2	213	13.0
	1980	276	11.4	4	0.2	61	3.1	5	0.2	299	15.0
	1981	206	10.5	4	0.2	56	2.9	4	0.2	273	13.0
	1982	159	8.6	3	0.2	52	2.8	5	0.3	222	12.0

Cuadro 3 (Cont.)

Destino	Año	Regiones industriales		Países en desarrollo			Países del Este		Todo el mundo			
		Valor	\$	Tradicional-mente exportadores de petróleo	Otros	Países del Este	Valor	\$				
Otros países en desarrollo	1963	16	10.2	0	0.3	4	2.8	2	1.0	23	14.0	
	1968	21	8.7	1	0.3	6	2.4	2	0.8	30	12.0	
	1973	48	8.3	2	0.4	13	2.2	4	0.8	68	11.0	
	1975	63	7.2	6	0.7	19	2.2	8	0.9	99	11.0	
	1978	106	8.1	11	0.8	30	2.3	10	0.8	159	12.0	
	1979	131	8.0	13	0.8	42	2.6	12	0.7	201	12.0	
	1980	162	8.1	18	0.9	55	2.8	16	0.8	256	12.0	
	1981	166	8.5	20	1.0	60	3.1	16	0.8	268	13.0	
	1982	158	8.6	19	1.0	58	3.1	15	0.8	255	13.0	
	Países del Este	1963	4	2.3	0	0.1	3	1.7	12	8.0	19	12.0
		1968	6	2.6	1	0.2	4	1.5	17	7.0	27	11.0
		1973	16	2.7	2	0.3	7	1.2	33	5.7	57	10.0
		1975	24	2.8	4	0.4	10	1.1	48	5.5	86	9.0
1978		34	2.6	7	0.5	16	1.2	70	5.3	126	9.0	
1979		46	2.8	7	0.4	19	1.2	79	4.8	152	9.0	
1980		57	2.9	7	0.4	24	1.2	89	4.5	178	8.0	
1981		57	2.9	11	0.6	26	1.3	91	4.6	185	9.0	
1982		59	3.2	13	0.7	26	1.4	95	5.2	193	10.0	

Cuadro 3 (Concl.)

Origen	Año	Destino									
		Regiones industriales		Países en desarrollo				Países Este		Todo el mundo	
		Valor	%	Tradicionalmente exportadores de petróleo		Otros		Valor	%	Valor	%
Todo el mundo	1963	100	64.4	5	2.9	28	17.9	18	11.6	155	100.0
	1968	160	67.4	8	3.2	28	15.8	26	10.7	238	100.0
	1973	401	69.7	21	3.6	82	14.4	57	9.9	574	100.0
	1975	568	64.8	58	6.6	136	15.7	92	10.5	875	100.0
	1978	852	65.5	99	7.6	200	15.3	126	9.7	1 303	100.0
	1979	1 099	67.2	100	6.4	259	15.8	147	9.0	1 635	100.0
	1980	1 316	66.2	131	6.6	332	16.7	172	8.7	1 989	100.0
	1981	1 248	63.7	155	7.9	342	17.4	170	8.7	1 960	100.0
	1982	1 167	63.3	151	8.2	316	17.1	169	9.2	1 843	100.0

Fuente: GATT, El comercio internacional en 1982-1983, Apéndice, Ginebra, 1983.

los altibajos del mercado internacional de hidrocarburos. En todo caso, este grupo ha sido destinatario de una corriente cada vez mayor de comercio.

Las exportaciones de los "otros países en desarrollo" muestran un dinamismo inesperado, si se considera el descenso de la participación en el comercio mundial de los productos primarios. La proporción que estas corrientes de exportación representan dentro del total mundial, ha tenido un aumento constante desde 1975: 11.3% ese año, 12.9% en 1980 y 13.8% en 1982. Esta tendencia apunta al rápido crecimiento de las exportaciones de manufacturas de un grupo de países del Tercer Mundo, asunto que se tratará posteriormente.

Es también digno de hacer notar el incremento de los intercambios de los países en desarrollo entre sí, tanto miembros de la OPEP como especialmente los que no lo son. A partir de 1973, su participación en el comercio mundial se ha elevado constantemente: fue de 3.9% en ese año, y subió a 6.9% en 1980 y a 7.1% en 1982, cuando las corrientes internacionales de comercio se contrajeron. No obstante, este porcentaje es aún relativamente pequeño dentro del conjunto del intercambio mundial y no amaga la primacía que mantienen dentro de él los países industriales.

La preeminencia de los países desarrollados en el intercambio internacional se advierte más nítidamente en los productos manufacturados. El cuadro 4 muestra que más de 80% de las corrientes de exportación de este tipo de productos tiene su origen en las economías industrializadas y, complementariamente, que más de la mitad de las manufacturas transita exclusivamente entre ellas.

Por otra parte, la participación de los países desarrollado en el comercio de productos primarios muestra una evolución que refuerza la posición de sus economías en el conjunto del intercambio mundial. En efecto, dicha participación aumentó en los años sesenta y setenta.^{7/} La vigorosa elevación de la productividad, particularmente en los Estados Unidos, y el aumento del proteccionismo en los países industrializados en general, junto al insuficiente crecimiento de la producción de los países en desarrollo, han sido factores determinantes de este fenómeno. Así, las economías del hemisferio norte han resultado menos afectadas por la marcada declinación de la participación de los productos primarios en el comercio mundial, ya señalada más arriba.

Dentro de la evolución del comercio de los países desarrollados, se destaca el papel que han desempeñado las naciones en desarrollo como mercado para sus exportaciones. Durante los años setenta y hasta 1981 una proporción creciente de las exportaciones de las economías industrializadas tuvo como destino países del Tercer Mundo. De acuerdo a las cifras del cuadro 3, la proporción de tales corrientes de exportación

Cuadro 4

EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS POR GRUPOS DE PAISES */
(Porcentajes)

Desde Hacia	Año	Mundo	Países desarrollados	Países en desarrollo	Países de economía centralmente planificada
		(1)	(2)	(3)	(4)
1. Mundo	1965	100.00	64.34	23.46	11.43
	1970	100.00	68.37	20.32	10.83
	1975	100.00	61.67	25.94	11.90
	1980	100.00	64.00	26.33	9.20
	1981	100.00	61.52	29.28	8.63
	1982	100.00	61.97	28.35	9.00
	2. Países desarrollados de economía de mercado	1965	84.24	60.84	19.89
1970		84.95	63.84	17.09	3.49
1975		84.34	56.41	22.25	5.30
1980		82.75	57.11	21.44	3.89
1981		81.47	54.04	23.50	3.53
1982		80.80	54.09	22.46	3.49
3. Países en desarrollo de economía de mercado		1965	4.12	2.03	1.62
	1970	5.00	3.06	1.70	0.29
	1975	6.33	3.71	2.33	0.23
	1980	9.13	5.30	3.45	0.30
	1981	10.47	5.96	4.05	0.35
	1982	10.70	6.24	3.98	0.36
	4. Países de economía centralmente planificada	1965	11.63	1.47	1.95
1970		10.06	1.48	1.53	7.04
1975		9.33	1.55	1.36	6.36
1980		8.12	1.58	1.45	5.02
1981		8.05	1.52	1.73	4.75
1982		8.69	1.64	1.90	5.15

Fuente: United Nations, *Monthly Bulletin of Statistics*, marzo y mayo de 1984 y mayo de 1981.

*/ Manufacturas: CUCI, Secciones 5 a 8 menos Capítulo 68.

dentro del total mundial subió de 12.0% a 15.5% entre esos dos años.

En relación a las manufacturas el fenómeno es más pronunciado. Como puede observarse en el cuadro 4, las exportaciones de manufacturas de las economías de mercado desarrolladas que tuvieron como destino los países en desarrollo alcanzaron en 1970 a 17.1% del total del comercio mundial de manufacturas, cifra que se había elevado a 23.5% en 1981. En

1982, las ventas de productos manufacturados a los países en desarrollo representaron, en el total de exportaciones de este tipo de productos, 40% para Japón, 38% para Estados Unidos y 22% para la CEE.8/

La importancia de los mercados de los países en desarrollo alcanza al conjunto de las principales ramas industriales y, en particular, a la siderurgia, a los artículos metálicos, a los motores y máquinas y al material eléctrico.

c) Expansión de las exportaciones de manufacturas del grupo de países en desarrollo

La primacía que mantienen los países desarrollados en el comercio de manufacturas ha sufrido, sin embargo, una declinación relativa en los dos últimos decenios, ante el empuje que han mostrado las exportaciones industriales del grupo de países en desarrollo. El cuadro 4 revela una clara participación ascendente de este grupo en el intercambio de productos manufacturados: en 1965 era de 4.1% del total mundial y en 1982 se había elevado a 10.7%.

El dinamismo de estas corrientes superó tanto a las originadas en los países desarrollados de economía de mercado como a las procedentes de los países socialistas. La participación de las primeras en el total mundial descendió de 85% a 80.6% entre 1970 y 1982; mientras el de las segundas bajó de 11.6% en 1965 a 8.1% en 1981.

El crecimiento de las exportaciones industriales del conjunto de países del Tercer Mundo fue acelerado hasta 1981. Aunque a un ritmo menor que en el período 1965-1973, en los ocho años siguientes mantuvieron un incremento rápido que superó largamente, en volúmenes, al de los otros productos, como puede observarse en el cuadro 5. La coyuntura recesiva de 1982 afectó a esta corriente de comercio, pero su contracción fue menor que la de las exportaciones manufactureras de los países desarrollados, como puede deducirse de las cifras del cuadro 5. Las estimaciones disponibles señalan un nuevo aumento en 1983, menor que el de los años setenta, pero muy significativo en el contexto internacional.

Esta expansión de las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo ha cambiado radicalmente la gravitación de los distintos tipos de productos dentro del conjunto de mercaderías exportadas por esos países. Utilizando datos de la UNCTAD, se puede estimar en 11.7% la proporción que en 1965 representaban las manufacturas dentro del total exportado; en 1982, el valor comparable se había elevado a casi el doble (22.9%). Si se excluyen los combustibles, el cambio resulta más acentuado aún; la participación calculada pasó entre esos mismos años de menos de 20% a alrededor de 50%.

Un aspecto que merece considerarse es el destino de estas exportaciones. Los países desarrollados han sido su

Cuadro 5

EXPORTACIONES DE LOS PAISES EN DESARROLLO POR
CLASES DE PRODUCTOS(Variaciones porcentuales medias anuales en
los volúmenes de exportación)

	Manufac- turas	Productos alimenti- cios	Productos no alimen- ticios	Metales y Mine- rales	Combus- tibles
1965-1973	14.9	1.3	3.7	6.3	6.4
1973-1980	10.6	6.0	1.5	5.9	-1.3
1981	16.3	19.7	2.5	2.6	-21.9
1982	-1.6	5.0	-6.1	-2.1	5.1
1983 a/	6.0	0.9	1.7	-1.9	6.1

Fuente: Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial 1984, Washington, D.C., página 31.

a/ Estimaciones.

principal mercado, alcanzando una proporción cercana al 58% del total. (Véase el cuadro 6). Las manufacturas que transitan entre países en desarrollo han seguido siendo un porcentaje estable y cercano al 37% del total de las exportaciones industriales del grupo. A su vez, las compras de los países de economía centralmente planificada, que alcanzaban sólo a 5% del total en 1970, cayeron posteriormente a menos de 4%.

Aunque la mayor parte de las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo se dirige a los países desarrollados, su impacto en el consumo interno de estos países continúa siendo leve. El Banco Mundial lo estima en 3.4% como promedio, en 1980, siendo superior al 15% sólo en prendas de vestir, calzado y productos de cuero. En orden de importancia, siguen los aparatos de radio y televisión, 6.7%, y los textiles, 5.4%.^{9/}

Si bien las exportaciones de los países en desarrollo representan una débil proporción del consumo de productos industriales en los países desarrollados, esa proporción presenta diferencias significativas en cada caso. Estados Unidos y el Japón reciben manufacturas procedentes del Tercer Mundo en una proporción mayor que la CEE, aunque esta última importa más en relación a su consumo. En 1980, del total de

importaciones de manufacturas de la CEE, sólo 5.7% provenía de países en desarrollo; esa proporción se elevaba a 21.4% para los Estados Unidos y a 26.3% para el Japón. (Véase el cuadro 7).

Cuadro 6

DESTINO DE LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS DE
LOS PAISES EN DESARROLLO

Año	Distribución porcentual por destino			Mundo	Valor a/ (Miles de millones de dólares)
	Países desarro- llados	Economías en desa- rrollo	Economías central- mente pla- nificadas		
1965	55.9	39.2	4.7	100	4.2
1970	59.8	35.1	5.2	100	9.5
1975	58.7	36.9	3.7	100	31.6
1980	58.1	37.7	3.2	100	99.5
1982	58.4	37.3	3.4	100	111.5

Fuente: United Nations, Monthly Bulletin of Statistics,
diversos números.

a/ Valor total de las exportaciones de los países en desarrollo a todas las regiones del mundo, en dólares corrientes de cada año.

Se trata, naturalmente, de diversos grados de apertura comercial. Esta es mayor en el caso de la Comunidad, pero en ella mantienen un papel preponderante las corrientes que provienen de países desarrollados, y en particular de otros miembros de la CEE. En cambio, los Estados Unidos y el Japón han aumentado su apertura a las importaciones de manufacturas provenientes de países en desarrollo, estrechando vínculos económicos que sobrepasan el ámbito meramente comercial.

El Cuadro 7 muestra un gran dinamismo en el comercio de productos industriales desde los países de Asia del Sur y Sudoriental hacia los Estados Unidos y Japón, que representaba un 6.5% de las importaciones manufactureras estadounidenses en 1965, y llegó a ser de 18.2% en 1980. Con referencia al Japón, la proporción se elevó de 0.5% a 22.8% en ese mismo período. Se observa también que estas corrientes

Cuadro 7

ORIGEN DE LAS IMPORTACIONES MANUFACTURERAS DE LOS ESTADOS UNIDOS,
 JAPON Y LA CEE a/
 (Porcentajes del total)

<u>Procedentes de países desarrollados</u>					
Importaciones de:	Total	Europa	Estados Unidos	Canadá	Japón
<u>Estados Unidos</u>					
1965	89.9	47.3	-	21.6	19.8
1970	87.5	37.0	-	28.0	21.4
1980	77.2	30.5	-	19.4	25.2
<u>Japón</u>					
1965	96.5	39.5	63.3	1.4	-
1970	86.6	35.5	47.7	1.3	-
1980	68.9	28.5	35.6	1.4	-
<u>CEE</u>					
1965	95.3	78.2	13.0	1.1	1.8
1970	95.3	78.6	12.1	1.1	2.6
1980	91.9	76.7	9.4	0.7	4.4

<u>Procedentes de países en desarrollo</u>					
	Total	América Latina	Africa	Asia b/	
<u>Estados Unidos</u>					
1965	9.5	2.7	0.2	6.5	
1970	12.1	2.4	0.1	9.5	
1980	21.4	3.0	0.1	18.2	
<u>Japón</u>					
1965	0.9	0.3	0.0	0.5	
1970	10.3	0.6	0.1	9.2	
1980	26.3	1.7	0.0	22.8	
<u>CEE</u>					
1965	2.9	0.3	0.8	1.6	
1970	2.9	0.5	0.5	1.7	
1980	5.7	0.6	0.6	4.0	

Fuente: C. Ominami, Les transformations dans la crise des rapports Nord-Sud, Nanterre, octubre de 1984, página 89.

a/ CUCI, secciones 5 a 8, menos los capítulos 67 y 68.

b/ Excluido el Medio Oriente.

Cuadro 8

ORIGEN DE LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS
DE PAISES EN DESARROLLO

AÑOS	Distribución porcentual por origen				Valor a/ (Miles de millones de dólares)
	Todos los países en desarrollo	Asia b/	ALADI	Africa	
1965	100	64.0	12.0	13.4	4.2
1970	100	65.9	13.0	8.8	9.5
1975	100	65.9	14.6	5.6	31.6
1980	100	73.2	13.9	3.4	99.5
1982	100	74.3	12.4	2.9	111.5

Fuente: United Nations, Monthly Bulletin of Statistics, diversos números.

a/ Valor de las exportaciones de manufacturas de todos los países en desarrollo, en miles de millones de dólares corrientes. Corresponde al 100 de la primera columna.

b/ Excluido el Medio Oriente.

han estado sustituyendo a las provenientes de Europa. En el caso japonés se agrega una declinación de las importaciones industriales desde los Estados Unidos, en beneficio de las que vienen de los países asiáticos e incluso, en menor medida, de América Latina.

d) Concentración de las exportaciones de manufacturas en pocos países en desarrollo

Las corrientes de exportación de manufacturas procedentes de países en desarrollo se distribuyen muy desigualmente entre ellos. Más aún, existe una tendencia a la concentración que ha persistido durante la última década, pues las economías que inicialmente tomaron la delantera la han conservado.

El cuadro 8 muestra la participación de algunas regiones en los circuitos de intercambio; se advierte fácilmente la gravitación preeminente que han tenido en éstos los países asiáticos (en el cuadro se excluye al Medio Oriente). Los países de la ALADI mantuvieron un ritmo de expansión parecido

al de los asiáticos, e incluso superior hasta 1975. Pero en la última década el empuje de las exportaciones de las economías asiáticas fue mayor que el del resto de las regiones del mundo. En los dos decenios considerados, por otra parte, las exportaciones de manufacturas provenientes de Africa en desarrollo no han podido seguir el ritmo de crecimiento registrado en otras regiones, y su participación en el total ha disminuido persistentemente.

El cuadro 9 individualiza a los países que predominan en las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo. Cinco economías del Asia aparecen destacadas como las más importantes en este comercio: Taiwán,*/ Corea del Sur, Hong Kong, Singapur e India. Ellos solos generaron 50% de las exportaciones industriales de los países en desarrollo en 1965 y 61% en 1980.

Dentro de la trayectoria comentada se han operado, sin embargo, cambios significativos. Taiwán y Corea del Sur, que sólo representaban 6% en 1965, han pasado a exportar un tercio de las manufacturas que todos los países en desarrollo vendieron fuera de sus fronteras en 1980. En el otro extremo se sitúa India, cuya participación en este comercio cayó abruptamente en tres quinquenios, de 18% a 5%, pasando del primer lugar al sexto entre los países en desarrollo exportadores de productos industriales. Hong Kong que se situaba en el segundo lugar en 1965, también ha retrocedido en su participación (de 19% a 14%), pero aún así su dinamismo ha merecido ser incluido por la OCDE en la categoría de los países de industrialización reciente, junto a Taiwán, Corea del Sur y Singapur.^{10/}

Brasil y México son los países no asiáticos que se ubican en los primeros lugares entre los países en desarrollo exportadores de manufacturas y han sido incluidos en el mismo selecto grupo. Brasil ha logrado imprimir un ritmo de crecimiento a sus exportaciones de productos industriales que sólo ha sido superado por Corea del Sur y Taiwán; y ha aumentado decisivamente su importancia en las ventas externas de manufacturas de los países miembros de la ALADI y de América Latina en general. En 1970 su participación era de 29.4% de las primeras y 23.0% de las segundas, mientras que en 1982 las cifras respectivas fueron de 56.3% y 50.1%.

La participación de México en las exportaciones manufactureras regionales, en cambio, ha disminuido. Con respecto a las de la ALADI, descendió de 31.7% en 1970 a 14.5% en 1982. Incluso Argentina, el tercer exportador de productos industriales de América Latina, ha tenido un comportamiento más dinámico; pero su participación en las exportaciones de

*/ Provincia china de Taiwán. Su inclusión en esta lista y otras que aparecen más adelante se hace sólo con fines prácticos.

Cuadro 9

SITUACION DE LOS SIETE PRINCIPALES PAISES EN
DESARROLLO EXPORTADORES DE MANUFACTURAS

(Porcentajes) a/

	1965	1980
Taiwán b/	4	18
Corea del Sur	2	15
Hong Kong	19	14
Singapur	7	9
India	18	5
Brasil	2	7
México	3	2

Fuente: Clairmonte y Cavanagh (1983), de acuerdo a datos de la UNCTAD. Citado por C. Ominami, Les transformations dans la crise des rapports Nord-Sud, Nanterre, octubre de 1984, página 101.

- a/ Porcentaje de participación de las exportaciones de manufacturas de cada país en el conjunto de exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo.
- b/ Provincia china de Taiwán. Se incluye en esta lista de países sólo para fines prácticos.

manufacturas de la ALADI también bajó, en el mismo período, de 20% a 13.5%.^{11/}

Junto a la tendencia a la concentración, se ha observado también una diversificación de los países en desarrollo que originan corrientes significativas de exportaciones manufactureras. En efecto, el número de ellos que exportaba más de 100 millones de dólares (a precios de 1975), creció de 18 en 1965, a 22 en 1970, y a 47 en 1979.^{12/} El cuadro 10, elaborado por la OCDE, clasifica 37 de estos 47 países combinando montos exportados con tasas de crecimiento en el período 1972-1978. (Los excluidos, por diversas razones, son China, Irán, Jamaica, Kuwait, Líbano, Liberia, Arabia Saudita, Trinidad y Tabago, Venezuela y Vietnam).

La atención de los analistas de la OCDE se centra en los países de la última columna del cuadro. Cinco de ellos (subgrupo A) son considerados economías isleñas dedicadas fundamentalmente a la producción para la exportación de

manufacturas simples, que hacen uso intensivo de mano de obra. Pueden ser consideradas fundamentalmente como centros de producción extraterritoriales de otros países. A ello deben haber logrado pasar la cuota de los 100 millones de dólares a un ritmo acelerado. Este resultado no corresponde a la implantación de un complejo de actividades económicas de carácter industrial, que sirva de base para una sostenida penetración en los mercados internacionales de productos elaborados en actividades secundarias de transformación. Por el contrario, las restricciones comerciales en los países industriales limitarán la expansión de sus exportaciones en cuanto logren controlar una parte significativa del mercado de los rubros (principalmente textiles y vestuario) en los cuales se especializan estas economías isleñas.

Las economías de los países del subgrupo B son más complejas, pero tampoco muestran un desarrollo industrial significativo. El procesamiento para otros países, en calidad de centros de producción extraterritoriales, parece haber desempeñado también en estos casos un papel importante, particularmente en Túnez. Indonesia tiene un tamaño de mercado y recursos provenientes del petróleo que le permiten desarrollar una base industrial más amplia. Pero, aún en 1979 las manufacturas representaron sólo el 3% de sus exportaciones (un 8% si se excluye el petróleo).

En cuanto a Chile, Perú y Uruguay, se observa que aparecen logrando resultados positivos en los años considerados, debido fundamentalmente a políticas que favorecieron la expansión de ciertas líneas de exportación. Empero, los logros no fueron muy firmes, pues entre 1980 y 1982 las exportaciones de manufacturas de estos tres países descendieron abruptamente: de 417 a 261 millones de dólares (37.4%) en el caso de Chile; de 553 a 384 millones de dólares (30.1%) en el Perú, y de 402 a 330 millones de dólares (17.9%) en el Uruguay.

Las economías que parecen estar siguiendo los pasos de Corea del Sur y Taiwán son Tailandia, Malasia y Filipinas, aun cuando esta última ha entrado en una etapa de estancamiento en los años ochenta. En los tres casos señalados, en 1979 los productos industriales representaron más del 20% del total de sus exportaciones.

El auge de las exportaciones industriales de estos tres países, ha recibido un fuerte impulso de las cuatro economías del sudeste asiático que les precedieron en ese tipo de desarrollo: Taiwán, Corea del Sur, Hong Kong y Singapur. Algunos procesos de producción y algunas líneas de productos han sido transferidos, a través de subcontratación o inversión directa, hacia estos tres países, cuando los costos salariales aumentaron en las cuatro naciones relativamente más industrializadas. También éstas han sido compradoras de

Cuadro 10

CLASIFICACION DE PAISES EN DESARROLLO EXPORTADORES DE MANUFACTURAS, SEGUN LAS
TASAS DE CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS, 1972-1978 a/

Valor en 1979 (dólares) <u>b/</u>	Menos de 6.9% <u>c/</u>	Entre 6.9% y 13%	Más de 13% <u>d/</u>
De 100 millones a 1 000 millones	Egipto Colombia Rep. Dominicana El Salvador Guatemala	Bangladesh Turquía Costa de Marfil Kenia Costa Rica	A) Macao Malta Mauricio Sri Lanka Haití B) Marruecos Túnez Jordania Indonesia C) Chile Perú Uruguay
De 1 000 a 2 000 millones	Paquistán	Argentina	Tailandia Malasia Filipinas
De 3 000 a 6 000 millones	Yugoslavia México	India Israel	Brasil Singapur
Más de 10 000 millones		Hong Kong	Corea del Sur Taiwán <u>e/</u>

Fuente: OCDE, "The new wave of industrial exporters", en The OECD Observer,
Paris, 1982.

a/ Tasas de crecimiento medio anual a precios constantes de 1975.

b/ Valores a precios y tasas de cambio corrientes de 1979.

c/ 6.9% es la tasa de crecimiento medio mundial.

d/ 13% es la tasa de crecimiento de los países de reciente industrialización
no pertenecientes a la OCDE (los cuatro asiáticos, Brasil, México y
Yugoslavia).

e/ Provincia china de Taiwán. Su inclusión en esta lista se hace sólo con
fines prácticos.

manufacturas baratas producidas en Tailandia, Malasia o
Filipinas.

Pero ni aún estos últimos tres países han generado
corrientes exportadoras que puedan contener la tendencia a la
concentración de las exportaciones industriales, ya que las
cinco economías en desarrollo más importantes en las exportaciones
de manufacturas están generando aproximadamente los
dos tercios de ellas. De esos cinco, incluido Brasil, sólo
la "banda de los cuatro" (Taiwán, Corea del Sur, Hong Kong y

Singapur) ha hecho de la producción para el mercado internacional el motor de su crecimiento.

En suma, se confirma que el dinamismo de los circuitos de intercambio de bienes queda, por tanto, reservado a las manufacturas, y al comercio entre un número reducido de países, de los cuales sólo alrededor de media docena son países en desarrollo.

3. Circuitos dinámicos y segmentación en el comercio internacional

La rápida revisión de la trayectoria del comercio internacional realizada en las secciones anteriores, ha permitido identificar tendencias generales de concentración de las corrientes más dinámicas de comercio en torno a un número limitado de países y a un determinado tipo de bienes. Esto lleva a lo que se ha definido como segmentación del comercio internacional. Antes de examinar algunos factores que parecen haber contribuido a este fenómeno, conviene señalar algunos vínculos dinámicos que concurren a crear tendencias segmentadoras en el intercambio mundial.

En primer lugar, cabe mencionar los lazos comerciales entre economías de mercado desarrolladas. En especial, interesa precisar mejor las relaciones entre los Estados Unidos, la CEE y el Japón, que responden más directamente a los aumentos de productividad, cambios de competitividad relativa y creciente internacionalización de los procesos productivos y actividades financieras registrados en las últimas décadas.

En segundo término, los vínculos creados en el comercio intracomunitario de la CEE constituyen un caso aparte que responde a un proceso de integración económica de gran dinamismo en las dos últimas décadas.

Tercero, el comercio recíproco de los países del CAME merece asimismo consideración especial, por las características particulares de los lazos que los unen y que influyen en su comportamiento comercial.

Un cuarto caso, finalmente, es el de los países en desarrollo que han logrado integrar su comercio a las corrientes más dinámicas de intercambio de productos. En tal sentido, las limitaciones del relacionamiento centro-periferia no impidieron que una media docena de países se incorporara a la expansión del comercio de manufacturas y se convirtiera en actor principal de ese auge.

a) Vínculos comerciales entre países desarrollados de economía de mercado

Las relaciones comerciales entre los países desarrollados de economía de mercado crecieron a un ritmo acelerado

durante el tercer cuarto de este siglo. Entre 1950 y 1975 el comercio de mercancías entre ellos aumentó a una tasa media anual de 8%, contribuyendo en forma importante a que su crecimiento económico alcanzara tasas comparativamente elevadas, superiores a 4% anual.^{13/}

Diversos factores han influido en el dinamismo observado en las corrientes comerciales entre Europa y Norteamérica. La cercanía geográfica elimina, desde luego, una barrera natural al comercio, que es el costo del transporte. La antigüedad de los lazos comerciales significa especializaciones ya creadas entre los países participantes, y mercados conocidos y adaptados a los productos foráneos; es decir, el paso del tiempo ha permitido que sus estructuras de producción y de consumo se complementen en diversos aspectos.

Pero en el período de posguerra, el hecho más notorio fue el vigoroso desarrollo de empresas transnacionales que sobrepasaron las fronteras nacionales y crearon filiales en distintos países. La expansión de estas empresas tuvo como escenario geográfico privilegiado precisamente a los Estados Unidos, Canadá y Europa. Las instituciones financieras no se quedaron atrás en el proceso de internacionalización de actividades, de suerte que se multiplicaron los lazos financieros, que ya eran intensos antes de la guerra.

Todos estos procesos han reforzado vínculos en el ámbito tecnológico, y han producido una competencia bastante dinámica, al entrar en juego las productividades relativas y las remuneraciones pagadas a los factores por los distintos sistemas industriales nacionales. Tecnología y productividad no han desempeñado el mismo papel en el sector agropecuario, pues los países lo han sustraído, por diversas razones, al enfrentamiento comercial entre ellos. Así, por ejemplo, los Estados Unidos formalizó ya en 1955 su decisión de excluir el comercio de productos agrícolas de las normas del GATT.

Las tendencias proteccionistas surgidas a mediados de los años setenta han tendido a afectar a otros sectores, incluso industriales, como es el caso de los textiles y el acero. Pero la magnitud de las relaciones comerciales, la intensidad de los lazos financieros y la fuerza de los compromisos políticos y militares entre los gobiernos, crean múltiples instancias y herramientas de negociación que hacen difícil que se produzcan retrocesos importantes.

Las relaciones comerciales del Japón con las economías de mercado desarrolladas de Europa y de Norteamérica merecen distinguirse de las que se dan entre estas últimas. Si bien es cierto que han seguido tendencias parecidas, debido a más o menos el mismo tipo de razones, la economía japonesa ha mostrado rasgos muy particulares en su comportamiento de posguerra.

En primer término, sobresale su capacidad para ponerse a la cabeza del adelanto tecnológico en numerosos campos de

la producción industrial. Asimismo, destaca el ritmo de crecimiento de su producción, más alto y sostenido que en los otros países desarrollados, impulsado por los aumentos de productividad y las altas tasas de inversión mantenidas durante todos estos años.

Desde el punto de vista del comercio internacional, debe destacarse su empeño por reducir la penetración de mercaderías extranjeras en aquellos mercados específicos donde la competencia de productos importados se consideraba inconveniente. A pesar de un significativo aumento de su coeficiente de apertura al exterior, el Japón ha protegido tenazmente ramas industriales que estaban en desventaja frente a la competencia externa, hasta que ellas pudieron llegar a conquistar mercados en el exterior.

Finalmente, es preciso destacar que las operaciones de las empresas transnacionales del Japón han tenido una importancia relativa menor en sus vinculaciones externas, cuando se las compara con otras economías desarrolladas. Sin embargo, el papel de grandes empresas especializadas en el comercio exterior ("sogo-shosha") ha sido muy trascendente en el desarrollo de las relaciones comerciales japonesas.

Dentro de la evolución del sistema centro-periferia durante el período de la posguerra, ha sido sustancial la declinación relativa de la hegemonía de los Estados Unidos como centro económico mundial, que se ha debido a la expansión más dinámica de otros países de Europa y particularmente del Japón, convertido en una potencia económica mundial de primer orden a partir de los años cincuenta.

La gravitación del comercio de Japón en el ámbito mundial ha sido creciente. Sus exportaciones que representaban 4.5% del total mundial en 1965, se elevaron a más de 7.5% a principios de los años ochenta. En el trienio 1980-1982, los principales destinatarios de esas corrientes comerciales eran los Estados Unidos, con más del 25%; luego los países del Asia que sumaban algo menos de una cuarta parte y, en tercer lugar, Europa con 15% (la CEE, 12%), América Latina y el Caribe y África en desarrollo recibieron 10% del total de exportaciones japonesas, mientras que el restante 20% se repartió entre Canadá, países de economía centralmente planificada, países de la OPEP, más Australia, Nueva Zelanda y Sudáfrica. Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur recibieron más del 60% de las exportaciones japonesas al Asia (17, 16, 15 y 13%, respectivamente), en tanto que con porcentajes menores se ubicaron Indonesia (12%, Malasia (7%) y Filipinas (5%).

Durante los años setenta hubo un cambio importante en el origen de las mercaderías extranjeras que demanda la economía japonesa. En 1970 sus principales abastecedores eran los Estados Unidos (30%), los países de economía de mercado del oriente y sur de Asia (15%) y los del Medio Oriente (13%).

En 1980, 34% de las importaciones se originaba en esta última región, 23% en el resto de las economías de mercado de Asia y sólo 17% en los Estados Unidos.

En este cambio influyeron mucho las importaciones de combustibles que el Japón recibe del Medio Oriente, Indonesia y Malasia y de las cuales depende tan vitalmente. Pero estas cifras también reflejan el gran dinamismo alcanzado por las importaciones de manufacturas procedentes de países en desarrollo asiáticos, particularmente Corea del Sur, Taiwán, Singapur, Hong Kong y Filipinas.

El notable incremento del comercio mundial en el período de la posguerra llevó a una interdependencia mucho mayor de las economías centrales entre sí, así como de las periféricas respecto de sus centros. En los últimos tres decenios se duplicó la relación entre el valor de las exportaciones y el producto interno bruto en todo el mundo, en los países desarrollados y en los países en desarrollo. La misma relación aumentó significativamente, pero en menor magnitud, en los países socialistas. (Véase el cuadro 11).

De esa manera, ha aumentado la influencia de la demanda externa efectiva sobre los niveles de producción y de empleo nacionales. Al mismo tiempo, la demanda global interna ejerce ahora una mayor influencia que antes sobre la producción en otros países. En muchos casos, la distinción tajante entre políticas internas y externas ha perdido sentido. En efecto, políticas de impuestos, sectoriales o de fomento a la inversión pueden tener un impacto tan grande o mayor que los aranceles o cuotas en las corrientes internacionales de comercio.

En estas condiciones, la reducción de esas corrientes o las políticas restrictivas generan inmediatas reacciones en los países afectados, que tratan de contrarrestar los efectos negativos que les llegan del exterior. Al respecto, es sintomático que se acentuara la ola de proteccionismo precisamente después de la baja del comercio de 1975, y que después se produjera toda una reacción en cadena ante las primeras medidas adoptadas por los Estados Unidos y la CEE. Una segunda ola de proteccionismo se registró en 1981-1982, en medio de una profunda recesión mundial y de severos desequilibrios cambiarios.

Frente a las tendencias proteccionistas cobran relevancia los vínculos especiales entre distintas economías. Aparecen para prevenir la reducción de las corrientes comerciales que están siendo afectadas por las medidas proteccionistas. Se crean así privilegios hacia unos países y discriminación para el resto. En ese sentido, el proteccionismo aplicado recientemente ha adquirido un carácter bilateral, alejándose de la multilateralidad como principio básico para resolver los problemas existentes.

Cuadro 11

RELACION ENTRE LAS EXPORTACIONES Y EL PRODUCTO
INTERNO BRUTO

(En porcentajes)

Año	Países desarrollados			Países de economía central mente pla nificada	Países en desa- rrollo	Mundo
	Todos	Estados Unidos	Japón			
1950	10.1	4.5	9.2	...	12.8	10.6
1960	11.7	5.1	10.8	5.3	15.6	11.1
1970	13.7	5.7	10.8	5.8	15.9	12.5
1975	17.6	8.5	12.8	8.0	24.2	16.9
1980	20.6	10.2	14.0	8.9	26.8	19.6

Fuente: UNCTAD, Informe sobre el comercio y el desarrollo
1984, Ginebra, 1985, Tercera Parte, página 3.

b) La Comunidad Económica Europea (CEE)

Los vínculos creados dentro de la CEE corresponden a un proceso de integración económica exitoso entre economías de mercado desarrolladas. El comercio generado entre ellas, en relación al existente entre todos los países del mundo, representa una proporción superior a la del comercio de cualquier otro país o asociación de países dentro del conjunto de flujos internacionales de mercancías. Aunque sus tasas de crecimiento fueron menores que las medias del resto del mundo en los años setenta, su comercio tanto de exportación como de importación ha representado, hasta comienzos de los años ochenta, más del 30% del total mundial.

En el período de mayor expansión, las economías de los países miembros de la Comunidad crecieron en función del mercado ampliado, particularmente en su sector industrial, y de políticas comunes frente al comercio de terceros países, sobre todo en su sector agrícola. El comercio intrarregional creció desde algo más de un cuarto del comercio exterior de los países miembros en conjunto, en 1948, hasta más de la mitad en los años setenta y principios de los ochenta.

En los años setenta, el ritmo de expansión fluctuó y posteriormente decayó, dando lugar a un serio estancamiento

desde 1980 en adelante. Al mismo tiempo, surgió un creciente proteccionismo ante el resto del mundo que sólo han logrado superar, en algunos casos, los países que tienen relaciones privilegiadas con los miembros de la Comunidad. La protección es particularmente acentuada en relación a los productos agrícolas, siderúrgicos, textiles y químicos.

c) Países miembros del Consejo de Asistencia Mutua Económica (CAME)

Los países de economía planificada de Europa Oriental y la Unión Soviética constituyeron en 1949 un nuevo tipo de comunidad económica. La propiedad pública de los medios de producción y la planificación centralizada de las actividades económicas por parte del Estado confieren un carácter particular al intercambio internacional de estos países. Este refleja las prioridades fijadas por la autoridad a través de los planes económicos, que asignan tareas y recursos en los distintos niveles a las diferentes unidades que componen el sistema económico de cada país.

El CAME se abocó desde sus comienzos a la tarea de atenuar las diferencias en los niveles de desarrollo económico relativo de sus miembros. De allí que el esquema de relaciones de intercambio no se haya estructurado de acuerdo a la división clásica entre productores de bienes primarios y de manufacturas.

Desde el punto de vista de las corrientes internacionales de comercio, destaca en el CAME la preponderancia del comercio entre los propios países miembros. Este se ha atenuado en los últimos quince años, en gran parte por las transformaciones ocurridas en el comercio de combustibles. Pero aun así, durante los primeros años del decenio de 1980, estos países seguían transando entre ellos más del 50% de sus exportaciones.

La concentración en el comercio recíproco ha obedecido a razones tanto políticas como económicas. Entre estas últimas conviene recordar la gran variedad y abundancia de recursos naturales de la Unión Soviética y las enormes demandas y posibilidades que significó el fuerte desarrollo de estos países, particularmente al acelerarse la industrialización de los más atrasados.

Fue clara la prioridad otorgada durante las dos primeras décadas de existencia del CAME, al desarrollo económico de sus miembros en desmedro de sus relaciones con el resto del mundo. Aunque durante los últimos quince años se ha observado un mayor dinamismo del intercambio con las economías de mercado, las necesidades de la planificación económica obligan a hacer acuerdos de mediano y largo plazo sobre la base del intercambio compensado, de modo que se han ido creando circuitos especiales de comercio cuya modificación

requiere un proceso complejo de articulación con los planes económicos nacionales.

En síntesis, la segmentación del comercio internacional de los países miembros del CAME, creada por razones políticas, económicas y por exigencia de los procesos de planificación en el área socialista, parece ir reduciendo el carácter marcadamente exclusivista que mostró en los años cincuenta. Sin embargo, la mayor irradiación del comercio exterior no altera la naturaleza y características del intercambio en economías centralmente planificadas. Los circuitos especiales se han ido haciendo más complejos pero siguen dependiendo de los objetivos y medios establecidos en los planes económicos.

d) Principales países en desarrollo exportadores de manufacturas

Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur en el Asia y Brasil en América Latina son las economías que han podido, con mayor propiedad, incorporarse al comercio internacional de manufacturas en rápida expansión. Como se ha visto, el dinamismo de su intercambio ha estado al mismo nivel y aun ha superado en muchos aspectos al originado en los países industrializados.

Las experiencias de industrialización exportadora de los cuatro países asiáticos mencionados ha merecido especial atención por el impresionante ritmo de crecimiento y transformación de su estructura productiva en las últimas tres décadas. Al respecto, se ha generalizado una versión corriente de estas experiencias que pone el acento en el alto grado de apertura de estas economías y en un supuesto bajo grado de intervención pública.

Sin embargo, hay elementos más esenciales en los éxitos alcanzados por estas economías. Quizás el más importante es la opción fundamental en favor de la industrialización contenida en las estrategias de desarrollo aplicadas. Se trata, sin duda, de una industrialización orientada a penetrar en los mercados internacionales. Pero el hecho de que los productos exportados fueran de carácter industrial ocasionó efectos dinámicos de arrastre que no se hubieran obtenido con estrategias basadas en la explotación de recursos naturales, que por lo demás son poco abundantes en estos países.

En Corea, el producto del sector industrial representaba, en 1954, un 5% del producto nacional. La participación del sector industrial se elevó a 32% en 1978, mientras que la del sector primario bajó de 50% a 19%. En Taiwán, la participación de la industria en el producto subió de 10% a 42% entre 1952 y 1979, mientras que la producción primaria se redujo de 37% a 11%. En la ciudad-Estado de Singapur la gravitación de la industria en el producto creció de 13% a

24% entre 1960 y 1979, a expensas de la de los servicios, que disminuyó en el mismo período de 79% a 70%.^{14/}

Un rasgo central de los procesos de industrialización de estos países está dado por la concentración en la exportación de bienes de consumo con contenido elevado de importaciones y uso intensivo de mano de obra. Así, se ha establecido una vinculación particular de este grupo de países con el Japón, que se diferencia de la desarrollada con los Estados Unidos y Europa.

En efecto, sus exportaciones han penetrado exitosamente en los mercados de los Estados Unidos, Europa y otros países de la OCDE, generando un superávit comercial favorable. En 1979, proveían el 29.3% de las importaciones de vestuario de todos los países de la OCDE; 16.9% de las de cuero, calzados y artículos de viaje; 18.5% de las de manufacturas de madera y corcho, y 10.5% de la maquinaria eléctrica.^{15/}

En cambio, con respecto al Japón exclusivamente, estas cuatro economías han presentado déficit comerciales persistentes y significativos. (Véase el cuadro 12, en el cual tales déficit aparecen como saldos positivos a favor del Japón).

Es interesante detenerse en las relaciones comerciales de estos cuatro nuevos países industrializados asiáticos con el Japón. Ellas ilustran como se han creado circuitos de intercambio altamente dinámicos en el sector manufacturero que, sin embargo, son muy particulares de estos países. Estas son dos características que los colocan dentro de las tendencias principales a la segmentación del comercio internacional de las últimas décadas.

En un estudio reciente se analiza la estructura de las relaciones comerciales entre el Japón y Corea, donde la industrialización ha alcanzado quizás el grado más alto de diversificación, en los siguientes términos: "Los productos textiles juntamente con los hilados representan 57% de las exportaciones de Corea a Japón. Aún al interior de las relaciones comerciales en este sector, se verifica una clara especialización, ya que Corea exporta principalmente prendas de vestir, productos de seda e hilados de algodón, importando los productos intensivos en capital y tecnología como fibras y prendas sintéticas. La segunda rama en importancia de las exportaciones de Corea a Japón es la de maquinaria eléctrica y electrónica, donde se verifica igualmente una clara especialización vinculada a la 'densidad tecnológica' de los productos. Esta rama incluye los productos electrodomésticos, los componentes electrónicos, la maquinaria y equipo eléctrico, constituyendo la especialidad de Corea la exportación de electrodomésticos tales como radios, televisores, relojes, calculadoras de bolsillo, rubros intensivos de mano de obra. En los otros dos grupos, la preeminencia favorece al Japón. Aún al interior de los componentes

Cuadro 12

BALANZA COMERCIAL DEL JAPON CON LOS CUATRO PRINCIPALES
PAISES EN DESARROLLO ASIATICOS EXPORTADORES
DE MANUFACTURAS

(Millones de dólares de cada año, valor fob)

	1965	1970	1975	1980
<u>Corea</u>				
Exportaciones <u>a/</u>	180	818	2 248	5 368
Importaciones <u>b/</u>	21	229	1 310	2 995
Saldo	159	589	938	2 373
<u>Taiwán c/</u>				
Exportaciones <u>a/</u>	218	700	1 824	5 141
Importaciones <u>b/</u>	94	251	812	2 293
Saldo	124	449	1 012	2 848
<u>Hong Kong</u>				
Exportaciones <u>a/</u>	289	700	1 379	4 743
Importaciones <u>b/</u>	16	92	246	568
Saldo	273	608	1 133	4 175
<u>Singapur</u>				
Exportaciones <u>a/</u>	-	423	1 522	3 869
Importaciones <u>b/</u>	-	87	400	1 493
Saldo	-	336	1 122	2 376

Fuente: OCDE, Anuario de comercio, diversos números.

a/ Exportaciones japonesas a cada país.

b/ Importaciones del Japón desde cada país

c/ Provincia china de Taiwán. Su inclusión en esta lista se hace sólo con fines prácticos.

electrónicos, se observa una especialización, siendo Japón importador neto de baterías y circuitos integrados --para los cuales la tecnología de producción está estandarizada-- y exportador de semiconductores".16/

El mismo tipo de vinculación ha sido válida entre el Japón y los otros tres países del grupo, aunque existe un mayor grado de especialización complementaria entre el Japón y Corea. De esta forma, la pérdida relativa de mercados en los Estados Unidos, Europa y el resto del mundo que pudiera

sufrir el Japón por la penetración de manufacturas procedentes de estos tres países, se ve compensada por la exportación de bienes de capital y productos intermedios de origen japonés incorporados en tales manufacturas.

En relación a la actividad de las empresas transnacionales en los nuevos países industrializados asiáticos, es efectivo que en algunas ramas industriales tales empresas han tenido un papel decisivo, y que en Singapur dominan las ventas de productos al exterior. Pero no es posible extender estos hechos al conjunto de experiencias de este grupo de países.

Diversos estudios han mostrado que empresas nacionales controlan más del 70% de las exportaciones industriales de Corea del Sur y 90% de las de Hong Kong, a la vez que para el conjunto de países del Sudeste asiático se ha estimado que no alcanza a 20% la parte de las exportaciones realizada por empresas transnacionales. En verdad, las actividades de dichas empresas en los países en desarrollo en general, no han estado preferentemente orientadas hacia las exportaciones sino que hacia el mercado interno.

Ello no obstante, se comprueba que ciertas ramas industriales han recibido un impulso decisivo de ellas. Es el caso del sector electrónico en Corea. Empresas japonesas y norteamericanas, ya sea mixtas o a través de filiales de propiedad exclusiva, buscaron aprovechar las ventajas comparativas del bajo costo de mano de obra mediante la subcontratación, y llegaron a controlar 54% de la producción y 72% de las exportaciones del sector. Sin embargo, se estima que las empresas extranjeras contribuyeran solamente con el 15% de las exportaciones del total de la industria manufacturera.

El papel de las empresas transnacionales ha sido decisivo en el desarrollo de ciertas líneas de exportación, pero no se le puede atribuir el mismo carácter a su contribución en los resultados generales alcanzado por estos países asiáticos. En su conjunto las empresas extranjeras han tenido una presencia moderada (salvo en Singapur), inferior a la observada en América Latina. Además, esa presencia ha estado subordinada a objetivos industriales estratégicos, que son definidos internamente en cada país.

Brasil es el único país de América Latina que ha logrado mantener un ritmo de expansión de sus exportaciones manufactureras comparable con los cuatro principales países en desarrollo asiáticos exportadores de productos industriales. México también fue catalogado como nuevo país industrializado por la OCDE en su estudio de 1979, ya citado. Sin embargo, más recientemente su dinamismo exportador se desvió al petróleo, de suerte que entre 1970 y 1982 las tasas de crecimiento de sus exportaciones manufactureras resultaron menores que las del conjunto de América Latina. Más aún, la participación de las manufacturas dentro del

total de exportaciones mexicanas cayó del 32.5% en 1970 a 9.5% en 1982, por debajo del 17.2% registrado para el conjunto de la región ese último año. En Brasil, en cambio, los productos industriales, que representaron el 13.3% de sus exportaciones totales en 1970, elevaron su participación a 38.3% en 1982.

El resultado del esfuerzo exportador de América Latina puede medirse también de acuerdo al índice de Hirselman, que mide el grado de concentración de las exportaciones por productos. Entre 1960 y 1977, este índice disminuyó a menos de la mitad (de 0.58 a 0.22), reflejando una importante diversificación en los bienes exportados.^{17/}

El éxito exportador del Brasil tiene algunos rasgos similares con los de los cuatro países asiáticos analizados más arriba, aunque difiere en muchos otros aspectos. Entre los rasgos comunes destaca el tenaz esfuerzo por industrializar el país que ha caracterizado a la estrategia nacional de desarrollo aplicada con persistencia durante varias décadas. De esa forma, se ha continuado diversificando un aparato industrial que ya había alcanzado un avance significativo en los años cincuenta.

Sin embargo, no sólo hay una diferencia en el grado de industrialización con que se inicia el esfuerzo exportador brasilero en comparación a los cuatro países asiáticos considerados. El Brasil se ha industrializado recurriendo fundamentalmente a su vasto mercado interno; las exportaciones tienen un papel importante en el esfuerzo industrial, pero no son el elemento determinante en que éste se apoya.

La presencia de las empresas transnacionales también ha sido más significativa en el Brasil que en los países asiáticos, sin llegar a ser decisiva; su participación en las exportaciones en general se acerca al tercio, mientras que en las industriales esa proporción alcanzó a la mitad en 1979.^{18/} Por otra parte, el Brasil ha logrado imponerles una política clara para que contribuyan a los objetivos de su estrategia industrial. En este sentido, se ha distinguido de varios otros países de América Latina, en los que han imperado políticas relativamente liberales frente a las empresas transnacionales.^{19/}

4. Procesos económicos predominantes en la segmentación del comercio internacional

Las cuatro clases de vinculaciones comerciales, según grupos de países, reseñadas brevemente en la sección anterior, corresponden a situaciones muy diversas. Tienen en común, sin embargo, que su dinamismo radica en el intercambio de productos manufacturados, y que relacionan economías comparativamente industrializadas o en rápida industrialización.

Desde una perspectiva más funcional, interesa referirse ahora a cuáles son los procesos económicos que predominan en la segmentación del comercio.

a) Preponderancia de la dinámica industrial

El comercio internacional de manufacturas ha mostrado una acentuada expansión que contrasta con un ritmo de crecimiento mucho más lento en los productos primarios. Este hecho vincula la evolución del comercio internacional con las modalidades siempre cambiantes que adquiere el desarrollo industrial de los distintos países y grupos de países, en particular los más avanzados. Estos últimos se constituyen así en los principales actores de la ampliación del comercio internacional, y lo que sucede en sus aparatos industriales da la pauta de la evolución de los patrones de comercio.

La concentración del dinamismo comercial en el intercambio de manufacturas y en los países que poseen un desarrollo industrial apropiado para reaccionar frente a los rápidos cambios que sufren los procesos productivos, son dos caras de un mismo fenómeno.

La segmentación del comercio internacional aparece originada, en su esencia, por el mismo quiebre estructural que separa el mundo industrializado de aquel que no puede dejar de depender fundamentalmente de la producción y exportación de productos primarios. Los países que permanecen en esta situación quedan fuera de las corrientes de comercio más dinámicas porque sus actividades industriales no han alcanzado el desarrollo suficiente para adaptarse y participar en las nuevas formas que asume la producción y el comercio de manufacturas, encabezadas por los centros más avanzados en la producción de tecnología y por aquellos que logran mejoras de productividad apreciables en su aplicación.

El alto contenido tecnológico de las actividades industriales favorece incluso las mejoras de productividad en la producción de bienes primarios en las economías desarrolladas. Ahí la innovación técnica también tiene mejores condiciones para su generación y difusión en la agricultura y la minería. En ello radica una de las principales razones para explicar el hecho sorprendente de que los países desarrollados han podido ganar posiciones en el comercio de productos primarios frente a los países en desarrollo especializados en su producción.

En definitiva, la innovación tecnológica aplicada a la industria, con mejoras considerables en la productividad de los factores productivos, así como la internacionalización de los procesos de fabricación manufacturera, parecen ser los fenómenos que han determinado los cambios más significativos en las corrientes de intercambio mundial.

b) Dos etapas en la segmentación del comercio internacional

El logro de niveles más altos de productividad desata cambios en la producción y el comercio que tienen amplias y variadas repercusiones sociales y políticas. Entre los que ganan, se presentan diferentes opciones para el reparto de los beneficios, pues las proporciones en que participan el trabajo, el capital y el Estado pueden ser distintas. Son también diversas las alternativas para asignar tales beneficios a distintos tipos de consumo o de inversión por parte de los agentes que los perciben. Entre los que pierden porque sus sistemas de producción han quedado obsoletos, se presentan opciones similares respecto a la distribución y asignación de las pérdidas.

Como es lógico, las decisiones de los ganadores son más fáciles de tomar que las de los perdedores. Entre éstos se trata de decidir quién pierde más y no quién mejora su posición. No es extraño, en los casos en que las transformaciones económicas y sociales alcanzan una extensión y profundidad significativas, que intervenga la autoridad política y se establezcan políticas públicas que tratan de administrar las pérdidas. Cuando la economía en su conjunto está en expansión, tales pérdidas suelen ser absorbidas o compensadas internamente. Si esto no ocurre, se trata con frecuencia de reducir las pérdidas a costa de terceros. Este es el caso de las políticas proteccionistas, y no es casualidad que ellas hayan recrudescido en momentos de recesión y crisis.

A partir de este análisis se puede distinguir, por tanto, dos etapas en los procesos de segmentación comercial. Una primera etapa, que podría denominarse de "segmentación espontánea", consiste en la concentración de los flujos de exportación en aquellos países que toman la delantera en los aumentos de productividad de una determinada rama industrial. Pierden dinamismo y tienden a ser desplazadas las exportaciones de aquellas economías que no logran mantenerse en los primeros lugares de la carrera de innovaciones y reducciones de costos.

Pero en estas últimas se generan reacciones para administrar las pérdidas (caída de la rentabilidad del capital, disminución o estancamiento de los salarios, desempleo, etc.), que llevan a establecer políticas proteccionistas. Esta sería la segunda etapa, que podría llamarse de "segmentación deliberada".

Las ventajas logradas por los países que lideran el avance tecnológico les permite habitualmente reaccionar con éxito para compensar los efectos del proteccionismo, aunque sea en rubros no protegidos, pues ha aumentado su capacidad económica y también su capacidad de negociación frente a

quienes se protegen de sus avances. Sin embargo, el intercambio comercial quedará obstaculizado de diversas maneras.

Terceros países que no han participado en la competencia inicial sufren efectos más permanentes. Las dificultades para entrar a competir se acrecientan. Además de las diferencias de productividad deben compensar las barreras proteccionistas, con lo cual la adquisición de ventajas comparativas resulta más incierta, larga y costosa. En esta segunda etapa del proceso de segmentación se refuerza deliberadamente la exclusión de estos países de la competencia comercial; pero, en la práctica, el mecanismo de exclusión se había puesto en movimiento anteriormente, cuando la aplicación de innovaciones tecnológicas había creado diferencias de productividad y de costos que no existían anteriormente.

c) Internacionalización de los procesos productivos

La creación de diferencias en los costos, generadoras de comercio internacional en un determinado rubro, no sólo se logra a través de la aplicación de innovaciones tecnológicas en los procesos de producción. También se obtiene aprovechando en tales instancias ventajas comparativas que surgen de las peculiaridades, en cada país, de su dotación de recursos, organización social e institucional y de sus niveles y formas de remunerar a los factores productivos.

El avance tecnológico no es ajeno a la capacidad de aprovechar esas ventajas comparativas. Desde luego, es fundamental en el transporte, las comunicaciones y el comercio. Pero se distingue su aplicación en cada rubro específico, con el propósito analítico de revisar la influencia de otros factores que permitan explicar en forma más directa la internacionalización de los procesos productivos.

En efecto, aunque esa internacionalización aparece como un elemento muy característico de la evolución de la economía mundial en las últimas décadas, éste no es nuevo, pues estaba involucrado en todos los intercambios entre países de materias primas y otros productos que ya se masificaron en el comercio mundial en el siglo pasado.

Mientras tanto, el ritmo y el tipo de internacionalización son lo característico de esta época. Ella se da al interior de las diversas ramas industriales y, a menudo, también dentro de una misma empresa.

Desde el punto de vista de la segmentación del comercio internacional es preciso preguntar por qué la internacionalización se ha concentrado en unos pocos países, incluyendo en lo fundamental sólo a cinco países en desarrollo y excluyendo al resto. La verdad es que a principios de los años setenta no se esperaba que fuera así. Fue común que se vaticinara el establecimiento de una nueva división internacional del trabajo que significaría un sustancial redespigue

industrial hacia un gran número de países en desarrollo. Estos países se harían cargo de las industrias cuyos productos hacían uso intensivo de trabajo, en tanto que los países desarrollados se especializarían en las industrias de mayor contenido tecnológico.

Hubo ciertas diferencias para evaluar esa perspectiva. Algunos estimaron que el mundo en desarrollo, o al menos una parte muy significativa de él, entraría a nuevas etapas de su industrialización. Otros arguyeron que se consolidaría aún más, por obra de las empresas transnacionales, la posición subordinada y dependiente de los países en desarrollo. Pero había consenso en predecir un proceso muy masivo de redespliegue industrial hacia una extensa variedad de países del Tercer Mundo.

Los últimos tres quinquenios, en cambio, han registrado una concentración de las corrientes dinámicas de comercio y una orientación de una inversión directa muy selectiva hacia los países desarrollados y hacia unos pocos en desarrollo. Ello ha ocurrido en un contexto internacional de crecientes desequilibrios y de inestabilidad latente, particularmente en el ámbito financiero.

d) Relocalización internacional de actividades industriales

Las empresas transnacionales han sido, en efecto, actores principales de la relocalización industrial operada en este período, ya que su actividad ha proliferado rápidamente. Según estimaciones del Centro de Empresas Transnacionales (CET) de las Naciones Unidas, a comienzos de los años setenta había alrededor de 10 000 de ellas que controlaban 30 000 filiales en todo el mundo. Hacia fines de esa década, se habría elevado el número de esas empresas a unas 11 000, y el de filiales a más de 80 000. Las empresas transnacionales han creado una esfera de acción propia que en buena medida escapa a las condiciones nacionales, y las determina.

Pero las inversiones extranjeras directas no se vieron atraídas principalmente por el costo de la fuerza de trabajo, como lo esperaban los vaticinadores del redespliegue industrial de hace más de una década, sino que buscaron restablecer los niveles de rentabilidad tratando de aprovechar en mayor medida otras características de las economías donde se establecieron.

En primer lugar, el tamaño del mercado interno parece haber sido un factor más importante que la mano de obra barata. Esto explicaría la concentración de inversiones en Europa y los Estados Unidos, y en Brasil y México entre los países en desarrollo, así como su presencia comparativamente más escasa en los países del Sudeste asiático.^{20/} Entre estos últimos, la preocupación por el mercado mundial ha

sido prioritaria entre las empresas nacionales, salvo en Singapur. Por otra parte, vinculada al factor tamaño del mercado se encuentra la atracción de los procesos de integración; pero no se trata solamente de tener mejor acceso a mercados integrados, sino que particularmente de la ventaja comparativa de las empresas transnacionales para operar internacionalmente, debido a la propia naturaleza de sus actividades.

También atraen a estas empresas aquellas economías en rápido proceso de industrialización y con altas tasas de inversión, porque les permiten aprovechar los efectos dinámicos de arrastre que genera el crecimiento industrial. Otros factores tecnológicos y financieros, así como la dotación de recursos naturales (por ejemplo, en la industria química del Medio Oriente) y la proximidad geográfica (verbigracia, en las maquiladoras en México), han tenido un papel significativo en las decisiones de invertir en las empresas transnacionales.

Así, las corrientes comerciales generadas por la internacionalización de los procesos productivos que estas empresas han llevado a cabo en gran medida no han beneficiado a los países más pobres cuyos salarios son más bajos, sino a naciones con otras características, y se han concentrado en los países industrializados y, en épocas más recientes, también en los de nueva industrialización.

La relocalización industrial parece inscribirse en el cuadro de una estrategia defensiva de las empresas transnacionales, ante la penetración en los mercados de importaciones competitivas. En lugar de buscar un aumento autónomo de la tasa de rentabilidad como parte de una estrategia ofensiva, han tratado de restablecer su posición en sus mercados operando parcialmente bajo condiciones comparables a las de sus competidores.

Como conclusión se observa, en relación a los países en desarrollo, que esta estrategia defensiva implica la transferencia de operaciones parciales y específicas, y no lleva a un redespiegue masivo de la producción. Así, la relocalización resulta ser restringida, es decir, no se transfiere una actividad ya existente sino que su crecimiento, limitando así las pérdidas de producción y empleo en el país de origen. Por otra parte, estos procesos de relocalización son reversibles, pues el avance tecnológico puede volver a hacer rentable una actividad en el país del cual fue originalmente desplazada.

B. LAS POLITICAS ECONOMICAS DE LOS ESTADOS UNIDOS Y SUS EFECTOS EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Entre las tendencias económicas importantes de la actualidad, la creciente interdependencia de diversas economías nacionales y regionales merece una especial atención, no sólo de los investigadores científicos, sino también de los gobiernos que necesitan tomar en consideración múltiples factores externos, a veces determinantes para el desarrollo de las economías nacionales.

El uso de la expresión "interdependencia" no implica de manera alguna una visión igualitaria ni equilibrada de las relaciones económicas internacionales. En verdad, la aparición de algunos términos como "Norte-Sur" y "centro-periferia", ya refleja una realidad de potenciales situaciones y posiciones desiguales, donde la dependencia tiene una relación inversamente proporcional al poder económico y grado de desarrollo de cada país. La vulnerabilidad de una economía nacional ante la coyuntura internacional se determina por muchos factores de diversa índole. Sin embargo, rige la condición general de que los países industrializados son en mayor medida generadores antes que receptores de influencias, mientras que los países en desarrollo están en situación inversa.

Por su peso en el ámbito económico mundial, ninguna economía nacional puede compararse a la de los Estados Unidos como generadora de influencias. Así, la evolución de ese país es uno de los factores de mayor impacto en el escenario internacional, y cualquier relación de interdependencia que haya entre los Estados Unidos y América Latina y el Caribe inevitablemente será desigual y desequilibrada, ya que los Estados Unidos dependen poco del rumbo que tomen las economías latinoamericanas y del Caribe, mientras que éstas son extremadamente susceptibles a las repercusiones del comportamiento real y financiero del país del Norte.

En esta situación, el estudio del estado actual y de las tendencias de la economía estadounidense y del mecanismo por el cual la trayectoria de una economía pesa en el comportamiento de otras vinculadas con ella en mayor o menor grado, ayudará a prever sus posibles efectos en la región. Además, el examen de la acción de una economía central sobre las llamadas periféricas presenta también algunos rasgos específicos que es conveniente tener en cuenta.

1. La evolución de la economía de los Estados Unidos y sus mecanismos de influencia sobre los países de América Latina y el Caribe

a) La política económica de los Estados Unidos en los últimos años.

Desde el momento de asumir el poder en enero de 1981, el Presidente Ronald Reagan y la Administración republicana anunciaron un cambio radical, de marcado signo antiestatista, en la política económica de los Estados Unidos. Su aproximación básica a los problemas estructurales y de largo plazo de la economía norteamericana consistió en reducir la intervención del Estado en la conducción económica y alentar el funcionamiento más espontáneo de los mecanismos de mercado.

Ya en febrero de 1981 el Presidente Reagan presentó al Congreso de los Estados Unidos un Programa de Recuperación Económica que proponía reducir el crecimiento de los gastos e impuestos gubernamentales, reformar y eliminar las reglamentaciones innecesarias e improductivas o contraproduktivas, y estimular una política monetaria coherente dirigida a mantener el valor de la divisa.^{21/}

Además, convencido de que los precios crecientes, el alto desempleo y el lento mejoramiento de la productividad era resultado de un exceso de reglamentación gubernamental, el Presidente Reagan llamó a "cambiar el curso. El poder impositivo del gobierno ... no debe ser usado para regular la economía o traer cambio social".^{22/}

La definición de las políticas para los años ochenta en el Informe Económico Presidencial de febrero de 1982 también fue dominada por la tónica de libre mercado: "Mi primer y más importante objetivo ha sido mejorar el desempeño de la economía reduciendo el papel del Gobierno Federal en todas sus muchas dimensiones ... Debemos dejar a la iniciativa privada todas las funciones que los individuos pueden desempeñar privadamente".^{23/}

En ese informe el Presidente Reagan reconoció que las políticas económicas internas de los Estados Unidos pueden tener efectos significativos en sus socios comerciales y en todo el sistema mundial de comercio y finanzas, pero insistió en que el crecimiento vigoroso y sostenido de esa economía sería la mejor contribución constructiva de los Estados Unidos al desenvolvimiento de la economía mundial.

Según el mismo informe, "la manera de la Administración de abordar los asuntos económicos internacionales está basada en los mismos principios que sustentan sus programas internos: creencia en la superioridad de las soluciones de mercado para los problemas económicos y énfasis en la

actividad económica privada como motor del crecimiento no inflacionario".24/

Reafirmando el compromiso de su Administración con el libre comercio, el Presidente Reagan ha dicho que la expansión del sistema de comercio internacional es el instrumento principal de crecimiento económico para muchos de los países en desarrollo. Su preferencia por el liberalismo económico y los ajustes económicos internos como medio de contribuir al desarrollo mundial ha ido unida a un enfoque conservador y a la vez activo de la política exterior norteamericana. Así, el rechazo de las prácticas estatistas fuera de los Estados Unidos tiene un carácter enérgico, comparable con el trato restrictivo dado a los gobiernos considerados poco cooperadores. De hecho, la política y práctica de las relaciones económicas internacionales de los Estados Unidos están impregnadas por el espíritu existente en materia de posiciones ideológicas y políticas.

La Ley de Comercio y Arancel de Aduanas de 1984 de los Estados Unidos establece que no pueden ser beneficiarios del Sistema Generalizado de Preferencias de esta nación los países miembros de la OPEP, ni los países comunistas, a menos que no estén "dominados por el comunismo internacional". Por su lado, el Gobierno de los Estados Unidos hace uso de embargos y restricciones comerciales y rechazo de asistencia financiera por razones políticas, como instrumento de negociación, y lo mismo ocurre en su gestión ante los organismos económicos multilaterales.

Como en las relaciones económicas con los países en desarrollo el principio básico de la administración republicana es "comercio, no ayuda", el efecto directo de la política económica estadounidense en América Latina y el Caribe se determina principalmente por el grado de proteccionismo comercial que ella autoriza o introduce.

Examinando las repercusiones más amplias de esa política económica en las naciones de la región, debe tenerse presente que dentro de las políticas macroeconómicas se distinguen políticas específicas, como la industrial, tecnológica, fiscal, monetaria, comercial, laboral y otras. Por las diferencias de intereses de grupos, y debido a las presiones ejercidas por éstos, es difícil que los objetivos y las realizaciones de diferentes políticas específicas coincidan; con alguna frecuencia se contradicen, lo que tiende a quitar coherencia e identidad a la política macroeconómica, al generar diversas combinaciones de políticas específicas. El compromiso resultante de esta interacción compleja se aleja muchas veces de los objetivos proclamados explícitamente, por lo que el análisis debe centrarse más en los resultados prácticos que en intenciones y propósitos.

Esto explica, por ejemplo, que mientras en los Estados Unidos se desarrolla una ardua discusión sobre la

conveniencia o no de tener alguna política industrial, existe una de hecho, que incluye programas federales de ayuda a la industria. Entre estos programas cabe mencionar el sistema de depreciación acelerada de los activos fijos, el trato preferencial a las ganancias de capital, y el crédito sobre inversiones deducibles en los impuestos sobre las utilidades de las empresas.

La importancia de las políticas económicas específicas de los Estados Unidos reside en su capacidad de influir en la coyuntura internacional y afectar las relaciones económicas bilaterales y multilaterales. Así, su política monetaria puede causar el alza de la tasa de interés, o contribuir a su baja, con repercusiones correspondientes en las deudas externas de los países de América Latina y el Caribe. Su política de inversiones puede contribuir al crecimiento de las inversiones estadounidenses en el extranjero, o puede estimular la afluencia de capitales extranjeros a los Estados Unidos. Una política laboral eficaz y atenta a las necesidades sociales puede aliviar en alguna medida las presiones proteccionistas provenientes de los trabajadores, las que pueden llegar a ser irresistibles de no existir esa política. Una política fiscal restrictiva puede mantener bajo control la inflación y limitar el déficit fiscal y la deuda federal, lo que influye en las tasas de interés y en la paridad del dólar (dos variables de importancia para el sector externo de las economías latinoamericanas); pero al mismo tiempo puede frenar el crecimiento de la economía estadounidense, generando un fuerte impulso recesivo.

El efecto de las diversas políticas económicas específicas de los Estados Unidos con frecuencia se transmite con signos opuestos debido a su carácter contradictorio. Sin embargo, se puede concluir que en los últimos años han tenido por resultado un alza brusca en las tasas de interés reales, una significativa revaluación del dólar, una entrada masiva y cada vez mayor de capitales extranjeros a los Estados Unidos, y un creciente proteccionismo estadounidense.

De hecho, las tasas de interés reales en los Estados Unidos (calculadas considerando las tasas preferenciales nominales y los deflatores implícitos de precios para el producto nacional bruto) no superaron el 2.5% anual entre 1970 y 1978, siendo su promedio 1.6% en este período. En 1979 la tasa real subió a 4.1%; en 1980 a 6.1%, y entre 1981 y 1984 su promedio fue de 8%.25/

El dólar, por su parte, experimentó una notable recuperación entre 1981 y marzo de 1985, y a pesar de haber perdido un 25% de su valor entre esa última fecha y diciembre de 1985, sigue siendo relativamente fuerte.

Aunque los Estados Unidos es uno de los mercados más abiertos del mundo, en los últimos años se movió hacia un mayor proteccionismo. La proporción de productos manufacturados sujetos a restricciones no arancelarias subió de

20% en 1980 a 30% en 1983,^{26/} y entre 1980 y 1982 el número de investigaciones sobre derechos antidumping y compensatorios pasó de 62 a 160 (a las exportaciones de la región se referían 6 a 37 casos, respectivamente).^{27/} Por otra parte, los Estados Unidos recientemente ha introducido nuevas restricciones a la importación de carne, azúcar, calzado, acero, productos de cuero y textiles.

Si bien antes de 1982 los Estados Unidos fue exportador neto de capitales, la tendencia se revirtió desde ese año, y en 1984 la entrada neta de capitales al país alcanzó a 102 mil millones de dólares.^{28/}

Las consecuencias para América Latina y el Caribe de los procesos mencionados son variadas y se examinarán en detalle más adelante; sin embargo, desde ya se puede anticipar que prevalecen algunos efectos netos negativos.

En un estudio de las políticas económicas estadounidenses actuales y de cómo éstas afectan a la región, publicado por el SELA en 1984, se hace un minucioso análisis de las políticas económicas específicas de los Estados Unidos, de los debates que generan en ese país, de sus efectos en el comportamiento de la economía estadounidense en 1983, y de su impacto en la región. El estudio concluye que la combinación de una política fiscal expansiva y de una política monetaria restrictiva da por resultado una política económica poco estable, y que en los Estados Unidos las decisiones de política económica interna en general se toman sin una adecuada consideración de sus efectos internacionales. Debido a ello, la región enfrenta una situación con diversos conflictos potenciales, y se necesitará un gran esfuerzo de su parte para desvincular, de alguna manera, el servicio de la deuda externa de las condiciones prevalecientes en los mercados financieros internacionales y, en particular, de la inestabilidad resultante de la combinación de políticas específicas que configuran la política económica estadounidense.^{29/}

En principio, el impacto de esa política económica se transmite a las economías periféricas de dos maneras distintas. Directamente y a corto plazo, lo que más afecta a éstas es el tipo y grado de proteccionismo causado por el conjunto de las políticas económicas específicas, así como sus repercusiones en las tasas de interés y los movimientos de capitales. Indirectamente y a mediano y largo plazo, los países en desarrollo se verán afectados también (y probablemente en mayor grado) por el comportamiento de la economía estadounidense resultante de las políticas actuales. Así, una política macroeconómica más eficiente que llegue a sentar las bases para el crecimiento económico de los Estados Unidos en un nuevo ciclo económico de larga duración, podría contribuir al desenvolvimiento de los países en desarrollo, siempre y cuando el crecimiento norteamericano involucre una

razonable participación de los productos procedentes de economías periféricas.

b) Elementos principales de la economía de los Estados Unidos y forma en que su comportamiento afecta a los países latinoamericanos

El mecanismo por el cual la evolución económica de los Estados Unidos repercute en las economías de otros países se compone básicamente de los factores que generan la presión, de los canales para su transmisión, y de las características esenciales que hacen a esos otros países receptivos y vulnerables al impacto.

Casi todos los sectores de la economía estadounidense generan impulsos que alcanzan a las economías latinoamericanas y del Caribe. Algunos sectores —como industria, construcción, energía, transporte y comunicaciones— causan efectos en las economías de la región debido a que consumen productos importados; en cambio, otras industrias básicas y la agricultura influyen por ser competidoras. Por otra parte, en varias industrias el papel importador y el competidor se superponen, ya que consumen materias primas de la región y producen manufacturas y semimanufacturas que compiten con sus similares de América Latina y el Caribe en los mercados de los Estados Unidos, de la región y del resto del mundo.

Las innovaciones científicas y tecnológicas y el crecimiento de la productividad del trabajo en los Estados Unidos, así como los cambios estructurales en su economía, resultan en un consumo reducido de productos básicos y semimanufacturas tradicionales, lo que tiene repercusiones en los países de América Latina y el Caribe.

Dentro del área del comercio interno y de los servicios, los siguientes elementos de la economía estadounidense pueden afectar a dichos países: consumo interno de diferentes productos, volumen de ventas, nivel de inventarios de las empresas comerciales, precios de productos y servicios, gastos de los consumidores, y estructura del consumo de bienes y servicios.

En el área financiera, tiene una importancia extraordinaria para la evolución económica de América Latina y el Caribe el comportamiento de los siguientes elementos de la economía estadounidense: la paridad del dólar, las tasas de interés, el déficit fiscal, la deuda interna, la liquidez y la inflación.

Como el dólar se ha convertido en un medio de pago, de circulación y de ahorro reconocido internacionalmente, sus fluctuaciones tienen particular significado para casi todas las demás economías, y transmiten los impulsos negativos y positivos en sus fases de alza como de baja.

Una trascendencia considerable para América Latina y el Caribe tiene la tasa de interés preferencial que establecen para sus clientes los bancos de los Estados Unidos, porque la mayor parte de la deuda externa de la región está contraída a una tasa de interés variable. Además, al afectar a la tasa LIBOR y otras tasas de interés internacionales, la tasa preferencial repercute incluso en aquella parte de la deuda de la región que no fue contraída con los bancos estadounidenses.

El movimiento alcista de la tasa preferencial produce los siguientes efectos negativos sobre las economías latino-americanas y del Caribe: i) se tornan más caros nuevos préstamos y créditos; ii) crece el servicio de la deuda contraída a tasa de interés variable; iii) las empresas de los Estados Unidos tienden a reducir sus inventarios y reservas, presionando hacia abajo los precios de las materias primas; iv) crece el atractivo de invertir en los Estados Unidos, con lo cual se reduce la disponibilidad de capitales en el mercado financiero internacional, y v) se frena el crecimiento de la economía estadounidense, con el consiguiente efecto sobre la expansión económica de América Latina y el Caribe.

La evolución del sector externo de la economía de los Estados Unidos ha generado diversos impulsos de alta densidad; entre los elementos que más han afectado a los países de la región se hallan las exportaciones, las importaciones, el comercio de servicios y el movimiento de capitales estadounidenses.

Los volúmenes, los valores y la estructura de las exportaciones estadounidenses a los países de América Latina y el Caribe ejercen una influencia más limitada que las importaciones desde la región; no obstante, pueden afectar las balanzas comerciales, los niveles de precios internos, las estructuras de producción y de consumo, y el empleo. Las exportaciones de servicios también pueden contribuir a modificar la estructura de producción y de consumo.

El movimiento de capitales desde y hacia los Estados Unidos repercute constantemente en América Latina y el Caribe, tanto de manera directa como a través de su influencia en el mercado financiero internacional. Los capitales entrantes y salientes se componen de las siguientes corrientes principales: inversión extranjera directa; inversiones extranjeras de cartera; créditos de bancos comerciales; financiamiento de comercio; préstamos gubernamentales; préstamos a través de las organizaciones financieras internacionales; pagos diferidos y fuga de capitales.

Cuando se trata de las exportaciones de capital estadounidenses, cada una de estas corrientes influye de manera propia en la economía del país receptor; no obstante, su impacto siempre combina efectos positivos y negativos, de

los cuales prevalecen a corto y mediano plazo los primeros, y a largo plazo los segundos.

Las importaciones norteamericanas de capitales extranjeros reducen la disponibilidad de recursos en el mercado financiero internacional y contribuyen a descapitalizar a la región vía repatriación de utilidades e intereses, devolución de los activos privados estadounidenses, y fuga de capitales.

Los impulsos generados por el comportamiento de los diversos elementos de la economía de los Estados Unidos se transmiten a otros países a través de canales configurados por las relaciones económicas bilaterales y multilaterales: i) el comercio de bienes; ii) el comercio de servicios; iii) las inversiones directas; iv) las relaciones crediticias; v) las relaciones monetario-financieras; vi) la transferencia de tecnología, y vii) la asistencia al desarrollo.

El comportamiento de los diversos elementos de la economía de los Estados Unidos puede causar efectos en economías de la región a través de una o más vías conductoras, y el impulso puede transmitirse con signos contrarios por canales diferentes. Así, la aplicación en los Estados Unidos de un proceso tecnológico que ahorra cierta materia prima, puede generar un impulso que, transmitido por el comercio de bienes, produce impacto depresivo en un país que exporta ese bien. El mismo impulso, transmitido vía transferencia de tecnología al mismo país, contribuye en un plazo más largo a modernizar su industria y a reducir el consumo interno de esa materia prima.

La fuerza relativa del impacto se determina por la correlación de varios factores: la potencia del impulso generado; la intensidad de aquellas formas de relaciones económicas que pueden transmitir este impulso y la vulnerabilidad del país receptor al impulso recibido, determinada por la importancia que tiene éste para su economía.

En definitiva, el proceso objetivamente ineludible de mayor integración de las economías regionales al circuito económico internacional va acompañado forzosamente por su creciente vulnerabilidad a los impulsos generados dentro de ese circuito, ya que al ampliarse la parte receptora de los canales de transmisión se internacionalizan los impulsos de mayor intensidad y el efecto resultante es más extendido y profundo.

2. Situación actual y perspectivas de la economía de los Estados Unidos

a) Naturaleza del ajuste estructural en la economía de los Estados Unidos

La fase de expansión reciente en los Estados Unidos ha acusado rasgos atípicos y ha revelado una conjunción de

varias condiciones disímiles. A su vez, el carácter peculiar de esa evolución proviene de una complicada interacción entre los factores coyunturales (tasas de interés, paridad del dólar, afluencia de las importaciones, entre otros) y la naturaleza específica del ciclo económico comenzado con la crisis de 1980-1982.

Se considera que esa crisis tuvo tres años de duración, ya que el primer y el tercer trimestre de 1981 no trajeron más que un breve alivio, sin dar inicio a una verdadera reactivación económica. El carácter prolongado y particularmente duro de ella se debe a que ésta marcó la conclusión de un ciclo económico muy largo, comenzando con la Gran Depresión, y el punto de partida de un nuevo ciclo, cuyas premisas fueron creadas e impulsadas por la llamada revolución científica y tecnológica, o tercera revolución industrial.

El actual ciclo (que para N. Kondrátiev es una onda de larga duración) tiene como característica más importante un considerable cambio en la estructura económica y social del capitalismo desarrollado. La revolución científica con su transformación radical, tanto en producción y empleo como en distribución y consumo, generando tendencias e impulsos que van a determinar las estructuras de la sociedad por varias décadas.

Ya no basta entonces con un ajuste correspondiente a una crisis cíclica "normal", que sirve para corregir las desproporciones acumuladas durante el ciclo anterior y para equilibrar la economía, ajustando la producción y el consumo. Ahora se necesita y se impone un ajuste estructural, una sustancial modificación de las estructuras de producción y de consumo, y la adaptación a un nivel superior de las fuerzas productivas, que para su avance requieren de condiciones más adecuadas.

En el curso de una transformación de esta índole cambia la estructura sectorial de la economía y la composición de cada sector económico; es decir, se trata de un ajuste intersectorial e intrasectorial. En el conjunto de la economía la producción de servicios le gana terreno a la producción de bienes, y en esta última cambian las proporciones entre diferentes sectores. Dentro de cada sector económico se altera el peso relativo de sus componentes, con unos retrocediendo y otros avanzando a distintos ritmos de crecimiento.

En la práctica, en los Estados Unidos el desplazamiento del sector productivo de bienes por otro de servicios ha tenido lugar durante largo tiempo, pero se ha acelerado y consolidado en los últimos años. Entre 1978 y 1984 —dos años de alto crecimiento económico— la industria manufacturera perdió más de un millón de empleos, mientras el número de empleados en servicios creció en casi diez millones. (Véase el cuadro 13). Si en 1978 a cada empleo en la industria manufacturera le correspondieron 2.95 empleos en

Cuadro 13

ESTRUCTURA DEL EMPLEO Y DEL DESEMPEÑO EN LOS ESTADOS UNIDOS

(Desestacionalizado: miles de personas a diciembre de cada año)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Fuerza de trabajo civil, total	95 835	97 912	97 282	99 413	99 093	102 941	106 273
Agricultura	3 387	3 359	3 394	3 209	3 411	3 356	3 365
Minería	904	992	1 069	1 204	1 053	969	973
Construcción	4 397	4 615	4 587	4 026	3 815	4 086	4 469
Industria manufacturera	20 720	20 985	20 175	19 474	18 193	19 143	19 403
Servicios	61 251	64 088	65 318	65 734	65 604	67 828	71 047
- Incluye gobierno Federal, estatal y local	(15 471)	(16 002)	(16 236)	(15 917)	(15 756)	(15 869)	(16 082)
Desempleados	6 012	6 007	7 785	9 371	12 036	9 195	8 191
Tasa de desempleo	5.9	5.9	7.6	8.8	10.8	8.2	7.2

Fuente: Departamento de Comercio de los Estados Unidos, *Survey of Current Business*, septiembre de 1979, agosto de 1980, septiembre de 1981, agosto de 1982, 1983, 1984 y 1985.

servicios, en 1984 esa proporción subió a 3.62, un cambio muy rápido para un período de tan solo seis años. Cada vez en mayor grado la economía de los Estados Unidos ha ido adquiriendo una orientación hacia los servicios, los que han dejado de ser un sector auxiliar y complementario de la economía, y hoy muestran un dinamismo relativamente autónomo.

Al mismo tiempo, se ha modificado la estructura industrial, con la expansión de los sectores de alta tecnología, el retroceso de industrias tradicionales que durante décadas se consideraron la base del desarrollo y su elemento más dinámico, y el cambio de la estructura de consumo tanto personal como industrial.

En el ámbito político, el inicio del ajuste estructural coincidió con la llegada al poder del Presidente Reagan y de la Administración republicana. Si bien la política libre-mercadista de la Administración, al dejar que el proceso de ajuste siguiera su rumbo natural, probablemente contribuyó en forma indirecta a acentuar la profundidad y envergadura de la crisis y depresión, al mismo tiempo permitió una mayor eficiencia e intensidad del ajuste, cuya dinámica más espontánea comenzó a producir importantes correcciones en la estructura económica y social de los Estados Unidos, y marcó ciertas tendencias orientadoras del desarrollo de los países capitalistas industrializados.

b) Características y trayectoria de los sectores
productores de bienes y servicios

Después de la crisis cíclica de 1980-1982, la economía de los Estados Unidos experimentó una rápida recuperación en 1983 (el producto nacional bruto creció en 3.4%), un auge en 1984 (6.6%) y una desaceleración en 1985 (2.3%).^{30/}

Los datos de crecimiento del producto no reflejan bien las sensibles diferencias que marcaron el comportamiento de los diversos sectores económicos y de sus componentes. Como resultado del ajuste estructural, la recuperación y expansión de la economía fue extremadamente desigual, e incluso no llegó a algunos sectores. Varias industrias sólo experimentaron un leve repunte, superando apenas los niveles de la depresión reciente y sin llegar a las marcas de la expansión anterior, con lo cual perdieron irreversiblemente su peso relativo en la economía.

La situación actual y algunas tendencias del sector productivo de la economía de los Estados Unidos se conocen en parte cuando se examina la evolución de su industria siderúrgica. (Véase el cuadro 14). En 1978 la producción de acero alcanzó su nivel más alto, con 137 millones de toneladas cortas, y en 1984 se fundieron sólo 92.5 millones de toneladas; en el mismo período la capacidad instalada se redujo de 158 a 135 millones de toneladas.

Aunque el fenómeno se explica parcialmente por la competencia extranjera, ante el incremento de las importaciones y la caída de las exportaciones, la causa más importante fue el menor consumo de acero por la economía de los Estados Unidos. Se confirma que las importaciones ampliaron considerablemente su participación en el mercado de acero estadounidense, pero ello ocurrió más por la compresión de este mercado que por el crecimiento de las importaciones. En seis años el consumo aparente de acero se redujo en 38 millones de toneladas, con lo cual la industria de acero está siendo desplazada en mayor grado por la competencia de otros materiales que por el acero extranjero.

Un fenómeno que merece estudios más detallados es la evolución del consumo de insumos básicos por la economía norteamericana. El cuadro 15 presenta las estadísticas disponibles de consumo aparente de ocho insumos básicos que durante decenios se consideraron vitales para el desarrollo de una economía industrializada: petróleo, mineral de hierro, aluminio, cobre refinado, plomo, estaño, zinc y caucho natural. Entre 1972 y 1984, su consumo experimentó varios altibajos coyunturales propios de los dos ciclos económicos vividos, pero se observan también tendencias más a largo plazo, como la disminución de su consumo, tanto en términos relativos como absolutos. (Véase el cuadro 16).

Cuadro 14

SITUACION DEL SECTOR SIDERURGICO DE LOS ESTADOS UNIDOS EN 1977-1984

(Miles de toneladas cortas)^{a/}

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Capacidad instalada	159 864	157 870	156 354	153 620	154 314	154 085	150 504	135 275
Producción de acero bruto	125 333	137 031	136 341	111 835	120 828	74 577	83 379	92 528
Exportaciones de productos de acerías	2 003	2 422	2 818	4 101	2 904	1 842	1 199	980
Importaciones de productos de acerías	19 307	21 135	17 518	15 495	19 898	16 663	17 070	26 171
Consumo aparente	142 637	155 744	151 041	123 229	137 822	89 398	99 250	117 719

Fuente: Departamento de Comercio de los Estados Unidos, Survey of Current Business, diciembre de 1979, 1980, 1981, 1982, 1983, 1984, y septiembre de 1985.

^{a/} Una tonelada corta equivale a 0.90718 toneladas métricas.

Cuadro 15

CONSUMO DE ALGUNOS INSUMOS BÁSICOS EN ESTADOS UNIDOS EN 1972-1984

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Producto nacional bruto (miles de millones de dólares de 1972)	1 171	1 225	1 214	1 202	1 275	1 341	1 399	1 483	1 481	1 514	1 485	1 535	1 639
Petróleo, demanda interna (millones de barriles)	5 990	6 317	6 070	5 950	6 384	6 720	6 870	6 757	6 224	5 861	5 583	5 559	5 756
Mineral de hierro, consumo en plantas (millones de toneladas)	121.9	139.3	131.1	107.9	116.2	110.2	118.2	116.9	96.8	96.5	56.1	62.2	67.0
Aluminio (Prod. + Import. - Export. (miles de toneladas)	5 189	5 258	5 629	4 702	5 333	5 961	6 215	6 183	5 561	6 736	5 179	5 972	6 824
Cobre refinado (miles de toneladas)	2 023	2 217	1 960	1 390	1 810	1 990	2 193	1 890	1 890	1 835	1 624	1 767	2 036
Plomo (miles de toneladas)	1 347	1 398	1 451	1 177	1 236	1 435	1 380	1 358	1 070	1 059	1 075	1 149	1 207
Estaño (miles de toneladas)	76.3	75.8	65.8	55.8	62.9	68.8	63.1	62.5	56.4	54.4	33.5	35.8	50.4
Zinc (miles de toneladas)	1 287	1 364	1 168	839	1 029	1 001	1 023	1 008	811	834	710	775	849
Caucho natural (miles de toneladas)	651	696	720	670	731	780	765	739	586	635	661	676	751

Fuente: Departamento de Comercio de los Estados Unidos, *Survey of Current Business*, números de agosto de cada año, de 1973 a 1985.

Para producir la misma cantidad de producto nacional bruto, la economía de los Estados Unidos está necesitando cada vez menos insumos básicos. Así, por cada mil millones de dólares de PNB en 1972 se consumió 5.1 millones de barriles de petróleo y 1 728 toneladas de cobre, mientras que en 1984 (a precios constantes) se necesitó sólo 3.5 millones de barriles y 1 242 toneladas, respectivamente. La misma tendencia se observó en todos los casos examinados.

Aún más importante es el menor consumo de insumos básicos en términos absolutos. Todos ellos, excepto el aluminio, alcanzaron los niveles máximos de consumo entre 1973 y 1978, para comenzar después un descenso más o menos rápido. En pleno auge económico, en 1984, los Estados Unidos utilizaron menos petróleo, mineral de hierro, plomo, estaño y zinc que en 1972, menos cobre que en 1973 y menos caucho natural que en 1977.

La tendencia a la reducción del consumo relativo de insumos básicos en fases de crisis recesivas explica que su

Cuadro 16

CAMBIO DE ALGUNOS ÍNDICES BÁSICOS EN ESTADOS UNIDOS, EN TÉRMINOS RELATIVOS, EN 1977-1984

(Por cada mil millones de dólares de producto nacional bruto, a precios constantes de 1972)

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Producto nacional bruto (miles de millones)	1 171	1 225	1 214	1 202	1 275	1 341	1 399	1 483	1 481	1 514	1 485	1 535	1 639
Petróleo, demanda interna (miles de barriles)	5 115	5 115	5 007	4 957	5 007	5 017	4 911	4 556	4 303	3 971	3 768	3 621	3 512
Mineral de hierro, consumo en plantas (miles de toneladas)	184	112	100	90	91	82	84	79	61	64	38	41	41
Aluminio, (Producción export., toneladas)	4 263	4 257	4 637	3 912	4 182	4 445	4 442	4 115	3 735	4 442	3 488	3 630	4 164
Cobre refinado (toneladas)	1 728	1 795	1 614	1 363	1 429	1 490	1 568	1 274	1 276	1 225	1 094	1 151	1 242
Plomo (toneladas)	1 150	1 132	1 316	979	1 016	1 096	929	916	722	699	724	709	736
Estañó (toneladas)	60	61	54	46	49	51	45	42	38	36	36	36	31
Zinc (toneladas)	1 099	1 104	962	690	807	746	731	680	540	551	470	585	510
Caucho natural (toneladas)	356	364	390	357	373	382	347	490	396	419	445	440	450

Fuente: Departamento de Comercio de los Estados Unidos, *Survey of Current Business*, números de 1975 a 1985.

caída absoluta haya sido más fuerte que la del producto nacional bruto.

En su proceso de ajuste estructural, la industria de los Estados Unidos ha visto agravada su situación por factores coyunturales como las altas tasas de interés reales, el dólar revaluado, la entrada masiva de importaciones y la pérdida de competitividad de algunos sectores.

Las industrias más afectadas han sido las de productos textiles, de calzado y de productos de cuero. En 1984 los zapatos importados superaron el 70% de todos los zapatos vendidos; durante ese año, como promedio, cada cuatro días se cerró una fábrica de calzado. Actualmente, las importaciones de vestuario ocupan alrededor de 40% del mercado correspondiente de los Estados Unidos, y la industria nacional de vestuario se mantiene a flote sólo gracias a cuotas de importación.^{31/}

La industria nacional de máquinas herramientas está gradualmente cediendo el mercado interno a las importaciones ya que éstas crecen más rápido que la demanda. En similar

situación están las industrias de maquinaria de transporte y de maquinaria agrícola.

Al mismo tiempo, dentro del sector productor de bienes varias industrias mantienen un ritmo de crecimiento superior al promedio, con una expansión relativamente estable, incluso frente a una competencia extranjera más fuerte. Siendo el sector de alta tecnología el beneficiario del actual ajuste estructural, tiene amplio espacio de desarrollo y de expansión, aunque en algunas áreas consolidadas ya existen signos de saturación debido a que se han multiplicado los competidores.

Las industrias que en 1985 continuaron con un crecimiento rápido y tienen buenas perspectivas para los próximos años, incluso en caso de una eventual crisis económica, son las de microcircuitos integrados (chips), de conectadores electrónicos, de componentes electrónicos, de equipos electro-médicos, de computadoras, de equipos de comunicación de radio y televisión, y de placas litográficas.

En condiciones especiales están las industrias que suministran sus productos al Pentágono, sea armamentos u otros equipos. Las empresas del complejo industrial-militar tienen un mercado estable y de crecimiento asegurado debido a la intención de la actual Administración de crear nuevos sistemas de armas, lo que requiere gastos multimillonarios, y de continuar aumentando presupuestos militares en los próximos años.

La producción de bienes en general ha dejado de ser una característica dominante de la economía de los Estados Unidos, donde de manera creciente se destacan los servicios. Mientras en 1972 la producción de bienes generó 47% del producto nacional bruto contra 42% de los servicios, desde 1976 la producción de servicios supera a la de bienes, y en 1984 los servicios originaron 48% de ese producto, contra 42% de los bienes.^{32/}

Debido al propio carácter del sector servicios (multi-forme y heterogéneo), no existe medida común para cuantificar su expansión, y los datos que se usan para mostrar su dinamismo son indirectos en muchos casos (empleo, ventas, inventarios, remuneración de los empleados), por lo que el cuadro que se presenta es variado y ambiguo.

Un segmento importante del sector lo constituyen las adquisiciones gubernamentales de servicios, que representan sobre todo la remuneración de los empleados de los gobiernos locales, estatales y federal. Un área de gran trascendencia es la adquisición de servicios por el sector defensa del gobierno federal: 57.8 mil millones de dólares en 1984, o 25.5% del total de servicios adquiridos por el gobierno.^{33/}

El comercio interno es una de las actividades más amplias del sector servicios, y la dinámica de sus ventas por períodos y de sus inventarios puede indicar con cierta

aproximación las tendencias tanto dentro del sector como para el total de la economía.

En 1984 las ventas del comercio detallista alcanzaron a 1.3 billones de dólares, registrando un aumento de 10.5% en comparación con 1983, y el alza de la demanda por parte de los consumidores dio un fuerte impulso al sector productivo, a pesar de la alta participación de las importaciones en la oferta. Sin embargo, en el primer semestre de 1985 las ventas detallistas crecieron sólo un 5.8% en comparación con igual período de 1984, lo que sugiere una desaceleración en el ritmo de crecimiento de la demanda.^{34/} Los analistas advierten que las compras se desaceleraron debido al anémico crecimiento de los ingresos personales disponibles, y al nivel sin precedentes de la deuda de los consumidores, que ha llegado a un 19.2% del ingreso disponible.^{35/}

El Departamento de Comercio de los Estados Unidos, utilizando el criterio de empleo, ha señalado como áreas de mayor crecimiento los siguientes servicios: procesamiento de datos, suministros personales, corretajes de seguros, comercio de radio, televisión y artículos musicales, trabajo de oficinistas, y servicios legales.^{36/} El crecimiento del empleo en los servicios entre 1978 y 1984 revela que ese sector --igual que la agricultura-- es menos vulnerable a factores cíclicos que la industria manufacturera y la construcción. Por su carácter es también muy estable frente a la competencia extranjera, y hasta puede favorecerse de la afluencia de productos importados.

La evolución de los precios en la fase de reactivación económica del ciclo actual ha presentado rasgos atípicos, en parte como resultado del control monetario por la Reserva Federal, en parte como consecuencia de la revaluación del dólar y de la entrada masiva de importaciones. Debido a estos factores antiinflacionarios, los precios al productor y al consumidor aumentaron lentamente, registrándose incrementos de los precios al consumidor de 3.8% en 1983, de 4.0% en 1984, y, según se estima, de 3.8% en 1985.^{37/}

Como los servicios son menos afectados por la competencia extranjera, sus precios son comparativamente menos susceptibles a la presión bajista de las mayores importaciones. Así, en 1984 los precios de los servicios subieron en 5.6%, mientras los bienes subían 3.1% y 4% el índice general.^{38/}

El comportamiento del empleo y el desempleo en la fase de expansión reciente ha confirmado la tendencia de los últimos tres decenios hacia una acentuación creciente de la tasa de desempleo con cada ciclo económico sucesivo, tanto en la fase baja como alta del ciclo. (Véase el cuadro 17). Varios adelantos científicos y tecnológicos, entre ellos la automatización de la industria, han contribuido a un alto

Cuadro 17

DESEMPLEO EN LOS ESTADOS UNIDOS EN FASES DE CRISIS Y EXPANSION, 1969-1985

(Miles de personas, datos desestacionalizados)

	Puntos máximos de desempleo			Puntos mínimos de desempleo			
	1970 (diciembre)	1975 (mayo)	1982 (diciembre)	1969 (diciembre)	1973 (octubre)	1979 mayo	1985 (agosto)
Tasa de desempleo	6.2%	8.9%	10.8%	3.5%	4.6%	5.6%	7.0%
Total de desempleados	5 146	8 250	12 036	2 846	4 100	5 774	8 127
Desempleados durante largo plazo (15 semanas o más)	1 084	2 529	4 732	392	756	1 086	2 264
Desempleados durante largo plazo como % del total de desempleados	21.1%	30.7%	39.3%	13.8%	18.4%	18.8%	27.9%

Fuente: Departamento de Comercio de los Estados Unidos, Survey of Current Business, mayo de 1970, 1971 y 1974, diciembre de 1975 y de 1979, mayo de 1983, noviembre de 1985.

y creciente desempleo crónico y estructural, y a un importante cambio en la estructura social.

No obstante una importante generación de nuevos empleos en la economía de los Estados Unidos, su ritmo no es suficiente para reducir el desempleo. La expansión de los servicios no alcanza a absorber la creciente fuerza de trabajo, y el rumbo de la evolución de la economía estadounidense —igual que el de algunas otras economías desarrolladas— hace prever que este fenómeno de creciente desempleo estructural puede continuar presentándose en el futuro.

Por lo visto, el comportamiento de la economía de los Estados Unidos entre 1980 y 1985 ha reflejado tanto las vicisitudes clásicas de un ciclo típico, como las complejidades de una transformación estructural profunda. Debido a la política económica libremercadista de la Administración republicana, el ajuste de la estructura económica y social ha enfrentado un mínimo de barreras y defensas que podrían haber disminuido su ritmo y reducido su envergadura.

El proceso de ajuste en esta economía relativamente abierta se ha visto acelerado por la competencia externa, siendo su transformación estructural más dolorosa, pero más intensa y rápida.

En caso de que se tomaran medidas proteccionistas amplias y radicales, la industria norteamericana podría experimentar cierto alivio, aumentando la producción en algunas actividades y reduciendo un poco el desempleo aún en la etapa final de la fase de expansión, prolongándola un poco. Los cálculos hechos por varios analistas confirman que ello es viable a corto plazo, pero que el costo de mantener la protección a las industrias en un proceso de ajuste estructural a mediano y largo plazo superaría las ventajas obtenidas.

Las tendencias de los últimos años revelan que las industrias básicas tradicionales, están cediendo su papel de locomotora de la economía estadounidense a nuevas industrias que avanzan con mayor continuidad en el incremento de la producción, que tienen mayor agilidad en la aplicación de nuevos materiales y procesos tecnológicos, más capacidad para ofrecer al mercado nuevos productos en plazos breves y, sobre todo, mayor flexibilidad y capacidad de adaptación a los cambios en el mercado nacional e internacional.

c) Estado del sistema financiero y del sector externo

La evolución del sistema financiero estadounidense en 1985 reflejó la creciente preocupación de la Administración y de la Reserva Federal respecto al déficit fiscal y la deuda federal.

Efectivamente, en los Estados Unidos el déficit del año fiscal 1985 (octubre de 1984 a septiembre de 1985) registró un récord de 212 mil millones de dólares,^{39/} lo que

elevó la deuda federal total a 1.8 billones de dólares. Los pagos netos de intereses alcanzaron a 128.1 mil millones de dólares en 1985, y las estimaciones para el año fiscal 1986 son de 137 mil millones.^{40/}

La amenaza a la estabilidad financiera de los Estados Unidos llevó a un compromiso entre la Administración y el Congreso en cuanto a reducciones de gastos, y en diciembre de 1985 fue aprobada la legislación que requiere equilibrar el presupuesto federal en 1991, estableciendo un límite de 144 mil millones de dólares para el déficit del año fiscal 1987, que comienza el 1° de octubre de 1986.

Debido en buena medida al fuerte impacto de las altas tasas de interés en el rápido aumento de la deuda, la Reserva Federal morigeró su énfasis antiinflacionario y amplió la oferta monetaria. En mayo de 1985 los bancos de la Reserva Federal bajaron de 8% a 7.5% la tasa de descuento, y la tasa preferencial descendió de 10.7% en diciembre de 1984 a 9.5% en junio de 1985.

Aunque la tasa de interés medio real bajó de 8% anual en 1984 a 6.4% en 1985, todavía puede ser considerada alta en comparación a los valores históricos. Entre las causas de la persistencia de altas tasas de interés reales se encuentran los déficit fiscales desmesurados, el control monetario y las elevadas tasas reales de retorno sobre el capital. La depreciación acelerada de los bienes de capital, aplicada desde 1981, permitió incrementar rápidamente los retornos sobre el capital invertido en el sector productivo, por lo que para competir con él, el sector financiero ha tenido que ofrecer tasas algo mayores. A su vez, el sector productivo ha estado dispuesto a tomar prestado a tasas relativamente altas, siempre que tenga una elevada tasa de retorno real sobre la inversión.

Por otra parte, los abultados déficit fiscales han obligado al Estado a competir cada vez más con el sector privado en el mercado de capitales, ejerciéndose así una fuerte presión alcista sobre las tasas de interés.

Aunque la tasa preferencial se ha estabilizado desde junio de 1985, en el mercado financiero ha habido incertidumbre respecto a sus perspectivas, incluso a corto plazo. Un factor explicativo importante de esta situación es el comportamiento de la Reserva Federal, que busca evitar el resurgimiento de la inflación sin encarecer el dinero. Combinando una postura estratégica restrictiva con el pragmatismo táctico de inyectar más liquidez en la economía, la Reserva Federal logra reaccionar flexiblemente a los vaivenes de la coyuntura. Sin embargo, esta política emite señales ambiguas a los agentes económicos y no da algún grado de certidumbre sobre las tendencias posibles en el futuro, porque, dependiendo de la naturaleza de la coyuntura, las tasas de

interés podrían volver a fluctuar dentro de márgenes relativamente amplios.

Similar indeterminación ha caracterizado el comportamiento del dólar, que experimentó fuertes alteraciones en 1984-1985, provocando dudas sobre su futuro. Y puesto que la correlación de los factores que determinan los movimientos del dólar acusa una gran volatilidad, los países latinoamericanos continuarán enfrentándose a un mercado monetario inestable e inseguro en los próximos años.

El comercio exterior de los Estados Unidos en 1983-1985 registró un creciente desequilibrio, con las exportaciones siempre por debajo del nivel de 1981 y con las importaciones en brusco aumento. (Véase el cuadro 18). Se estima que en 1985 el déficit comercial superó los 140 mil millones de dólares, es decir, 4% del producto nacional bruto de los Estados Unidos. La entrada masiva de importaciones en este país parece haber tenido como causa principal un fuerte crecimiento de la demanda en la fase de expansión de 1983-1985, mientras muchas otras economías tenían una demanda interna relativamente deprimida. La pérdida de competitividad de la industria estadounidense (en parte, por salarios más altos) también tuvo un papel importante en el comportamiento débil de las exportaciones y vigoroso de las importaciones.

El alza del dólar contribuyó a la pérdida de competitividad de los Estados Unidos frente a los países de Europa occidental, aunque no pudo tener el mismo impacto en los países que tienen sus divisas ligadas al dólar. Canadá y el Japón lograron los mayores aumentos de sus ventas a los Estados Unidos, a pesar de que la depreciación de sus monedas en relación al dólar fue moderada.

Las importaciones absorbieron una sustancial proporción del crecimiento de la demanda, restándola a la producción nacional, que vio su crecimiento mermado por la competencia extranjera. El aumento significativo de la participación de las importaciones desde los países en desarrollo en las importaciones estadounidenses (dos veces más alta que la de Europa occidental y 7.5 veces más alta que la del Japón), así como los déficits comerciales notables con la mayoría de aquellos países, ha permitido a la Administración actual invocar que es básicamente correcta su política de comercio, y no ayuda.^{41/}

Mientras haya países interesados en promover sus exportaciones a los Estados Unidos, sería errónea y aun contraproducente una actitud egocéntrica de los demás países respecto al comercio con los Estados Unidos. El esfuerzo para obtener el máximo de superávit en el comercio bilateral, sin preocuparse de la condición de los Estados Unidos, reflejaría una visión de corto plazo, una actitud inmediata que, seguida universalmente, casi ineludiblemente traería consecuencias negativas. Si los Estados Unidos no lograran

Cuadro 18

TRANSACCIONES INTERNACIONALES DE LOS ESTADOS UNIDOS

(Millones de dólares)

	1980	1981	1982	1983	1984
Exportación de bienes, excluidos los militares	223 966	236 254	211 217	200 257	220 316
Importación de bienes, excluidos los militares	249 306	264 143	247 646	261 312	328 997
Saldo comercial	-25 342	-27 889	-36 389	-61 055	-108 291
Exportación de servicios	139 701	136 638	137 107	131 944	142 105
Importación de servicios	84 508	97 470	103 896	103 801	123 942
Saldo de servicios	36 121	39 168	33 211	28 143	18 163
Saldo de cuenta corriente	3 723	4 471	-11 211	-41 563	-101 533
Activos de los Estados Unidos en el exterior (aumento neto)	84 776	109 294	110 045	49 490	30 447
Inversión directa (aumento neto)	10 546	8 691	-3 600	4 881	4 583
Activos extranjeros en los Estados Unidos (aumento neto)	59 261	77 921	87 866	81 722	97 319
Inversión directa (aumento neto)	10 854	21 301	10 399	11 299	22 314
Pagars de Tesorería en sumos de particulares extranjeros (aumento neto)	2 679	2 932	7 004	8 721	22 440

Fuente: Departamento de Comercio de los Estados Unidos, *Survey of Current Business*, diciembre de 1981, de 1982 y de 1983; septiembre de 1984 y de 1985, Cuadro 1. - U.S. International Transactions.

incrementar sus exportaciones y disminuir su déficit comercial, se acentuarían las presiones proteccionistas, se elevaría la probabilidad de nuevas restricciones comerciales, se contribuiría en alguna medida a frenar la expansión de la economía estadounidense y se agravaría su déficit en cuenta corriente y la necesidad de financiamiento externo, causando el alza de las tasas de interés.

El movimiento de la cuenta corriente de los Estados Unidos en los últimos años ha acusado una tendencia cada vez más desfavorable para el país, y un déficit en franco aumento (las estimaciones para 1985 se aproximan a los 120 mil millones de dólares). Si bien la causa principal de este creciente desequilibrio es, sin duda, el déficit comercial cada vez mayor, hay otros factores que agravan la situación. En 1981, los ingresos por concepto de activos norteamericanos en el exterior superaron en 46 mil millones de dólares a los egresos por concepto de activos extranjeros en los Estados Unidos.

En 1982, ese superávit bajó a 42 mil millones; en 1983, a 36 mil millones, y en 1984, a 19 mil millones de dólares, todo ello como resultado de crecientes pagos de utilidades por los capitales extranjeros existentes en los Estados Unidos. En el mismo período empeoró también la relación entre ingresos y egresos por concepto de varios otros servicios, lo que imposibilita que el superávit de servicios cubra una parte apreciable del creciente déficit comercial.

El cambio radical en el movimiento de capitales estadounidenses ha tenido una importancia económica y financiera excepcional. Tradicionalmente, la salida de capitales desde los Estados Unidos superaba a la entrada, de modo que el país era exportador neto de capitales al resto del mundo. La tendencia cambió en 1982, cuando se registró un superávit de 11.3 mil millones de dólares en la cuenta de capitales de ese país. En 1983 el superávit llegó a 36.8 mil millones y, según estimaciones, en 1984 alcanzó a 101.7 mil millones de dólares.^{42/}

Esta enorme afluencia de capitales hacia los Estados Unidos ha servido para enjugar el déficit de la cuenta corriente. El país ha absorbido una gran cantidad adicional de bienes y servicios correspondientes al déficit de la cuenta corriente, y ha pagado por ellos con el dinero prestado por los extranjeros, correspondiente al superávit de la cuenta de capitales.

Vivir más allá de las propias posibilidades económicas a tal escala sólo resulta posible porque los Estados Unidos genera la divisa clave de la economía mundial —el dólar— y la deuda externa del país está constituida en su casi totalidad por la propia moneda nacional. De esta manera, los Estados Unidos pueden aprovecharse del privilegio de emitir esa divisa fundamental para financiar con ahorro externo tanto las necesidades del consumo como las de crecimiento económico, compensando la tasa relativamente baja de ahorro interno. Según las estadísticas de la OCDE, en 1963-1983 el promedio de la tasa de ahorro de los Estados Unidos (ahorro bruto como porcentaje del producto nacional bruto) fue de sólo 18.9%, comparada con 25% en el resto de los países de la OCDE y con 34% en el Japón.^{43/}

Más de 80% de los capitales ingresados a los Estados Unidos se ha concentrado en las inversiones de cartera: depósitos bancarios, acciones, bonos, pagarés de la Tesorería. La emisión de estos pagarés se ha convertido en un importante instrumento de financiamiento externo de la economía estadounidense; sólo en 1984 sus adquisiciones por los extranjeros particulares y oficiales tuvieron un incremento neto de 27.1 mil millones de dólares.^{44/}

Los expertos financieros de ese país reconocen que en las estadísticas oficiales no está incluida una parte considerable de los capitales extranjeros que ingresan a los

Estados Unidos, y que en realidad las inversiones extranjeras superan con creces los volúmenes informados.

La fuga de capitales de muchos países del mundo, incluyendo los de América Latina y el Caribe, hacia los Estados Unidos, es causada tanto por las condiciones de inestabilidad política, económica y financiera imperantes en los primeros, como por la atracción que ejerce el segundo como refugio relativamente seguro, factor que no desaparecería incluso en una coyuntura menos favorable.

Al crecer tanto el volumen y la proporción de los recursos que los Estados Unidos reciben del mercado financiero internacional, las consecuencias son similares a las que se producen cuando el gobierno federal influye en el mercado financiero nacional, al procurar su financiamiento. En efecto, a escala internacional acontece el mismo fenómeno de desplazamiento de los competidores más débiles, con las mismas consecuencias para las condiciones del mercado: escasa liquidez, alza de las tasas de interés, condiciones más duras para los deudores, y otras.

En tanto que las corrientes de capitales importados por los Estados Unidos han crecido, están en franca disminución los flujos de capitales que este país exporta. El aumento neto de sus activos en el exterior alcanzó a 118 mil millones de dólares en 1982, bajó a 49.5 mil millones en 1983 y se redujo a 20.4 mil millones en 1984.^{45/}

Actualmente, muchos economistas estadounidenses ponen de relieve la creciente vulnerabilidad del sistema financiero de los Estados Unidos, uno de cuyos pilares son las inversiones extranjeras de corto plazo, y destacan las consecuencias económicas negativas de una eventual retirada de capitales especulativos.

En condiciones de altos déficit fiscales, una fuerte reducción en la afluencia de capitales extranjeros elevaría las tasas de interés y contraería sensiblemente las inversiones en bienes de capital y vivienda, con efectos negativos a corto y largo plazo para la economía estadounidense.

En resumen, los Estados Unidos está experimentando un grave desequilibrio financiero interno (déficit fiscal) y externo (déficit de la cuenta corriente), pero logra corregirlo en considerable medida con la afluencia de ahorro externo. Pero, como el problema no se ha resuelto, sino que se ha acumulado, se están creando potencialidades para desencadenar una seria crisis financiera interna e internacional.

d) Perspectivas de la evolución de la economía de los Estados Unidos

La fase de expansión del ciclo económico en curso ya muestra algunos signos de agotamiento, con ritmos de crecimiento marcadamente inferiores a los de 1983-1984. El

período actual de crecimiento en recesión puede ser considerado como el inmediatamente anterior a una nueva crisis cíclica, y ésta se considera posible ya en el segundo semestre de 1986 o en el primer semestre de 1987.

La duración de la expansión actual y el inicio de la próxima crisis cíclica dependerán en realidad de varios factores coyunturales, así como de la política fiscal de la Administración y de la política monetaria de la Reserva Federal. La economía aún puede crecer por algún tiempo, si los consumidores siguen gastando con vigor, si la inflación permanece en niveles bajos, si las tasas de interés no suben bruscamente, y si la desaceleración del incremento de importaciones permite a la industria nacional elevar su participación en la cobertura de la demanda.

Para que se dé ese conjunto de condiciones se requiere un difícil equilibrio de varias tendencias y políticas económicas diferentes. Una política monetaria expansiva puede desencadenar la inflación, causando una fuerte alza de las tasas de interés; no obstante, el efecto puede ser similar con una política demasiado restrictiva. Otra brusca caída del dólar, o una crisis de confianza de los inversionistas extranjeros, puede reducir los capitales extranjeros que ingresan a los Estados Unidos, lo que endurecería la competencia entre el gobierno y el sector privado en el mercado de capitales interno, con la consiguiente alza de las tasas de interés.

La baja del dólar encarecería las importaciones contribuyendo al aumento de la inflación. Los consumidores, en su ímpetu de compras anterior, llegaron a niveles sin precedentes de endeudamiento y dejaron los ahorros acumulados en su nivel histórico más bajo, por lo que en cualquier momento puede comenzar una contracción de los gastos de los consumidores. Como los abultados déficit fiscales empujan para arriba las tasas de interés, la Administración trata de reducir los gastos del presupuesto, pero una disminución lo suficientemente drástica para tener un impacto significativo en el déficit podría resultar en una contracción de la demanda interna global.

Es justamente la fragilidad del equilibrio lo que causa incertidumbre respecto a las perspectivas de desarrollo. Cualquier trastorno brusco en la coyuntura nacional e internacional puede ocasionar un desequilibrio acumulativo, llevando a la economía estadounidense a serias dificultades en pocos meses. De los tres pilares de su expansión económica actual (incremento de la demanda interna, afluencia de ahorro externo y la carrera armamentista), sólo el último tiene una relativa estabilidad. Efectivamente, el incremento del poderío militar cumple en la actualidad el mismo papel de incentivar y prolongar el crecimiento económico que cumplió la

guerra de Corea para la fase expansiva de 1949-1953 y la guerra de Vietnam para la de 1961-1969.

Las últimas modificaciones tributarias en los Estados Unidos que han elevado los ingresos personales disponibles e incentivado así un mayor gasto de los consumidores, han disminuido también los ingresos fiscales, contribuyendo a los déficit y teniendo, por lo tanto, efectos contradictorios sobre la economía.

Entre 1980 y 1985 la situación internacional tuvo repercusiones cada vez más fuertes en la economía estadounidense, tradicionalmente de un alto grado de autarquía, debido al acentuado incremento de las corrientes comerciales, crediticias, monetarias y tecnológicas. Al respecto, la creciente vulnerabilidad de los Estados Unidos frente a los factores externos se reveló en los serios efectos, que en 1984, tuvo la afluencia de importaciones sobre la producción industrial, la estructura del empleo, los índices inflacionarios, y la cuenta corriente del balance de pagos.

El intenso proceso de internacionalización del dólar ha tendido a quitar a las autoridades económicas de los Estados Unidos una considerable fracción del control sobre su moneda nacional. Según diversas estimaciones, diariamente en el mundo se transan de 150 a 200 mil millones de dólares en operaciones de compraventa, lo que corresponde a un 20% del presupuesto gubernamental anual de los Estados Unidos.

En estas circunstancias, las medidas de la Administración y de la Reserva Federal por hacer bajar o para apoyar el dólar, tendrían un alcance bastante limitado, porque básicamente la paridad del dólar se determina en el mercado internacional, conforme a la confianza que inspire en él la rentabilidad de las inversiones en los Estados Unidos, a las condiciones del país como refugio seguro, y a las perspectivas de su economía.

Algunas mejores posibilidades de éxito tendrían las intervenciones concertadas de los bancos centrales del Grupo de los Cinco (Estados Unidos, la República Federal de Alemania, Francia, Japón y el Reino Unido), para mantener el valor del dólar en cierta posición que combine una indispensable flexibilidad con una relativa estabilidad. En ese sentido, un acuerdo tácito sobre el establecimiento de los márgenes deseados para el valor de esa moneda podría contribuir a dar cierta estabilidad al mercado monetario internacional, si fuera seguido por la aproximación de las políticas monetarias y fiscales de los principales países industrializados y, sobre todo, de los sistemas impositivos nacionales que inciden sobre el ahorro, la inversión y los movimientos de capital.

Hasta que no resuelva su problema de déficit comercial y fiscal, los Estados Unidos estaría necesitando una entrada masiva de ahorro externo, para lo cual tendría que mantener

la confianza de los inversionistas extranjeros. Las tasas de interés tendrían que mantenerse en niveles relativamente elevados para atraer capitales extranjeros al país.

En su conjunto, la reciente evolución de la economía de los Estados Unidos revela su capacidad de ajuste frente a las exigencias de la revolución científica y tecnológica. Pese a cierta inercia explicable por la propia gran escala de la economía y por su carácter polimorfo, el mecanismo de mercado ha respondido a los impulsos del ajuste, generados por el contraste entre la estructura de producción tradicional y las innovaciones tecnológicas en proliferación. No obstante, ante la ausencia de una política industrial claramente definida y de una participación activa del Estado en la transformación de la estructura económica, este proceso de crecimiento toma su forma de la interacción espontánea de las fuerzas del mercado, con efectos sociales desfavorables que se ven agravados, además, por la intensa competencia externa.

Por otra parte, es posible que a medida que se consoliden nuevas estructuras económicas en los Estados Unidos, el impacto de la transformación en curso se haga sentir con creciente fuerza en todo el sistema capitalista mundial, al ser transferidos por todos los canales de relaciones económicas internacionales, particularmente los comerciales, monetarios, financieros y tecnológicos.

3. Un intento de evaluar los efectos en América Latina de la evolución de la economía de los Estados Unidos

a) Diferenciación de países y áreas de América Latina y el Caribe

El comercio bilateral con los Estados Unidos sigue teniendo una considerable importancia para las relaciones económicas internacionales de los países de América Latina, lo que determina el potencial de este canal de transmisión de los impulsos positivos y negativos generados por la economía norteamericana. En 1984, 39% de todas las exportaciones del conjunto de 19 países latinoamericanos se dirigió a los Estados Unidos, y 36% de las importaciones del mismo grupo procedió de ese país.^{46/}

Sin embargo, estos promedios disimulan las sensibles diferencias entre los países de la región respecto a lo que significa el mercado estadounidense para su comercio. Estas diferencias se acentuaron en 1983-1984, cuando se revirtió la tendencia hacia una mayor diversificación geográfica de las exportaciones latinoamericanas, y algunos países registraron una pronunciada alza de la proporción de sus exportaciones destinada a los Estados Unidos.

Entre los países de la ALADI, Brasil y México vieron crecer sus exportaciones en este período casi exclusivamente por cuenta del mercado estadounidense; Colombia y Ecuador lograron compensar plenamente una brusca caída de sus exportaciones al resto del mundo con sus mayores ventas a los Estados Unidos, y Chile, Perú, Uruguay y Venezuela consiguieron en gran parte lo mismo. Sólo Argentina y Paraguay mantuvieron el mismo grado de diversificación de sus exportaciones. (Véase el cuadro 19).

Fuera de la ALADI, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Panamá y la República Dominicana también mostraron un marcado aumento de la proporción de exportaciones destinada a los Estados Unidos, en tanto que Haití y Honduras la mantuvieron en altos niveles. Un caso aparte es Nicaragua, cuyas exportaciones a los Estados Unidos bajaron de 38.6% de su total en 1980, a 14.3% en 1984.

Si bien el crecimiento de las ventas a los Estados Unidos permitió a varios países latinoamericanos obtener ingresos adicionales de divisas tan necesarias para el servicio de la deuda externa, algunos de ellos resultaron al mismo tiempo altamente expuestos a eventuales cambios de la coyuntura económica estadounidense o de la política económica de la actual Administración.

Las estadísticas revelan que las exportaciones latinoamericanas a los Estados Unidos han sido una gran vía para transmitir el impacto de la evolución económica de ese país hacia las economías latinoamericanas, con niveles de riesgo potencial muy alto en los casos de México, Panamá, Ecuador, Haití y la República Dominicana.

Si el servicio de la deuda externa es elevado, los ingresos por concepto de exportaciones forman una corriente de divisas absolutamente indispensable; esto explica lo vulnerables que son aquellos países que dependen excesivamente de un solo mercado para sus exportaciones. Por otra parte, si una alta proporción de las importaciones de una economía proceden de un solo país, se genera una vulnerabilidad relativamente menor, siempre que en caso de necesidad sea factible sustituir ese país por otros abastecedores, tarea que es comparativamente menos difícil porque actualmente la competencia entre los exportadores es más fuerte que entre los importadores.

La mayoría de los países latinoamericanos tiene una estructura geográfica de importaciones más diversificada que la de sus exportaciones. Sin embargo, México, Haití y Venezuela orientan en muy alto grado sus importaciones hacia los Estados Unidos, creándose así una situación potencial de dependencia y de cierta vulnerabilidad. (Véase el cuadro 20).

No obstante el incremento apreciable de las exportaciones de América Latina a los Estados Unidos, y una marcada disminución de sus importaciones desde ese país, en 1984 el

Cuadro 19

AMERICA LATINA: EXPORTACIONES A LOS ESTADOS UNIDOS Y SU PROPORCION EN EL TOTAL DE EXPORTACIONES DE CADA PAIS

(En millones de dólares)

	1980			1981			1982			1983			1984		
	Total	A EEUU	%	Total	A EEUU	%	Total	A EEUU	%	Total	A EEUU	%	Total	A EEUU	%
Argentina	8 025	718	8.9	9 143	864	9.4	7 623	1 022	13.4	7 836	775	9.9	8 512	849	10.0
Bolivia	1 036	267	25.8	995	266	26.7	899	261	29.0	787	161	20.5	610	145	23.8
Brasil	20 132	3 510	17.4	23 329	4 111	17.6	20 168	4 131	20.5	21 853	5 061	23.2	27 008	7 710	28.5
Colombia	3 945	1 069	27.1	2 956	693	23.4	3 095	723	23.4	3 073	897	29.2	3 340	1 139	34.1
Chile	4 688	589	12.6	3 949	592	15.0	2 710	801	21.6	3 850	1 083	30.8	3 658	951	26.0
Ecuador	2 476	806	32.6	2 540	984	38.7	2 140	1 025	47.9	2 226	1 268	56.6	2 629	1 601	60.0
México	15 557	10 872	64.7	19 641	10 716	54.6	21 209	11 129	52.5	21 416	12 416	57.9	24 226	14 341	59.2
Paraguay	310	17	5.5	297	17	5.7	330	9	2.7	269	23	8.6	376	21	5.6
Perú	3 915	1 258	32.1	3 247	1 090	33.6	3 386	1 046	30.9	3 186	1 094	34.3	3 331	1 274	38.2
Uruguay	1 058	83	7.8	1 175	95	8.1	1 032	77	7.5	1 063	104	9.8	1 909	324	34.7
Venezuela	19 261	5 344	27.7	20 002	5 114	25.6	16 731	4 506	26.9	14 935	4 702	31.5	15 424	6 200	40.2
Costa Rica	961	331	33.7	1 006	327	32.4	871	292	33.5	889	283	31.8	1 174	494	42.1
El Salvador	1 070	439	41.0	797	137	17.2	700	248	35.4	741	284	38.6	839	337	39.2
Guatemala	1 310	420	32.7	1 226	223	18.2	1 120	306	27.3	1 139	405	34.9	1 205	436	36.2
Honduras	829	438	52.8	726	399	54.8	668	331	52.5	741	395	53.3	778	409	52.6
Nicaragua	414	160	38.6	476	135	28.4	370	82	22.2	433	99	22.9	440	63	14.3
Haití	226	128	56.6	329	261	79.3	377	296	78.5	420	320	76.2	450	339	79.8
Panamá	350	173	49.4	317	167	52.7	308	128	41.6	299	161	53.8	252	133	60.0
República Dominicana	963	503	52.2	1 187	795	67.0	809	437	54.0	804	341	42.4	1 211	971	80.2
América Latina	86 754	26 325	30.3	93 342	26 986	28.9	85 946	26 870	31.4	86 027	30 066	34.9	96 992	37 977	39.2

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Direction of Trade Statistics, Yearbook 1985*.

comercio con los Estados Unidos continuaba siendo deficitario para siete de los 19 países latinoamericanos considerados. (Véase el cuadro 21). Bolivia, Costa Rica, Guatemala y Honduras tenían superávit pequeños, en tanto que Chile, Uruguay, Perú y República Dominicana registraron superávit de 200 a 500 millones de dólares. Por su parte, Brasil, Ecuador, México y Venezuela anotaron saldos positivos de más

Cuadro 20

AMÉRICA LATINA: PROPORCIÓN DE EXPORTACIONES A LOS ESTADOS UNIDOS
Y DE IMPORTACIONES DESDE LOS ESTADOS UNIDOS, 1984

(Porcentajes)

Exportaciones		Importaciones	
Paraguay	5.6	Paraguay	9.9
Argentina	10.0	Uruguay	10.9
Nicaragua	14.3	Bolivia	16.2
Bolivia	25.6	Brasil	16.6
Chile	26.0	Nicaragua	16.8
Brasil	28.5	Argentina	18.5
Colombia	34.1	Panamá	20.9
Uruguay	34.7	Chile	25.4
Guatemala	36.2	Perú	29.4
Perú	38.2	Guatemala	33.8
El Salvador	39.2	Ecuador	33.9
América Latina (promedio)	39.2	Colombia	35.0
Venezuela	40.2	América Latina (promedio)	36.0
Costa Rica	42.1	Costa Rica	38.4
Honduras	52.6	El Salvador	41.8
México	59.2	Honduras	42.7
Panamá	60.7	República Dominicana	44.3
Ecuador	60.9	Venezuela	49.3
Haití	70.8	Haití	66.9
República Dominicana	80.2	México	67.2

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Direction of Trade Statistics*,
Yearbook 1985.

de mil millones de dólares en su comercio con los Estados Unidos.

Las relaciones financieras internacionales de los países de América Latina abarcan todo el espectro de corrientes crediticias, de inversiones, de pago, de fuga de capitales y otras. Las vías de transmisión de los efectos de estos cuantiosos movimientos de capitales tienen capacidades difíciles de evaluar debidamente. Lo que sí está claro es que casi todos los países de la región se ven gravemente afectados por esos movimientos financieros, cuyos volúmenes llegan a niveles muy elevados en comparación con las corrientes monetarias más bien restringidas de América Latina.

Cuadro 21

AMÉRICA LATINA - ESTADOS UNIDOS: COMERCIO DE BIENES, 1982-1984

(En millones de dólares)

	1982			1983			1984		
	Export.	Import.	Saldo	Export.	Import.	Saldo	Export.	Import.	Saldo
Argentina	1 022	1 177	-155	775	967	-212	849	864	-35
Bolivia	261	144	117	161	112	49	145	116	29
Brasil	4 151	3 164	987	5 061	2 427	2 634	7 710	2 526	5 184
Colombia	723	1 094	-1 173	897	1 686	-789	1 139	1 595	-456
Chile	801	916	-115	1 083	704	379	951	748	203
Ecuador	1 025	741	284	1 260	498	762	1 601	591	1 010
México	11 129	9 006	2 123	12 416	4 883	7 533	14 341	8 764	5 578
Paraguay	9	52	-43	23	35	-12	21	56	-35
Pará	1 046	1 116	-70	1 094	900	194	1 274	751	523
Uruguay	77	135	-58	104	52	52	524	88	436
Venezuela	4 506	5 206	-700	4 782	2 812	1 970	6 200	3 377	2 823
Costa Rica	292	316	-24	283	374	-91	494	432	62
El Salvador	248	233	15	284	298	-14	337	444	-107
Guatemala	306	432	-126	405	365	40	436	414	22
Honduras	351	274	77	394	329	67	489	354	135
Nicaragua	82	148	-66	99	145	-46	65	123	-58
Niue	296	329	-33	320	403	-83	359	461	-102
Panamá	128	349	-421	161	436	-295	153	498	-345
República Dominicana	437	486	-49	541	459	82	971	646	325
TOTAL	26 069	26 322	547	30 067	18 115	11 952	37 975	22 048	15 127
Brasil+México									
+Venezuela	73.4%			73.0%			74.4%		

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Direction of Trade Statistics, Yearbook 1985*.

En 1984, los 19 países de América Latina tuvieron que desembolsar 36 mil millones de dólares como pagos netos de utilidades e intereses, y la estimación preliminar para 1985 es de 35 mil millones de dólares.^{47/} En 1983, las estadísticas de balances de pagos registraron las siguientes salidas por concepto de pagos de utilidades, intereses, amortizaciones y transferencias de capitales (en miles de millones de dólares): México, 22.6; Brasil, 21.1; Argentina, 12.8;

Venezuela, 9.2; Chile, 3.7; Ecuador, 3.4; Perú, 3.2; Colombia, 2.3; Uruguay, 1.3; Bolivia, 0.9; Costa Rica, 0.5; y Paraguay, 0.25.48/

Estas salidas de capitales son una constante causa de preocupación, cuando no se dispone de recursos suficientes para efectuar los pagos requeridos. Aunque los países latinoamericanos hayan logrado compensar estas corrientes hacia afuera con los capitales que se les prestan, la necesidad de endeudarse cada vez más para poder cumplir con las obligaciones contraídas crea un círculo vicioso, sin soluciones "normales" previsibles.

Los montos mencionados son para las corrientes totales que salen de cada país latinoamericano, sin especificarse el destino, y no hay datos sobre qué parte exactamente de los capitales salientes y entrantes va a los Estados Unidos o procede de los Estados Unidos. Sin embargo, es posible hacer algunas estimaciones aproximadas, dado que se conoce el monto de la deuda de algunos países latinoamericanos ante los bancos de los Estados Unidos. (Véase el cuadro 22).

Entre 1981 y 1983 las deudas de las naciones latinoamericanas consideradas en el cuadro 22 citado a los bancos de Estados Unidos crecieron vertiginosamente, aumentando en 52.7%. Adicionalmente, en 1983, esas deudas con los bancos americanos representaron una importante proporción de la deuda externa total de ciertos países de la región: México, 38.7%; Colombia, 36.0%; Chile, 34.8%; Ecuador, 34.5%; Venezuela 33.7%; Argentina, 25.8%; Brasil, 25.6%; Uruguay, 21.3%; y Perú, 20.4%.49/

Al percibir el grado de riesgo que representa esa tan abultada cartera latinoamericana, los bancos privados de los Estados Unidos han comenzado a tomar medidas para reducirla gradualmente. Así, varios bancos han estado rehusando el otorgamiento de nuevos créditos a numerosos países de la región y están participando en la renegociación de las deudas, al mismo tiempo que venden con descuento su cartera latinoamericana. Esta actitud de reducir o por lo menos de no aumentar su exposición a los riesgos de la bancarrota de América Latina, ha llevado a una disminución de las deudas latinoamericanas con esos bancos, lo que se refleja en las cifras disponibles hasta mediados de 1985. (Véase nuevamente el cuadro 22).

Las deudas con los bancos son sólo una parte (por cierto, la mayor) del total de las deudas con Estados Unidos, y al agregar las deudas con instituciones no bancarias, las proporciones serían algo más altas. Considerando también que en 1983-1985 los capitales fugados desde América Latina fueron transferidos fundamentalmente a los Estados Unidos, así como la alta proporción que representan las empresas norteamericanas en la transferencia de utilidades, se concluye que las corrientes monetarias hacia los Estados Unidos

Cuadro 22
BANCOS DE LOS ESTADOS UNIDOS: MONTOS ADEUDADOS POR ALGUNOS
PAISES DE AMERICA LATINA

(Millones de dólares, a fines de cada período)

	1981	1982	1983	1984	1985 junio
Argentina	7 527	10 974	11 749	11 043	11 416
Brasil	16 926	23 271	24 667	26 315	26 540
Colombia	2 018	3 211	3 745	3 499	3 207
Chile	3 690	5 513	6 072	6 839	6 680
Ecuador	1 531	2 062	2 307	2 420	2 493
México	22 439	29 552	34 802	34 824	32 384
Parú	1 218	2 357	2 536	2 384	2 286
Uruguay	157	686	977	1 088	1 013
Venezuela	7 069	10 643	11 287	11 017	10 996
Guatemala	124	124	129	158	145
Panamá	6 794	10 210	7 848	7 707	6 856
Total	69 493	98 423	106 119	107 294	104 025

Fuente: Reserva Federal, Federal Reserve Bulletin, octubre de 1985, diciembre de 1985.

pueden ser estimadas para diferentes países latinoamericanos desde una tercera parte hasta bastante más de la mitad del total de movimientos de capitales hacia el exterior.

Otro fenómeno importante que se registró en 1982-1984 dentro del sistema de relaciones financieras entre los Estados Unidos y América Latina fue una fuerte reducción de la corriente de inversiones directas privadas de los Estados Unidos hacia la región. Una indicación en tal sentido lo contribuye el hecho de que en esos tres años la repatriación de capital haya superado en 10.5 mil millones de dólares el valor total de las inversiones realizadas en América Latina Latina.50/

Si se observa el conjunto de corrientes monetarias en ambos sentidos, se verifica que México es el país latinoamericano que tiene relaciones financieras más intensas con los Estados Unidos, tanto en términos absolutos como por su importancia relativa para la economía nacional. Por ello,

México es muy vulnerable ante cualquier impulso generado por la coyuntura financiera en los Estados Unidos, como fluctuaciones del tipo de cambio y de las tasas de interés, y variaciones en las corrientes financieras.

Panamá, Colombia, Chile, Ecuador y Venezuela forman un grupo de países cuyas vinculaciones financieras con los Estados Unidos han constituido una elevada proporción de sus relaciones económicas externas, lo que también los ha hecho claramente sensibles a los impactos directos que se transmitan a través de las corrientes monetarias.

Para Argentina y Brasil los cuantiosos volúmenes del movimiento de capitales desde y hacia los Estados Unidos, representan una proporción más moderada del total de sus relaciones financieras internacionales, y por lo tanto esos dos países, al igual que Perú y Uruguay, están relativamente menos expuestos a los efectos monetarios provenientes de la economía de los Estados Unidos.

Sin embargo, el impacto directo transmitido a través de las corrientes comerciales y financieras entre los Estados Unidos y América Latina es sólo una parte de los efectos generados por la política económica y la evolución económica de ese país. Otra parte se transmite vía relaciones económicas con otras áreas de la economía mundial, y su repercusión es mayor o menor dependiendo de las modalidades de inserción de las naciones latinoamericanas en la economía internacional, con todo lo que ello significa en materia de corrientes bilaterales y multilaterales de bienes, servicios, divisas y tecnología.

Mientras la inserción de Brasil en la economía internacional es cuantitativamente muy elevada, en términos absolutos, y amplias corrientes externas comerciales y financieras pueden transmitir efectos de enorme intensidad, el peso relativo del sector externo en la economía nacional es menor, de suerte que el país tiene más capacidad para absorber estos efectos con moderadas modificaciones en el sector productivo. Además, la gran diversificación geográfica y estructural de su sector externo expande el margen de maniobra del país.

México mantiene con los Estados Unidos amplias relaciones comerciales, financieras, de cooperación y de integración productiva, y su sector externo está eminentemente orientado hacia ese país que tiene mayor peso relativo en la economía de México que en la de Brasil. Por lo tanto, a pesar de las relaciones especiales entre México y los Estados Unidos, la economía mexicana tiende a ser más vulnerable que la brasileña al efecto de la coyuntura cíclica estadounidense y del proceso de transformación estructural en ese país. Una posible crisis cíclica en los Estados Unidos afectaría seriamente tanto al sector externo de México, como a la producción integrada del país con empresas estadounidenses.

Aunque en otros países de América Latina las corrientes comerciales y financieras no tienen valores tan elevados en términos absolutos, la participación del sector externo en sus economías generalmente es superior, lo que significa una vulnerabilidad mayor en términos relativos. Un ejemplo de alta apertura externa en la región es Panamá, en cuyo caso los valores de comercio exterior en ambos sentidos son comparables con el producto interno bruto, y las corrientes financieras superan varias veces al producto.^{51/}

Bolivia, Costa Rica, Honduras y Venezuela tienen un alto nivel de vulnerabilidad externa relativa, con una gravitación importante de las corrientes comerciales y financieras en sus economías. Por su parte, Chile, Ecuador, El Salvador, Haití, Perú y Uruguay son economías de mediana apertura externa dentro de la región, con corrientes comerciales y financieras que alcanzan aproximadamente a 60% del producto interno bruto. En cambio, Argentina, Colombia, Guatemala, Paraguay y la República Dominicana exhiben apertura externa moderada, ya que las corrientes comerciales y financieras ascienden a alrededor de 40% del producto interno bruto.

Otra característica que aumenta la vulnerabilidad de una economía es la predominancia de las materias primas en las exportaciones, sobre todo si se trata de un solo producto o un grupo muy limitado de productos, como es el caso del petróleo para Ecuador, México y Venezuela; del cobre para Chile; del café para Colombia, Guatemala y Haití; del azúcar para la República Dominicana, y del gas natural para Bolivia. La diversificación estructural de las exportaciones, con una elevada participación de las manufacturas, disminuye la vulnerabilidad de un país, a pesar de lo que ha significado en los últimos años el creciente proteccionismo de los países industrializados.

b) Efectos de la política económica y del comportamiento de la economía de los Estados Unidos en los países latinoamericanos

Por su elevado peso relativo y su gran influencia en la economía internacional, los Estados Unidos ha transmitido a otros países el impulso del ajuste estructural, y ha exportado a través de diferentes formas de relaciones económicas externas, los procesos en los cuales toma forma este ajuste. La exportación del fenómeno recesivo produjo un impacto casi inmediato y muy prolongado en las demás economías. Los países de América Latina estuvieron entre los primeros en recibir el impacto de la recesión 1980-1982 en los Estados Unidos, ampliado después por los efectos del mismo proceso en otros países desarrollados, y agravado desproporcionadamente por las necesidades de servicio de la deuda externa.

El impulso generado por la expansión económica de 1983-1985 tuvo efectos favorables importantes para varios países de América Latina, los que lograron incrementar notablemente sus exportaciones a los Estados Unidos. Sin embargo, en general este impulso no se retransmitió al resto del sector productivo de dichos países, porque se necesitaron todos los superávit comerciales obtenidos para hacer frente al servicio de la deuda, de manera que restringieron las importaciones, afectando así su crecimiento.

Mientras tanto, la actual desaceleración que muestra la economía de los Estados Unidos anuncia un próximo agotamiento de la fase cíclica de expansión; parece factible una recesión ya en 1987, lo que volvería a transmitir efectos depresivos a América Latina.

Otro proceso que forma parte del ajuste estructural y que fue transmitido desde los Estados Unidos a otros países de economía de mercado, se caracteriza por un cambio radical en la estructura de producción y de empleo.

Algunos países industrializados están alcanzado un nivel de desarrollo que les permite mantener un sector de servicios mayoritario junto con un sector de producción de bienes relativamente reducido, y que incluso hace posible la existencia en condiciones socialmente aceptadas de un vasto contingente de desempleados, en proporciones que hasta hace poco se consideraban pertinentes sólo en las fases cíclicas de crisis y depresión.

Para ese nivel de desarrollo alto y con gran densidad de capital, el tipo de estructura económica y social descrita se hace posible, aunque de ninguna manera garantiza una situación sin conflictos sociales importantes. Sin embargo, los países en desarrollo no están en condiciones de ofrecer a sus desempleados niveles de vida socialmente aceptables, ni de mantener una estructura económica y social que corresponde a una etapa superior del capitalismo desarrollado.

La experiencia de implantar un capitalismo intensivo en una economía con abundantes recursos humanos y limitados recursos tecnológicos y financieros ya es conocida en América Latina. La abultada deuda externa actual representa sólo el aspecto monetario de este fenómeno, en tanto que los aspectos sociales se manifiestan por la imposibilidad de utilizar productivamente dentro de este modelo un porcentaje importante de la fuerza de trabajo en rápido crecimiento. Por más prminente y sólido que sea el nivel de desarrollo alcanzado por este modelo, el sector que hace uso intensivo de capital constituye sólo un enclave restringido dentro de la economía nacional.

Otro rasgo notable del ajuste estructural de los Estados Unidos que ya está afectando a los países en desarrollo, es la disminución relativa y en algunos casos hasta absoluta del consumo de diferentes productos básicos. Las

innovaciones tecnológicas han ido reduciendo el consumo de varios productos tradicionales que se satisfacía parcialmente con importaciones. Las economías periféricas orientadas a suministrar estos bienes, necesitan tiempo para dirigirse a la producción de otras mercancías, principalmente a la de manufacturas.

Una reestructuración tan drástica de la producción, del consumo y del empleo es necesariamente acompañada por mucho sacrificio social, lo que en los Estados Unidos, al igual que en Europa occidental, genera una fuerte presión de los grupos sociales afectados en favor de medidas de amparo que les permitan eludir el impacto de diferentes procesos que forman parte del ajuste. Junto con la adopción de medidas de carácter interno, se insiste casi universalmente en la necesidad de medidas de defensa contra la competencia extranjera, sea ésta "leal" o "desleal".

Considerando el creciente vigor, en la actualidad, de las presiones proteccionistas, no se puede descartar la posibilidad de que en el futuro se interrumpa, por algún tiempo, el proceso de intensa internacionalización de las economías de mercado, lo que tendría graves consecuencias para el comercio mundial.

Aun si el proteccionismo no alcanzara esa magnitud, en lo que resta de esta década el comercio entre América Latina y los Estados Unidos se vería afectado por este factor, no obstante la posición libremercadista de la Administración estadounidense.

El esfuerzo actual de los Estados Unidos para hacer bajar el dólar frente a las principales monedas convertibles ha tenido resultados significativos, lo que puede generar ciertos efectos positivos para los países latinoamericanos, sobre todo para los no exportadores de petróleo, si se aprovecha la oportunidad de un tipo de cambio real más alto para ampliar las exportaciones a otros mercados que no sea el de los Estados Unidos. A su vez, el impacto de la depreciación del dólar sobre las deudas externas de América Latina depende del porcentaje de la deuda contraída en dólares en cada país de la región, ya que mientras esa parte se desvaloriza, la parte contraída en otras monedas se revalúa a medida que cae el dólar.

La correlación actual de los factores que determinan la tendencia de las tasas de interés permite concluir que aun en caso de producirse alguna baja de la tasa preferencial en 1986, ésta no podría ser sustancial ni prolongada, y tendría efectos positivos bastante escasos en el servicio de la deuda latinoamericana. Más probable es un alza de las tasas de interés, debido a las necesidades crecientes de financiamiento interno y externo de la economía de los Estados Unidos. Además, una recesión disminuiría los ingresos y aumentaría los gastos fiscales estadounidenses, con lo que la

Administración debería buscar más recursos financieros; esto provocaría una mayor competencia entre el Tesoro y los bancos privados, los cuales tendrían que recurrir al alza de las tasas de captación y, por ende, de las de colocación.

En caso de mantenerse el ritmo de ingreso de capitales extranjeros en los Estados Unidos, las dificultades de financiamiento de América Latina se acrecentarían tanto por la competencia provocada como por la continuada fuga de capitales desde América Latina hacia los Estados Unidos.

Frente al incierto comportamiento de la economía estadounidense, con una recesión en perspectiva, para los países latinoamericanos es desfavorable que, con pocas excepciones, las industrias que usan materias primas o semimanufacturas tradicionales estén en la retaguardia de la expansión, por lo que probablemente no podrán aumentar sus importaciones en comparación con 1984. Adicionalmente, las industrias de los centros que compiten con los productos latinoamericanos están en condiciones sumamente difíciles y presionan enérgicamente en favor de la aplicación de medidas proteccionistas, las que posiblemente serán introducidas, aunque sea parcialmente.

Mientras tanto, las industrias de alta tecnología que están en expansión en los centros utilizan muy poco los productos tradicionales, y las oportunidades para que los países latinoamericanos participen adecuadamente en esta expansión con sus productos exportables son bastante reducidas. Además, se puede esperar que los sectores de alta tecnología, tanto en bienes como en servicios, intenten penetrar agresivamente en los mercados latinoamericanos y presionen, a través de la Administración estadounidense, en contra de las protecciones latinoamericanas en estas áreas.

Aunque la política macroeconómica de la Administración estadounidense actual ha sido en su conjunto favorable al ajuste estructural, y ha creado condiciones más propicias para la readecuación tecnológica, financiera y laboral, por su complejidad este proceso no se ha completado durante el último ciclo económico. Por ello, en el curso de las próximas décadas, aunque con variada intensidad, la economía estadounidense experimentará una continua reestructuración, y transmitirá los impulsos respectivos al resto del mundo. De igual modo, por la disimilitud de los niveles de desarrollo existentes entre los propios países industrializados, América Latina continuará recibiendo estos impulsos durante muchos años.

Frente a este desafío de un ajuste estructural radical y con efectos de gran trascendencia, los países latinoamericanos no tienen otra alternativa que aceptarlo. En la práctica, es imposible aislarse del proceso de profunda transformación estructural del sistema capitalista mundial, sin dejar de ser parte integrante de este sistema y de cerrarse y

reducir al mínimo las corrientes comerciales y financieras externas.

Sin embargo, aceptar el ajuste a la escala y al ritmo impuestos por los centros sería traumático para las sociedades latinoamericanas, ya que no están en condiciones de efectuar la transformación de su estructura económica con mínimos y aceptables sacrificios sociales.

En estas circunstancias la solución razonable es negociar con urgencia la escala y el ritmo del ajuste estructural con los países desarrollados que ya han avanzado en este proceso, y que están transmitiendo sus efectos a las economías en desarrollo. Actualmente, el más importante poder de negociación que tienen los países latinoamericanos es su deuda externa, que puede ser utilizada como elemento de presión. En caso de elaborar una plataforma común de negociación y presentarla en el diálogo Norte-Sur, los países latinoamericanos podrían convenir un ritmo más aceptable de ajuste estructural, así como su realización en términos más adecuados a sus realidades nacionales.

Ello no obstante, la concientización sobre las dimensiones reales e implicaciones futuras del problema requiere, indudablemente, de tiempo y esfuerzo. Al respecto, cabe tener en cuenta que el factor tiempo juega a favor de los países desarrollados, que ya están experimentando una intensa reestructuración de sus economías. Con ello, la transformación de la estructura industrial y el menor consumo de productos básicos está deprimiendo fuertemente los precios de estos productos suministrados por los países en desarrollo, y la intensificación del proceso —no obstante esporádicos repuntes en el consumo y los precios de algunas materias primas— empeorará la situación económica y la posición negociadora de los países de América Latina.

4. Resumen y conclusiones

El comportamiento de los elementos internos y del sector externo de la economía de los Estados Unidos genera diferentes impulsos de variada intensidad y, a veces, de signos opuestos, los que transmitidos a través de múltiples canales de relaciones económicas internacionales, afectan con creciente fuerza a las economías de América Latina.

En los últimos años el mayor impacto en América Latina ha sido causado por la recesión estadounidense, con efectos muy intensos en 1980-1982, y por la fase cíclica de expansión, con efectos claramente reactivadores en 1983-1985.

El carácter grave y prolongado de la crisis cíclica de 1980-1982 y la naturaleza parcial e incompleta de la expansión de 1983-1985, no obstante sus altos ritmos de crecimiento, se explican fundamentalmente por la transición de la economía de los Estados Unidos de un ciclo económico de

larga duración a otro también prolongado, siendo este nuevo ciclo impulsado por una nueva etapa de la revolución científica y tecnológica, como se la ha denominado, por una "tercera revolución industrial".

En el caso reciente de los Estados Unidos, lo que probablemente ocurrió es que un ajuste típico que se produce en función de la crisis cíclica "normal", se vio complementado por el ajuste estructural que se produce al término de una onda económica de larga duración. Además de eliminar ineficiencias y desequilibrios acumulados a lo largo de la onda de larga duración y no corregidos por los ajustes de las crisis cíclicas regulares, el ajuste estructural tiene por función modificar la estructura económica en sus diversas actividades, imponiéndole condiciones más adecuadas para una nueva etapa de desarrollo.

El ajuste estructural es un proceso doble en el que, por un lado, se abre más espacio al desarrollo de las fuerzas productivas y, por otro, se impone a estas fuerzas una nueva estructura orgánica de la producción de bienes y de servicios, del empleo, y del consumo. Con ello se facilita la introducción de nuevos procesos tecnológicos, el uso de nuevos materiales y la colocación de nuevos productos. Por ende, el ajuste estructural en curso hace que la flexibilidad y la capacidad de readaptación a las condiciones cambiantes sean los rasgos más destacados de esta nueva etapa de evolución de capitalismo.

Entre las particularidades de la transformación de la estructura económica se encuentran la disminución del peso relativo del sector productor de bienes; sobre todo de la industria, en el total de la economía y, además, la reducción, en términos relativos y absolutos, del uso de varios insumos básicos como petróleo, mineral de hierro, metales ferrosos y no ferrosos y caucho natural, los que hasta hace pocos años se utilizaban en crecientes cantidades. Entre los cambios que tienen lugar en la estructura social se incluye un rápido crecimiento relativo del empleo en el sector servicios y, asimismo, un sensible aumento de la tasa de desempleo tanto en la fase de crisis como en la de expansión, en comparación con las respectivas fases de ciclos anteriores.

La escala y complejidad del ajuste estructural llevan a estimar que este proceso duraría, con cambiante intensidad, varios ciclos económicos regulares o, tal vez, toda la onda recién comenzada de larga duración.

Por otra parte, la duración exacta del ciclo económico actual de los Estados Unidos es impredecible; sin embargo, durante su fase de expansión en curso y ya en 1985, se han registrado varios signos de debilitamiento, lo que hace temer el advenimiento de una nueva recesión. Varios factores, principalmente la política monetaria de la Reserva Federal, pueden prolongar la fase de expansión por algunos trimestres,

manteniendo moderados ritmos de crecimiento, pero una crisis recesiva en 1987 está dentro de lo probable.

Básicamente, durante 1986-1987, los países latinoamericanos se verán posiblemente afectados por las siguientes tendencias, principalmente desfavorables, de la evolución de la economía de los Estados Unidos:

i) la industria continuaría, con algunos repuntes, disminuyendo relativamente su consumo de varios productos básicos, incluyendo los importados desde América Latina;

ii) el consumo decreciente de insumos básicos seguiría deprimiendo los precios internacionales de las materias primas;

iii) una expansión escueta o una recesión causarían, respectivamente, estancamiento o reducción de las importaciones, incluidas las de manufacturas;

iv) la grave situación de varias industrias tradicionales —afectadas por el ajuste estructural y por la competencia externa—, el alto desempleo en términos relativos y absolutos, y un déficit comercial sin precedentes pueden provocar una fuerte presión proteccionista difícil de resistir por la Administración estadounidense;

v) el abultado déficit fiscal y la enorme deuda interna de los Estados Unidos, así como la naturaleza de su sistema impositivo, llevarían a mantener altas tasas de interés reales;

vi) no obstante probables altibajos, los Estados Unidos mantendría su reputación de refugio de seguridad y continuaría atrayendo masivas inversiones extranjeras y otros ingresos de capitales, incluyendo los capitales fugados desde la región;

vii) en el mercado crediticio internacional los Estados Unidos ampliaría su demanda de capitales, acentuando en ese sentido su papel de competidor de los países latinoamericanos;

viii) el creciente sector de alta tecnología, tanto en bienes como en servicios, intentaría con mayor agresividad penetrar en el mercado latinoamericano;

ix) la corriente de repatriación de capitales desde América Latina hacia los Estados Unidos continuaría superando la afluencia de inversiones directas privadas desde los Estados Unidos hacia América Latina; y

x) los bancos privados estadounidenses tratarían de reducir la cartera latinoamericana de préstamos, o por lo menos restringirla, evitando en lo posible dar nuevos créditos a los países latinoamericanos considerados de alto riesgo.

Sin embargo, el ajuste estructural de los Estados Unidos, debido a su carácter trascendental y a la creciente internacionalización de la economía de mercado, debería producir un impacto más profundo y de largo plazo en América Latina. El complejo proceso de transformación de la estructura económica y social que actualmente está teniendo lugar

en las economías desarrolladas (Estados Unidos, Japón y Europa occidental), gradualmente debería extenderse a los países en desarrollo, primero a los que se hallan más insertos en la economía internacional, y después a los restantes.

Frente a los efectos de la coyuntura económica de los Estados Unidos y de su proceso de ajuste estructural, los países latinoamericanos parecen tener distintos grado de vulnerabilidad. Aparecen como los más vulnerables México, Venezuela, Ecuador, Bolivia, Panamá, Costa Rica y Honduras; forman un grupo intermedio Chile, Perú, Uruguay, El Salvador y Haití, y son menos vulnerables Argentina, Brasil, Colombia, Paraguay, Guatemala y la República Dominicana.

No obstante las diferencias de los niveles de desarrollo y de vulnerabilidad a la situación externa entre los países de la región, casi todos ellos tendrían problemas para absorber el impacto generado por la evolución de la economía estadounidense, ya que para unos significaría importantes pérdidas de divisas en términos absolutos, mientras que para otros valores absolutos moderados significarían una carga pesada en comparación con el tamaño de sus economías.

Es muy remota la posibilidad de que los países latinoamericanos logren influir de alguna manera en el comportamiento de la economía estadounidense, para prevenir por lo menos algunas de las adversas consecuencias que pueden surgir. En tal sentido, ni por su potencial económico, ni por su ya insostenible situación en materia de servicio de la deuda externa, es factible que América Latina pueda aumentar sustancialmente sus importaciones desde los Estados Unidos para contribuir al crecimiento de la demanda y de la producción en ese país y así postergar una eventual recesión.

Tampoco pueden los países latinoamericanos hacer revertir las tendencias desfavorables a sus intereses, vía negociaciones con los Estados Unidos, entre otros motivos, por ser la política económica de la eventual Administración de este país contraria a la intervención del Estado en el funcionamiento del mecanismo económico de libre mercado. Además, con pocas excepciones, las tendencias mencionadas tienen carácter objetivo y real, no negociable, por lo que gradualmente surtirían efecto pese a posibles acuerdos en su contra.

Empero, algunos elementos de la política económica norteamericana pueden ser negociados, si se logra convencer a la Administración estadounidense de que el empeoramiento de la situación económica de América Latina perjudicaría también a los Estados Unidos. Una agenda de negociaciones podría incluir, entre otros, los siguientes puntos de discusión:

i) necesidad de tener cautela en la venta de reservas estratégicas de los Estados Unidos, para evitar aún mayores bajas de precios en los productos básicos que exportan los países latinoamericanos;

ii) Conveniencia de la participación de los Estados Unidos en los acuerdos de estabilización de precios de productos básicos;

iii) Efectos contraproducentes del creciente proteccionismo en los Estados Unidos;

iv) Urgencia de reducir el déficit fiscal y el déficit comercial de los Estados Unidos, que han tenido difundidos efectos negativos a escala internacional; y

v) Gradualidad de la penetración de los sectores de alta tecnología norteamericanos, incluyendo los servicios en América Latina.

Otro problema de gran interés para América Latina que debería ser negociado con los Estados Unidos y con otros países desarrollados, atañe a la transferencia del proceso de ajuste estructural, cuyo ritmo y escala impuestos o espontáneos pueden producir una sobrecarga en las economías latinoamericanas, muchas de las cuales ya están en situación crítica. Es absolutamente necesario que la transformación de la estructura económica y social en los países de América Latina sea un proceso más controlado y regulado por ellos mismos.

Paradójicamente, el poder de negociación de América Latina reside, en buena medida, en la enorme dimensión de su deuda externa. Sus proporciones actuales y las que puede alcanzar amenazan con desestabilizar bruscamente el sistema financiero internacional, que ya tiene problemas para mantener su delicado equilibrio. Además de socavar el crecimiento económico de América Latina, el desmesurado servicio de la deuda externa hace reducir marcadamente las importaciones latinoamericanas desde Estados Unidos y otros países desarrollados, con un impacto desfavorable sobre sus sectores productivos. De esta manera, la deuda externa de América Latina se ha convertido en un factor que deprime el crecimiento tanto de deudores como de acreedores, así como de todos los otros participantes en el comercio mundial. Esta circunstancia permitiría a los países latinoamericanos participar en un diálogo de negociación con los Estados Unidos y otros países desarrollados, siempre que se lograra elaborar y presentar una posición común.

En todo caso, las perspectivas de negociación serían más promisorias si los países de América Latina consiguiesen elaborar una posición común con todos los países en desarrollo, esencialmente para convenir con los países desarrollados tanto una solución política al problema de la deuda externa, como un avance regulado del proceso de ajuste estructural.

C. LAS RELACIONES ECONOMICAS ENTRE AMERICA LATINA Y LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA (CEE)

1. Antecedentes generales

Entre los países desarrollados, los de la CEE son los que más han sufrido los efectos de la actual crisis económica internacional. En sus grandes líneas, la evolución de la economía de la Comunidad ha mostrado una tasa de crecimiento del producto interno bruto inferior a la estadounidense y a la japonesa. Desde 1982, la CEE viene recuperándose lentamente, pero siempre a un ritmo más lento que el resto de los países de la OCDE y con un continuado aumento de la desocupación, que en 1985 superó el 11% de la fuerza de trabajo (comparado con 7% en los Estados Unidos y 2.5% en el Japón).

Sin embargo, desde una perspectiva más de largo plazo, es notable como la existencia y vital funcionamiento del Mercado Común Europeo ha significado --a pesar de sus aparentes limitaciones y dificultades de operación-- una creciente integración entre las economías de la Comunidad. Además, como al grupo original de seis países con que partió la CEE se agregaron posteriormente otros cuatro, y otros dos (España y Portugal) en 1986, se tiene un conjunto de 12 países que está muy cerca de abarcar casi todo el potencial económico y productivo de Europa occidental.

Vinculado a lo anterior, un factor que cabe destacar en el ámbito del comercio exterior de la Comunidad se refiere a que la región constituye el área de mayor presencia en el comercio mundial, con un alto grado de apertura que representa un promedio de más de 25% del producto interno bruto de los países de la CEE en su conjunto. Ello no obstante, estos países concentran su intercambio comercial en países desarrollados: el 75% del mismo es con la OCDE y alrededor del 51% es intracomunitario.

Para la CEE las relaciones económicas con América Latina no han tenido prioridad. Así, ha otorgado un trato distinto a los países en desarrollo de Africa, el Caribe y el Pacífico firmantes de las Convenciones de Lomé (países ACP), por un lado, y los países de América Latina, por otro. En todo caso, ésto no significa que en todos los sectores productivos América Latina esté en desventaja. En el área de productos manufacturados, los países ACP tienen todavía poco desarrollo y su retraso en tecnología, aplicabilidad, calidad y diseño, respecto a los latinoamericanos, es aún significativo. Sin embargo, el decidido apoyo de la CEE a los países ACP (que incluye el aporte de tecnologías intermedias, la comercialización en mercados competitivos y otros elementos) podría cambiar la situación en el futuro.

Por otra parte, en el campo de las materias primas industriales ciertos países ACP pueden competir con determinados países latinoamericanos (por ejemplo, en cuero, pieles y maderas aserradas). Adicionalmente, algunos de estos productos están incluidos en el sistema generalizado de preferencias (SGP) de la CEE, pero sujetos a contingentes restrictivos, mientras que los países ACP disfrutaban de un margen de preferencias más amplio. En cuanto a los productos básicos, la discriminación contra América Latina parecería más clara. Gran parte de los países ACP poseen una estructura productiva similar a la de muchos de los países latinoamericanos y han sido favorecidos por las Convenciones de Lomé con un tratamiento preferencial para el acceso de sus productos a la CEE.

2. Evaluación de las relaciones económicas

a) El comercio entre América Latina y la CEE

La CEE ocupa actualmente el segundo lugar como comprador y proveedor externo de la región, después de Estados Unidos. No obstante la importancia de dicho comercio para América Latina, es meritoria la pérdida de significación recíproca que ha venido experimentando en los últimos decenios. La participación de las exportaciones de América Latina en las importaciones extra-comunitarias de la CEE ha pasado de un 11.1% en 1958 a 6.2% en 1984. Para la CEE, por su parte, los países latinoamericanos han pasado a tener una participación relativa aún menor respecto a su comercio de bienes. Así, en el año 1984, América Latina compró apenas el 3.7% de las exportaciones extra-comunitarias, es decir, alrededor de un tercio del porcentaje registrado en 1958. (Véase el cuadro 23).

Desde el punto de vista de América Latina, en 1970 la CEE era destinataria del 26% del total de sus exportaciones, lo que disminuyó a menos del 20% a fines de los años setenta, y que en los años ochenta no se ha recuperado.

El principal problema que enfrentan las exportaciones latinoamericanas es el aumento de las políticas proteccionistas en los mercados europeos. Entre ellas destaca la política agrícola común de la Comunidad (PAC), que otorga a través de un complejo sistema de precios e intervenciones la garantía para la obtención de altos precios de venta a sus agricultores y ganaderos, con independencia de que a esos precios las producciones puedan ser absorbidas genuinamente en los mercados internos e internacionales.

En el terreno industrial, la protección de la Comunidad adopta formas variadas y complejas, tales como, acuerdos sobre restricción voluntaria de exportaciones, fijación de precios mínimos de importación, concesión de ventajas especiales y subvenciones a determinadas industrias nacionales.

Cuadro 23

EVOLUCION DEL COMERCIO DE BIENES ENTRE LA CEE Y AMERICA LATINA

(En millones de dólares y en porcentajes)

Año	Importaciones de la CEE desde América Latina	Participación de América Latina en importaciones totales extra-comunitarias	Exportaciones de la CEE hacia América Latina	Participación de América Latina en exportaciones totales extra-comunitarias	Saldo del balance comercial de la CEE con América Latina
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1958	2 637	11.1	2 180	10.0	-457
1970	4 701	7.9	3 840	7.0	-861
1980	22 316	5.9	19 779	6.5	-2 537
1981	18 488	5.5	16 465	5.5	-2 023
1982	17 759	5.8	12 550	4.6	-5 209
1983	18 070	6.2	9 789	3.6	-8 281
1984	18 806	6.2	10 166	3.7	-8 640

Fuente: EUROSTAT, Monthly External Trade Bulletin, Luxemburgo, número especial 1958-1982, y número 5/1985.

Otra característica del comercio entre América Latina y la CEE, es que la balanza comercial ha presentado tradicionalmente un saldo negativo para esta última. A partir de 1982, como consecuencia de la crisis que atraviesa la región y debido a las drásticas restricciones a la importación vinculadas con las políticas de ajuste seguidas por América Latina, ese saldo negativo aumentó apreciablemente. De esa manera, en 1984 alcanzó una cifra sin precedentes de 8 640 millones de dólares, contra sólo 2 023 millones en 1981. (Véase nuevamente el Cuadro 23).

Sin embargo, persiste una gran asimetría en el tipo de bienes que se comercian entre las dos regiones, situación que incluso tendió a acentuarse a partir de 1980 por el mayor peso —cerca de 80%— que adquirió el conjunto de materias primas en las exportaciones latinoamericanas. Esto se debió principalmente a que en la estructura de esas exportaciones aumentó la cuota relativa de los combustibles, de 7.6% en 1979 a 26.3% en 1983. (Véase el Cuadro 24).

En contraste con la composición de las exportaciones latinoamericanas, los productos que la región importa desde la CEE están constituidos casi en 90% por una gran variedad de productos industriales, en especial maquinaria y material de transporte.

Uno de los principales factores del proceso de deterioro en las relaciones comerciales entre América Latina y la CEE tal vez sea la escasa presencia en el mercado europeo de manufacturas latinoamericanas, pese al grado de competitividad alcanzado por una gran cantidad de industrias de la región en los mercados internacionales. De las exportaciones manufactureras totales de América Latina, la CEE absorbió el 16% en 1970, cifra que a comienzos de los años ochenta disminuyó a 14.5%.^{52/}

b) Las relaciones financieras entre América Latina y la CEE

Resulta difícil determinar el origen de fondos provistos por los bancos europeos que participan en el mercado del eurodólar, fuente de financiamiento importante para América Latina, pues no todos los fondos que se transan en dicho mercado provienen de Europa; estos bancos canalizan recursos de diversos países desarrollados, así como de países exportadores de petróleo con excedentes financieros. Asimismo, los bancos internacionales operan y participan en forma conjunta en un solo préstamo, acordando entre ellos las condiciones.

Se estima que en años recientes la proporción de la deuda externa bancaria latinoamericana con bancos europeos ha representado cerca de un tercio de la deuda bancaria total de la región. En este campo, Europa atenúa un tanto la dependencia latinoamericana de los Estados Unidos, pero los bancos

Cuadro 24

COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA: ESTRUCTURA DE SU COMERCIO CON AMERICA LATINA a/
(Porcentajes)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
<u>Importaciones de la Comunidad</u>									
Sección 0: Productos alimenticios	42.8	45.0	53.0	48.7	43.9	27.6	36.5	36.8	36.7
Sección 1: Bebidas y tabaco	1.8	1.8	1.7	1.9	1.8	1.5	1.2	1.4	1.5
Sección 2: Mat. primas, no combust.	25.6	23.6	20.2	20.3	20.7	19.5	16.2	14.9	14.8
Sección 3: Combustibles y lubricantes	9.9	8.1	4.2	5.1	7.6	16.7	26.1	24.8	26.3
Sección 4: Aceites, grasas, etc.	1.6	1.5	1.9	2.1	1.9	1.5	1.0	1.2	0.7
Sección 5: Productos químicos y conexos	1.9	1.7	1.6	1.7	1.6	1.6	1.5	1.5	1.5
Sección 6: Artículos manufacturados	12.5	13.9	12.5	12.9	15.5	15.7	10.7	11.9	11.1
Sección 7: Maq. y mat. transporte	1.8	1.9	2.7	3.9	3.7	2.9	3.8	4.5	4.0
Sección 8: Artículos manif. diversos	1.5	1.8	1.8	2.1	2.2	1.7	1.5	1.4	1.2
Sección 9: Art. y transac. no clasif.	0.6	0.7	0.4	1.3	1.1	1.3	1.5	1.6	1.6
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
<u>Exportaciones de la Comunidad</u>									
Sección 0: Productos alimenticios	3.0	3.2	4.2	3.8	3.7	5.2	5.3	5.5	5.0
Sección 1: Bebidas y tabaco	1.4	1.3	1.5	1.9	1.8	2.1	1.9	1.7	1.2
Sección 2: Mat. primas, no combust.	0.9	0.9	1.0	0.7	0.8	0.7	0.7	0.7	1.2
Sección 3: Combustibles y lubricantes	0.5	0.5	0.8	0.9	0.9	1.1	0.6	0.7	0.7
Sección 4: Aceites, grasas, etc.	0.3	0.2	0.1	0.7	0.6	0.7	0.5	0.4	-
Sección 5: Productos químicos y conexos	16.6	18.3	17.3	14.6	14.8	12.7	11.6	14.6	15.8
Sección 6: Art. manufacturados	19.2	13.6	13.9	16.6	14.1	14.6	16.7	14.6	11.5
Sección 7: Maq. y mat. transporte	51.9	55.6	53.7	48.6	48.3	49.8	48.9	47.0	43.3
Sección 8: Art. manif. diversos	4.0	4.5	4.6	5.4	5.8	6.3	6.6	7.3	6.1
Sección 9: Art. y transac. no clasif.	2.2	1.9	2.9	6.8	9.2	6.8	7.2	8.9	15.2
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: EUROSTAT, Système Cronos/84, Luxemburgo, 1984.

a/ En la publicación citada como fuente se utilizó la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional (CUCI).

de los países europeos no poseen el mismo grado de coordinación entre sí que los estadounidenses, y normalmente subordinan sus políticas a lo que decide la banca de los Estados Unidos en las negociaciones de la deuda externa. Este hecho ha restringido la posibilidad de una mayor concertación entre Europa y América Latina.

Puede señalarse, además, que se ha modificado la estructura del financiamiento proveniente de los países desarrollados mediante una creciente privatización de las fuentes financieras.

En el terreno de la asistencia oficial al desarrollo (AOD) recibida por América Latina de los países miembros de la CEE, destaca la baja participación relativa de la región, ya que sólo representó el 5.2% y 4.8% del total en 1981 y 1982, respectivamente. (Véase el Cuadro 25). La AOD es también marginal en relación al total de flujos financieros canalizados hacia América Latina, pues no ha significado más que un 3 o 4% del total a comienzos de los años ochenta.

En la inversión extranjera directa, los países comunitarios más activos han sido la República Federal de Alemania, Francia, el Reino Unido y los Países Bajos. Durante 1979-1981 América Latina recibió 39% de las corrientes netas de Francia, el 59% de las de la República Federal de Alemania y el 36% de las del Reino Unido. Desde el punto de vista de la inversión acumulada en América Latina, Estados Unidos seguía conservando a comienzos de los años ochenta alrededor del 60% del total existente en la región, seguido por Europa, con un 30%, y por Japón, con un 10%.^{53/}

En el campo de la inversión directa se percibe la conveniencia de promover fórmulas nuevas de participación de la inversión europea en América Latina, que permitan un aumento de la capacidad latinoamericana de adaptación y creación de tecnología, que sean compatibles con un desarrollo de la empresa privada y pública de cada país --para lo cual puede ser útil la asociación con capital local-- y que faciliten la expansión de las exportaciones latinoamericanas hacia fuera de la región.

c) Vinculaciones tecnológicas

La cooperación tecnológica entre la Comunidad y América Latina constituye uno de los temas prioritarios para la acción conjunta, tanto en lo referente a investigación y desarrollo como a transferencia y asimilación del progreso técnico industrial.

Resulta ilustrativo el hecho de que la tecnología europea predomine en determinadas ramas industriales en América Latina. Por ejemplo, Francia destaca en el área de informática y telecomunicaciones, el Reino Unido en lo que se refiere a maquinaria y equipo pesado para la industria de

Cuadro 25

ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO DE LA CEE
A AMÉRICA LATINA

(En millones de dólares)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Total AOD de la CEE a América Latina	221	369	438	535	660	580
Total AOD de la CEE a países en desarrollo	5 134	6 909	8 898	9 835	12 702	12 187
Participación rela- tiva de América Latina (en porcentajes)	4.3	4.3	5.3	4.9	5.2	4.8

Fuente: SELA, Evaluación de las relaciones entre América
Latina y la Comunidad Económica Europea, 1983-1984,
Caracas, 1985

transformación, y la República Federal de Alemania en la industria químico-farmacéutica. Aunque los Estados Unidos es el país oferente con mayor número de contratos de traspaso tecnológico, la CEE también tiene un papel importante en el acervo tecnológico latinoamericano.

En los años sesenta, la Comunidad estableció acuerdos de cooperación tecnológica en el campo nuclear con Argentina y Brasil (EURATOM), los cuales perdieron parte de su efecto en Argentina por el descubrimiento de gas, y en Brasil por la abundancia de hidroelectricidad. Desde entonces, se han emprendido iniciativas más específicas, aunque más modestas, como el financiamiento de operaciones de investigación en América Latina, principalmente en la agricultura y en el ámbito energético, o la inclusión de un capítulo de cooperación científica y de investigación en el marco de los acuerdos de cooperación económica y comercial establecidos con el Pacto Andino y Brasil.^{54/}

Si se desea plantear sobre bases sólidas una cooperación científica y técnica más decidida entre ambas regiones, sin duda será necesario establecerla de manera más sistemática con todos los países de América Latina.

d) Acuerdos bilaterales y subregionales entre la CEE y América Latina

La CEE mantiene actualmente acuerdos comerciales con tres países latinoamericanos: Uruguay (desde 1973), Brasil (1974 y 1980) y México (1975). Entre 1971 y 1980 estuvo en vigor un convenio con Argentina, que se proyecta renovar sobre bases más amplias. Adicionalmente, a fines de 1983 se celebró un acuerdo de cooperación entre la CEE y el Grupo Andino, en tanto que entre la CEE y América Central se suscribió otro a fines de 1985.

Los acuerdos de cooperación firmados con Brasil y México se han referido principalmente a temas de interés mutuo, como lo son industrias (acercamiento de empresas), la energía y la ciencia (agricultura y medicina tropical).

El convenio-marco de cooperación con el Grupo Andino implica ayuda técnica y financiera para proyectos destinados a los sectores rurales, ayuda alimentaria, asistencia a la promoción comercial, y apoyo a la integración regional concedido a través de organismos de integración.

Por su parte, el acuerdo comercial entre la CEE y el Uruguay ha entrado en un cierto letargo y está en vías de ser reactivado.

3. Perspectivas de las relaciones entre América Latina y la CEE

Pese a que en el plano económico las relaciones eurolatino-americanas muestran un relativo estancamiento, cabe destacar que en el plano político se han ido configurando los primeros signos de una próxima y efectiva modificación de la posición europea con respecto a América Latina. Varios acontecimientos en los últimos dos años sustentan lo planteado:

i) la adopción por el Parlamento Europeo, en octubre de 1983, de una resolución sobre América Latina;

ii) la celebración de negociaciones para un acuerdo de cooperación entre la CEE y el Grupo Andino, que se firmó en diciembre de 1983;

iii) la apertura de negociaciones, en octubre de 1985, para la celebración de un acuerdo de cooperación económica con los países del istmo centroamericano (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), acuerdo que se firmó el 12 de noviembre de 1985.

Sin embargo, la profundización y extensión de las relaciones económicas entre América Latina y la CEE requerirá ir más allá de las buenas intenciones y declaraciones generales. Lo que se requiere en definitiva, tanto en Europa como en América Latina, es una visión política de largo plazo que promueva acuerdos y fije instrumentos para la acción, descartando la posibilidad de que las mejores relaciones surjan de

la coyuntura actual como un efecto automático o por su propio peso.

Una contribución positiva de América Latina a la recuperación de la economía comunitaria y mundial tiene que estar sustentada en la línea de ampliar el comercio internacional y no de reducirlo. Los objetivos de la región, además, no son contradictorios con los intereses de los países de la CEE. Todo crecimiento de América Latina llevaría a acrecentar su poder de compra de bienes y de tecnología procedentes de los países desarrollados, y de la Comunidad en particular, lo cual, a su turno, contribuiría a solucionar los problemas de empleo y estancamiento que actualmente enfrentan esas economías.

Por otro lado, es evidentemente de interés para la CEE, en su calidad de importante proveedora de la región de bienes de capital y de servicios tecnológicos avanzados, el incremento de sus exportaciones destinadas a América Latina. Sin embargo, esto sólo será factible si, en primer lugar, la Comunidad libera suficientemente su comercio de importación, haciendo posible de esa manera el acceso a los mercados europeos de los productos latinoamericanos, con lo cual se generaría un volumen adicional de divisas suficiente para sostener el nivel de las importaciones de origen europeo. Y, en segundo lugar, la CEE podría financiar sus envíos a la región a través de créditos a la exportación, los cuales, mediante distintas modalidades de cofinanciamiento, podrían, en el caso de los bienes de capital, contribuir sensiblemente al crecimiento económico de América Latina.

4. Posibles efectos del ingreso de España y Portugal a la CEE

Cuál habrá de ser el curso de las relaciones económicas entre Europa y América Latina dependerá también, en buena medida, de las repercusiones que tenga en esta última la reciente incorporación de España y Portugal a la CEE. Entre los estudios que al respecto se han venido realizando en los últimos años, hay cierta coincidencia para destacar algunos efectos netos negativos que dicha adhesión podría tener sobre las exportaciones latinoamericanas a la CEE.^{55/}

Parece preocupar en menor medida la adhesión de Portugal, por ser un socio comercial relativamente más pequeño para América Latina, con el cual el comercio ha sido menos de la décima parte del realizado con España. Es por lo tanto en torno a la adhesión de España que ha girado la mayor parte del debate, considerándose como un hecho que acarreará consecuencias de importancia para el intercambio mercantil con la región.

La estructura actual de las exportaciones latinoamericanas a España y Portugal se ha caracterizado por su alta

concentración en productos alimenticios, materias primas y petróleo; en 1984 estas ventas alcanzaron un valor de 3 mil millones de dólares a España y 300 millones a Portugal. En cambio, el 95% del total exportado por España a América Latina se ha concentrado en maquinaria, equipo de transporte y otras manufacturas; luego de alcanzar un valor de 2 mil millones de dólares en 1982 estas ventas se redujeron en 40% en 1984, debido principalmente a la política de ajuste económico realizada por los países latinoamericanos. Por su parte, las exportaciones portuguesas se han centrado en productos alimenticios y materias primas, y tuvieron un valor de 68 millones de dólares en 1982.

Como consecuencia del ingreso a la CEE, España y Portugal tendrán que adoptar modificaciones en su política comercial, con efectos complejos, positivos y negativos para América Latina.

Es útil destacar algunas de las modificaciones de carácter comercial que surgirán con el ingreso de España y Portugal a la Comunidad:

i) la eliminación de los aranceles para el comercio entre España, Portugal y los restantes países de la Comunidad. Esto significará una desventaja para las importaciones de productos provenientes de fuera de la Comunidad, incluidas las que proceden de América Latina, debido a la desviación de la demanda al mercado comunitario;

ii) la adopción por España y Portugal del arancel externo común y de la política comercial exterior comunitaria, respetando las obligaciones contraídas por la CEE respecto a las importaciones procedentes de países en desarrollo, en el marco del Acuerdo Multifibras del GATT y del sistema generalizado de preferencias arancelarias;

iii) la adopción por ambos países de los principios y mecanismos de la política agrícola común de la CEE, con todo su esquema de precios garantizados y mecanismos de apoyo a la producción y con el alineamiento a las barreras comerciales que la CEE tiene establecidas para las importaciones agrarias procedentes de terceros países;

iv) el acatamiento por España y Portugal de los acuerdos ya firmados por la CEE con los países ACP, con los países de la cuenca del Mediterráneo, y con los países del Sudeste asiático (ASEAN). Por su parte, las dos naciones podrían, a partir de la adhesión, prorrogar en forma autónoma los acuerdos comerciales vigentes con terceros países. La CEE podría autorizarlos después de la adhesión a prorrogar algunos, pero no a suscribir nuevos acuerdos.

Estas modificaciones que resultarán de la incorporación de España y Portugal a la CEE pueden tener repercusiones significativas para América Latina en diversos aspectos de sus relaciones comerciales.

Así, por ejemplo, podría haber deterioro, en términos relativos, de la posición competitiva en el mercado de la CEE de los productos latinoamericanos frente a los productos provenientes de los países recién incorporados a la Comunidad, al suprimirse para éstos los derechos aduaneros.

Del estudio realizado por Alonso y Donoso se desprende que, en el mercado de la CEE, 7.2% de las exportaciones latinoamericanas experimentarían la competencia de España;56/ sin embargo, esta consecuencia se atenuaría por la aplicación del sistema generalizado de preferencias de la CEE a los países latinoamericanos; se calcula que el efecto negativo neto sería cercano a 3% de las actuales exportaciones de la región a la CEE.

El mismo estudio señala que las exportaciones latinoamericanas a España también se verían afectadas. En primer lugar, la aplicación del arancel externo común de la CEE por parte de España significaría mayores aranceles para el 25% de las exportaciones latinoamericanas, y reducciones del arancel para el 11% de ellas. Segundo, los cuatro regímenes comerciales existentes ahora en España --el liberado, el globalizado, el bilateral y el del Estado--, tendrán que transformarse únicamente en el régimen comercial liberado que está vigente en la Comunidad. Tercero, España pasará a utilizar los sistemas de protección variable aplicados por la CEE. Cuarto, América Latina encontrará además mayor competencia en España por parte de la CEE, los países ACP y los de la cuenca del Mediterráneo. Por último, el efecto beneficioso del sistema generalizado de preferencias de la CEE recaerá sobre un 4% de las exportaciones latinoamericanas a España.

Al ponderar lo ocurrido con todas las condiciones de acceso, se llega a cifras relativamente bajas con respecto al comercio que resultaría afectado, ya que se estima que sólo 13.4% de la exportación latinoamericana a España se perjudicaría y 1.8% de la misma se beneficiaría.

Cabe concluir, entonces, que el efecto más negativo de la adhesión de España a la CEE lo experimentarían las exportaciones latinoamericanas al mercado español. Aun cuando el valor de este comercio es menor que las pérdidas estimadas en el mercado comunitario, la intensidad del efecto es mayor. Mientras que en el mercado de la CEE los productos latinoamericanos sufren una repercusión indirecta, en el mercado español el impacto es directo y a veces acumulativo.

Sin embargo, cabe recordar que el estudio citado se basa principalmente en un análisis estático del comercio que puede verse afectado, y que no pretende estimar el comercio que efectivamente será alterado al considerar desde una perspectiva dinámica los cambios y las repercusiones que acompañarán el ingreso de España a la CEE.

La ampliación de la CEE intensificará, dentro del marco de la misma, la situación de crisis en algunos sectores

productivos y la saturación del mercado interno para ciertos productos. Esto tenderá a reforzar las políticas proteccionistas de la Comunidad ampliada, sobre todo en el caso de productos en los que América Latina posee un elevado potencial de oferta.

Debido a la ampliación, disminuirán los márgenes de importación, particularmente de productos agrícolas e industriales provenientes de los países en desarrollo. Esto afectará sensiblemente a América Latina por la política de preferencias regionales que aplica la CEE actualmente, ya que está considerada con una baja prioridad en la jerarquía por áreas geográficas que en la práctica mantiene la Comunidad en sus relaciones económicas externas.

Ello no obstante, desde una perspectiva más genérica, habrá que tener en cuenta también que tanto España como Portugal aportarán, junto con su caudal de relaciones con los países latinoamericanos, una especial sensibilidad respecto a los temas que interesan a América Latina. En ese sentido, no cabe duda de que en el proyecto de acercamiento político y económico entre la CEE y América Latina estos dos países tendrán una responsabilidad ineludible.

Otro aspecto que debe considerarse al calibrar los alcances y perspectivas de un fortalecimiento de los vínculos entre la Comunidad y América Latina, está influido por el reconocimiento de que las relaciones recíprocas estarán condicionadas por las tendencias dominantes en el plano mundial. El comportamiento de ciertas variables, como por ejemplo la tensión Este/Oeste, las estrategias nacionales de recuperación frente a la crisis económica internacional, el impacto desequilibrante de la deuda externa de los países latinoamericanos, la evolución del valor relativo del dólar, para citar sólo algunas, afectarán de manera importante la futura evolución de las relaciones entre las dos regiones.

5. Sugerencias para fortalecer la cooperación entre América Latina y la CEE

a) El contexto global

La existencia de importantes obstáculos en las relaciones económicas CEE-América Latina sugiere la conveniencia de buscar nuevas fórmulas de cooperación que resulten más fructíferas y eviten un creciente deterioro de esas relaciones.

Para ello es preciso satisfacer varios requisitos. En primer lugar, se necesita una coordinación de las posiciones de América Latina y la armonización de sus políticas externas para que sea posible la adopción de una política conjunta hacia la CEE y, en consecuencia, el incremento de su capacidad de negociación. Esto supone, además, la incorporación

al proceso de sectores económicos latinoamericanos cuyas actividades se encuentran ligadas con agentes europeos, creando estructuras de negociación que canalicen las necesidades de esos sectores para facilitar su convergencia con las contrapartes europeas.

En segundo término, la cooperación económica entre América Latina y la Comunidad debe funcionar sobre la base de complementariedad de esfuerzos y recursos, siempre en un camino de dos vías, de manera que las acciones de una región tengan como contrapartida a las de la otra. En tal sentido, la tarea fundamental consiste en identificar y movilizar los sectores específicos en los que se puede desarrollar una cooperación sustentada en la tesis de la mutualidad de intereses convergentes.

En tercer lugar, a América Latina le conviene emprender negociaciones integrales con la Comunidad, que abarquen simultáneamente el comercio y aspectos financieros, productivos y tecnológicos, sin ceñirse únicamente a entendimientos tema por tema, porque ello ha dificultado hasta ahora el proceso de coordinación y acción conjunta de América Latina, restándole fuerza relativa a la capacidad de negociación de esta última.

b) Algunas orientaciones más específicas

Entre las acciones que podrían contribuir a fortalecer la cooperación con la Comunidad ampliada de los doce, es de utilidad sugerir las que se señalan a continuación:

i) habrá que mejorar los canales de comunicación entre América Latina y la Comunidad para asentar sobre bases sistemáticas la búsqueda de oportunidades de cooperación mutua. Con este propósito se creó recientemente el Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA), radicado en España, que responderá a las consultas planteadas desde América Latina y que facilitará el conocimiento de las reglamentaciones comunitarias por parte de los organismos públicos e institucionales privadas latinoamericanas interesados en las relaciones con la Comunidad. Podría ser útil que este Instituto, además, invitara periódicamente a reuniones de ministros;

ii) dado que la incorporación de los países ibéricos acarreará un grado de autoabastecimiento agrícola mayor en la Comunidad, con el consiguiente efecto negativo para el intercambio con América Latina, parecería que de todos los sectores es el industrial el que encierra mayores perspectivas de colaboración fructífera con la CEE. Para lograr este objetivo, será necesario analizar los mercados europeos para bienes no tradicionales exportados por América Latina, examinando los problemas por solucionar para hacer que estas exportaciones sean factibles. Este análisis debe realizarse

teniendo en cuenta no sólo la realidad actual, sino también las tendencias en la producción y la tecnología de países europeos, en la medida en que puedan modificar las ventajas comparativas de la región. América Latina necesitará seguir de cerca la política industrial europea para evaluar su impacto en la región. Destacan dos aspectos de esta política que son de relevancia para los vínculos con la CEE. De un lado, en la Comunidad se pretende modernizar y renovar la industria textil, la siderúrgica, la de máquinas herramientas, la química, la naval y la de derivados de la madera, consideradas industrias declinantes; por ello, esta política entraría en conflicto con las tendencias de aumentar las exportaciones latinoamericanas no tradicionales. De otro lado, desde 1980, Europa está gestando con intensidad el desarrollo de la investigación científica y tecnológica conjunta, para enfrentar la arrolladora presencia de los Estados Unidos y el Japón en las tecnologías de punta, especialmente en informática, telecomunicaciones y biotecnología, áreas en las cuales América Latina está aún distante;

iii) sería aconsejable que la Comunidad eliminara prácticas comerciales discriminatorias y mejorara su sistema generalizado de preferencias para ampliar la cobertura de productos, aumentar los márgenes preferenciales y flexibilizar las normas de origen; además, debería adoptar medidas que impidan que su ampliación suponga una desviación de comercio que perjudique las exportaciones latinoamericanas, incluyendo en su sistema generalizado de preferencias los productos que han comerciado tradicionalmente los países ibéricos y América Latina;

iv) es importante y tiene urgencia promover un mayor flujo de inversiones extranjeras directas desde la CEE hacia América Latina. En aquellos rubros en que se combinará la sustitución latinoamericana de importaciones y mayores exportaciones —por ejemplo, en bienes de capital, agroindustria y química— cabría promover fórmulas que permitan una asociación con capital local, con aporte de tecnologías adaptables a las condiciones regionales. Debería tratarse preferentemente de inversiones extranjeras directas dispuestas a exportar y que el valor de esas exportaciones supere el valor de las licencias e insumos importados. Considerando adicionalmente que gran parte de las inversiones europeas en América Latina han provenido de grandes empresas transnacionales, sería conveniente realizar esfuerzos de promoción para que empresas medianas y pequeñas cumplieran un papel más importante, debido a que en ese campo la CEE tiene cierta tradición y dispone de una capacidad apropiada, que se adapta bien a la estructura económica de los países latinoamericanos;

v) sería de interés incentivar actividades de subcontratación entre América Latina y los países ibéricos. Se trataría de integrar partes y piezas elaboradas en ambas

áreas, en la producción de bienes finales. En un estudio inédito realizado por la Secretaría de la CEPAL, se identificaron varias posiciones arancelarias susceptibles de este tipo de cooperación industrial entre España y América Latina, entre los que cabe destacar: partes y piezas para motores de explosión o de combustión interna de émbolo; partes y piezas para telares y máquinas para hacer géneros de punto; partes y piezas para máquinas de coser y de escribir, y piezas y accesorios de contabilidad y cajas registradoras;

vi) convendría organizar encuentros entre empresarios de la CEE y latinoamericanos para identificar y promover áreas y mecanismos apropiados para la cooperación;

vii) cabe destacar, además, que tanto la CEE como los países latinoamericanos han manifestado una inclinación preferente por programas de cooperación en sectores como el de la minería y la energía, ante los vastos recursos minerales existentes en América Latina, el mercado regional creciente y la amplia capacidad para exportar aumentando el grado de elaboración de esos productos. Los países de la CEE encaran un déficit potencial de productos minerales y energéticos, de modo que es posible prever importantes complementaciones en las fases de procesamiento y de manufactura, así como en la cooperación tecnológica, comercial y financiera a través de proyectos o empresas conjuntas de interés mutuo.

Sin embargo, y para no abrigar falsas expectativas, es preciso tener en cuenta que las corrientes de inversión europea están condicionadas en elevada proporción por la política económica de los Estados Unidos, que atrae inversión europea a ese país. Lo que acontezca entre Estados Unidos y Europa será determinante del saldo que quede disponible para América Latina y otras regiones en desarrollo.

III. LAS EXPORTACIONES DE BIENES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCION RECIENTE, PERSPECTIVAS Y POLITICAS

A. LOS PRODUCTOS BASICOS

1. Evolución del mercado internacional

Una de las principales características que presenta hoy la economía internacional es el estado muy deprimido de los precios de los productos básicos. Esta situación crítica difiere de las anteriores por cuanto la experiencia de esta década ha sido más severa y prolongada. Ha afectado a todos los sectores, desde el petróleo, los minerales y metales y las materias primas agrícolas, hasta casi todas las variedades de alimentos y bebidas.

La fuerte baja de los precios se observa fácilmente en el índice de precios de los productos básicos de la UNCTAD.^{57/} Dicho índice es, para 1985 (excluido el petróleo) 32% más bajo que el promedio anual de 1980. Importa notar, además, que este bajo nivel registrado en 1985 es aún menor que el promedio anual de 1982, el que había sido considerado el peor año para los productos básicos. La recuperación registrada durante 1983 y 1984 fue muy moderada, observándose en esos años un nivel de precios 25% más bajo que el promedio de 1980. Asimismo, aun cuando los movimientos de precios en monedas distintas al dólar no han sido tan agudos, el reciente y significativo fortalecimiento de esas monedas no han llevado a una mejora importante en la mayor parte de los precios en dólares de los productos básicos. En términos de los DEG, el mismo índice de la UNCTAD muestra, por ejemplo, que los primeros tres trimestres de 1985 fueron 10% más bajos que el promedio de 1980. (Véase el Cuadro 26).

El precio real de los productos básicos, deflactado por el índice del valor unitario de las exportaciones de manufacturas, cayó considerablemente en 1981 y 1982, porque la declinación de los precios de esos productos fue superior a la caída del valor unitario de las exportaciones de manufacturas. Gran parte de esta disminución de los precios reales fue revertida en 1983 y 1984, cuando los precios de los productos básicos se recuperaron levemente, mientras que los precios de las exportaciones de manufacturas continuaron declinando. No obstante, en 1985 los precios reales de los bienes primarios cayeron significativamente, a pesar de la reducción del valor unitario de las exportaciones de manufacturas. En definitiva, el precio real de los productos básicos excluido el petróleo, fue en 1981-1985 aproximadamente 15% más bajo que el nivel de 1980, y 20% menor que el promedio de 1975-1980.

Las exportaciones de productos básicos y los ingresos derivados de ellas constituyen un eje fundamental de las actividades económicas en los países periféricos. En 1983 el comercio mundial alcanzó a 1.8 billones de dólares y alrededor de 19% de ese total (337 000 millones, excluido el petróleo) fue aportado por bienes primarios. De esa última cifra, 95 000 millones de dólares correspondieron a exportaciones de productos básicos de los países en desarrollo. La participación de los productos primarios en el comercio total de estos países (excluidos los principales países exportadores de petróleo), disminuyó a 35% en 1982, desde un 67% registrado en 1970. En el caso de América Latina y el Caribe, las exportaciones de productos básicos registradas en 1982 tuvieron un valor de 73 000 millones de dólares, incluido el petróleo, lo que representa un 82% del valor total de las mercancías exportadas. Si se excluye el petróleo, el valor de las exportaciones de esos productos alcanzó, en ese mismo año, a 34 000 millones de dólares, equivalentes a 38%

Cuadro 26

EL MERCADO MUNDIAL: INDICE DE PRECIOS DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS
EXPORTADOS POR LOS PAISES EN DESARROLLO

	1980	1981	1982	1983	1984	1985 ^{a/}
Alimentos y bebidas tropicales	160	81	67	71	73	63
Aceites vegetales y semillas oleaginosas	100	96	75	92	126	86
Materias primas agrícolas	100	87	75	81	79	72
Minerales, concentrados y metales	100	86	77	77	72	72
<u>Total (sobre la base de valores expresados en dólares)</u>	100	85	72	75	77	68
<u>Total (sobre la base de valores expresados en DEG)</u>	100	93	85	92	98	89

Fuente: UNCTAD, Boletín mensual de precios de productos básicos, varios números.

a/ Solamente hasta noviembre inclusive.

del valor total de las exportaciones de América Latina. Como se ve, las exportaciones de productos primarios y los precios obtenidos por ellas tienen gran significación y efectos considerables en las economías de la región.

La reducción de los precios de los productos básicos observada desde 1980 ha afectado muy adversamente los ingresos de exportación de la mayoría de los países en desarrollo. Se ha estimado que durante 1980-1983, la pérdida acumulada de ingresos de exportación debido a la caída de los precios fue cercana a los 40 000 millones de dólares.^{58/} Esta merma fue compensada principalmente por incrementos en los volúmenes de exportación.

La baja de los precios de los productos primarios está directamente vinculada con la insuficiente capacidad de pagar sus obligaciones externas que evidencian muchos de los países en desarrollo. Como ilustración al respecto puede considerarse lo ocurrido en 1985. De acuerdo al Instituto de Finanzas Internacionales (IFI), entre fines de 1984 y de 1985, el monto de la deuda pendiente de los países en desarrollo más endeudados se incrementó en 30 000 millones de dólares, aproximándose a un total de 680 000 millones de dólares. Es innegable que la disminución del precio de los productos básicos fue un importante factor de crecimiento de esta carga financiera.

2. Principales factores que explican la caída de los precios

Una de las más importantes causas de la depresión actual de los precios de los bienes primarios es la lentitud en el crecimiento de la actividad económica de los principales países industrializados. En los años ochenta, varias mediciones del nivel de actividad de esas economías han acusado una desaceleración respecto del decenio anterior. El incremento medio real del producto nacional bruto de los siete principales países industriales en el período 1980-1985 fue de sólo 2.3% anual, contra un promedio de 3.5% en la década anterior. El crecimiento de la producción industrial en los mismos países fue en promedio 1.8% en los años ochenta comparado con 3.4% en los años setenta. El aumento de la inversión interna bruta, que es un factor importante de la demanda de ciertos metales y materias primas agrícolas, alcanzó a 2.4% por año en los mismos países para el período 1980-1985, y a 3.5% en la década anterior. Debe recordarse, sin embargo, que la recuperación económica registrada después de la recesión de 1981-1982, una de las más fuertes del período de la posguerra, no se tradujo en un incremento considerable de la demanda de productos básicos. Es posible sugerir, entonces, que no sólo se ha desacelerado la demanda de estos bienes, sino que incluso no existe ahora una relación claramente positiva entre el nivel de actividad económica y esa demanda.

También ha contribuido mucho a la baja de los precios de los bienes primarios el gran incremento de la producción de ellos en los años ochenta. Así, la producción registrada en 1984, que fue 5.9% superior a la del año precedente, marca el nivel máximo del período 1969-1985, y presionó los precios a la baja al mismo tiempo que el dólar estaba revaluándose. El exceso de oferta ha sido pronunciado, por ejemplo, en cereales y soya, tras excelentes cosechas por dos períodos consecutivos. En los metales no ferrosos, la reducción de la producción en los principales países industrializados, particularmente en los Estados Unidos, no ha conducido a mejores precios, ya que se ha compensado con creces por el crecimiento de la producción en los países en desarrollo. Asimismo, medidas de ajuste, impuestas principalmente por los programas de austeridad del FMI, han forzado a muchos países del Tercer Mundo a exportar mayores volúmenes para hacer frente a la caída de los precios.

Por otra parte, la restricción de la liquidez internacional observada desde 1981 ha hecho decrecer la demanda de un número importante de productos básicos que antes se adquirirían como inventarios de respaldo, la que se ha volcado ahora hacia activos más líquidos. Durante algunos años, cuando la tasa de interés de corto plazo era más alta que la de largo plazo, una gran cantidad de capitales fluyó hacia activos

como las cuentas a tasas del mercado monetario. Sin embargo, desde fines de 1982 en adelante, comenzó a ocurrir lo inverso: se canalizó más capital hacia mercados de acciones; el atractivo financiero de estos mercados indujo a que el movimiento de capitales especulativos no se volcara hacia los productos básicos. Otra consideración financiera pertinente fue lo anormalmente alto de la tasa de interés real existente en los países industriales desde 1980, la que ha incrementado mucho los costos de mantención de los inventarios de bienes primarios, y por lo tanto ha causado importantes reducciones de ellos.

También explica la baja o el estancamiento de la demanda de productos básicos la disminución de la cantidad de materiales usados por unidad de producción, como resultado de los avances tecnológicos, y la limitación de la demanda por materias primas naturales con su correspondiente reemplazo por productos sintéticos. En décadas recientes, un número importante de bienes agrícolas perdió parte de sus mercados de exportación debido a la competencia ejercida por sus sustitutos sintéticos. Durante los años setenta, por ejemplo, el volumen de exportaciones de fibras duras, yute y lana cayó notablemente, tanto a nivel mundial como en los países del Tercer Mundo. En el caso del algodón, las exportaciones de los países en desarrollo también se redujeron de manera importante.

Otro factor que explica la baja de los precios de los productos básicos se encuentra en la declinación de la demanda provocada por la creciente protección que otorgan los países industrializados a su agricultura interna. Los principales bienes primarios, particularmente los de mayor importancia para los países en desarrollo (azúcar, carnes, aceites de semillas, aceites de cereales) se ven seriamente afectados por el proteccionismo y otras medidas complementarias. Se calcula que cerca de un tercio de las exportaciones agrícolas que realizan los países en desarrollo hacia los industrializados están sujetas a restricciones no arancelarias.

La extensión de los efectos posibles del proteccionismo sobre el sector de productos básicos de América Latina,^{59/} puede ser ilustrada por el hecho de que las barreras a la importación de los países desarrollados privaron a los países en desarrollo de casi 7.5 mil millones de dólares de ingresos de exportación de azúcar en 1983, y que la participación de las exportaciones potenciales de azúcar de la región se estima en 3.5 mil millones de dólares por año. Mientras tanto, la CEE gasta 64.7% de sus ingresos azucareros para apoyar a sus propios productores de este bien.^{60/}

En síntesis, un rápido examen del mercado internacional de productos básicos parece confirmar que la aguda caída de sus precios en los últimos años no puede ser bien explicada por factores cíclicos, ya que están marcadamente

presentes causas de largo plazo. Entre ellas se destacan el lento desenvolvimiento de la actividad económica de los países industrializados; la relación, menos directa que antes, existente entre el nivel de esa actividad económica y la demanda de bienes primarios; las políticas monetarias y fiscales de los países industrializados, que afectan la liquidez internacional y la demanda de productos básicos; el incremento de medidas proteccionistas en el Norte, y el impacto del cambio tecnológico en la demanda de productos básicos.

3. La situación de precios en América Latina y el Caribe

Las repercusiones que provoca en la región la caída de los precios de los productos básicos, puede explicarse a la luz del comportamiento del índice de precios de los principales productos primarios de exportación de América Latina.

De acuerdo al índice mencionado,^{61/} los precios de los alimentos y bebidas experimentaron una caída de 37% entre 1980 y septiembre de 1985. El subgrupo de productos tropicales (que incluye, entre otros, azúcar, bananas, café y cacao) tuvo una declinación en sus precios de casi 40%, y el subgrupo de zona templada (trigo, maíz, carne, etc.) una caída de 20%. El índice de precios para las materias primas agrícolas, que incluye productos como algodón, lana, cueros y pieles, aceite de soya y harina de pescado, cayó en 23%. Por su parte, los precios de los minerales y metales sufrieron una reducción de 30%. Al tomar en conjunto 24 productos, el índice muestra una declinación de 32% entre 1980 y 1985; cuando se incluye el petróleo y sus derivados, decrece 23% durante el mismo período. La recuperación que registra el índice en 1983 y 1984 para los 24 productos fue modesta, en comparación con la situación de 1982. El nivel de precios para esos dos años permaneció 25% más bajo que el alcanzado en 1980. El índice de 26 productos muestra una caída continua de los precios en los cinco años del período considerado.

Es destacable que fueron los alimentos y bebidas, de fundamental importancia para los países de la región, los que sufrieron el más abrupto descenso, aun cuando la caída de los precios fue severa y alcanzó a casi todos los sectores. El nivel de precios de 1985 fue más alto que el promedio anual de 1980 sólo para un número limitado de productos básicos (bananos, aceite de soya, camarones, tabaco y zinc).

Como resultado de la aguda caída de los precios de los productos básicos, se ha producido una considerable merma en los ingresos de exportación en muchos de los países latinoamericanos. En algunos casos, la caída de los ingresos se debió no sólo a los más bajos precios internacionales, sino también a una reducción de los volúmenes exportados. En otros, un más alto volumen exportado compensó sólo

parcialmente los precios más bajos. Esta situación ha debilitado considerablemente la capacidad regional para hacer frente al pesado servicio de la deuda externa, y ha afectado adversamente las inversiones en este sector, circunstancia que seguramente tendrá importantes implicaciones en el largo plazo para los países tanto productores como consumidores.

Aunque las cifras de 1985 para los países de la región no están completas, los siguientes ejemplos ilustran el efecto de la caída de los precios internacionales sobre los ingresos de exportación de algunos de ellos.^{62/}

El valor de las exportaciones argentinas de carne se redujo alrededor de 60% entre 1980 y 1984, y su volumen aproximadamente 40%. Si el valor unitario de las exportaciones para el período 1981-1984 hubiera sido el mismo de 1980, los ingresos de exportación para esos cuatro años habrían aumentado por sobre los mil millones de dólares. Para el trigo y el maíz de Argentina, la expansión del volumen de las exportaciones no bastó para compensar la caída del precio. Si se supone que el valor unitario de exportación de 1980 persistirá en los cuatro años siguientes, la pérdida de ingresos de exportación será de 700 millones y 400 millones de dólares, respectivamente.

Los ingresos de exportación derivados del estaño en Bolivia han estado descendiendo marcadamente desde fines de los años setenta, y en 1984 fueron 35% más bajos que el nivel que alcanzaron en 1980. Esto se debió particularmente al bajo precio del producto en el mercado internacional. Por su parte, el valor unitario de las exportaciones de estaño del país decreció 27% en ese mismo período. De haberse mantenido el valor unitario de las exportaciones de 1980, en el período 1981-1984 los ingresos de exportación totales se habrían incrementado por 300 millones de dólares.

Para Brasil, el valor de las exportaciones de café generado en 1984 fue más alto que el registrado en 1980, principalmente gracias al incremento del volumen exportado. Durante 1984 y la primera mitad de 1985, Brasil exportó un 30% más en volumen. Cuando el valor unitario de las exportaciones de 1980 se aplica al período 1981-primer semestre de 1985, se observa un incremento superior a los 2 500 millones de dólares de los ingresos del café. En comparación con este producto, la soya y sus derivados y el mineral de hierro tuvieron, para el mismo período un mucho mejor comportamiento de los precios y de los volúmenes exportados.

Los ingresos de exportación derivados del café en Colombia fueron 33% más bajos en 1981-1984 que en 1980, como consecuencia de declinaciones en el precio y el volumen. La caída del precio significó para el país (suponiendo que en 1981-1984 el valor unitario de las exportaciones hubiera sido igual al de 1980) una pérdida de sus ingresos de exportación superior a 1 900 millones de dólares.

Chile ha experimentado, en el caso del cobre, una fuerte caída de sus ingresos de exportación. El nivel de precios en 1984 fue 37% menor que en 1980, y el aumento del volumen de exportaciones no ha sido suficiente para neutralizar ese descenso. Si se hubiese mantenido durante 1981-1985 (incluyendo sólo el primer semestre del último año) el valor unitario de exportación de 1980, los ingresos de exportación habrían aumentado más de 3.4 mil millones de dólares. Por su parte, el cobre peruano acusó una caída en el volumen y el valor unitario de las exportaciones, la última mucho más decisiva que la primera. La pérdida acumulada de ingresos de exportación correspondiente --de nuevo suponiendo el precio de 1980 para 1981-1984-- sería del orden de los 900 millones de dólares.

El sector del petróleo también ha sido seriamente afectado por la reducción de de sus precios. En el Ecuador el valor unitario de exportación del petróleo crudo en 1984 fue 25% más bajo (y 30% en la primera mitad de 1985) que el nivel registrado en 1980, en tanto que el volumen exportado se expandió por lo menos en 50 a 60%. Suponiendo el mismo nivel de precio de 1980 para el período 1981-1985 (incluyendo sólo la primera mitad del último año), los ingresos de exportación del petróleo crudo se habrían incrementado en 1 700 millones de dólares. En cuanto a México, el valor de las exportaciones de crudo en 1983 y 1984 fue, en términos de dólares, 60% más alto que el registrado en 1980. Esto se debió fundamentalmente al notable incremento de su volumen de exportación, que fue 80% superior al de 1980.

Los ejemplos seleccionados dan una idea clara de los efectos de la crisis sobre las economías de la región. Dada la vital importancia de los productos básicos para América Latina y el Caribe, es difícil imaginar cómo la situación actual puede ser superada sin una recuperación importante de este sector. Por lo tanto, los países de la región deberían coordinar medidas para revalorizar el papel de sus productos básicos en el mercado internacional, defender sus precios, y organizar y ejercer su poder de compra en las negociaciones con los países consumidores. Los problemas que actualmente afectan al sector de los productos básicos son indudablemente complejos, pero su solución es urgente para impulsar el crecimiento económico y social de la región.

4. Posibles acciones en el campo de los productos básicos

Dada la enorme importancia que tienen los factores no cíclicos en la búsqueda de soluciones efectivas a los problemas existentes en el sector de los productos básicos, la estructura internacional para las negociaciones conocidas como el Programa Integrado para los Productos Básicos (PIPB),

definido en la resolución 93 (IV) de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Nairobi, 1976), debería recibir atención renovada, para llevar adelante acciones concretas dentro de su marco, lo más pronto posible.

Hasta la adopción del PIPB, e incluso después de ella, las negociaciones en esta área se limitaron al tema de la estabilización de precios. Otros aspectos importantes han estado excluidos, entre ellos; los relativos a la naturaleza y control de los mercados; la participación de los países en desarrollo en el proceso de comercialización, distribución y sistemas de transporte; la competencia de los productos sintéticos; la importancia del procesamiento local de los productos primarios en los países del Tercer Mundo; el acceso a los mercados y la liberación del comercio; la transparencia de los mercados; el papel de las bolsas de productos básicos y su influencia en la formación de precios internacionales; la diversificación; la investigación científica y tecnológica, y el proteccionismo de los países desarrollados y sus repercusiones en las naciones en desarrollo. Aunque se reconoce que un enfoque más integrado es necesario para afianzar el PIPB, la comunidad internacional en su conjunto sólo ha logrado hasta ahora éxitos limitados, y ha comenzado a cuestionar la validez de múltiples aspectos formulados en dicho Programa.

Frente a esta situación, es necesario y útil volver a examinar las políticas y posiciones que los países de la región podrían adoptar a nivel global y regional. La experiencia ha mostrado que la cooperación y coordinación entre productores es esencial para lograr una más justa y equitativa relación entre productores y consumidores; por lo tanto, la cooperación y la coordinación regionales en el plano de los productos básicos pueden ser canalizadas en los dos niveles mencionados reforzándose mutuamente.

a) Acciones a nivel global

En el plano global, los principales vehículos para alcanzar los objetivos definidos en el PIPB han estado limitados a los Acuerdos Internacionales de Productos Básicos (AIPB), al llamado Fondo Común, y a los arreglos de compensación financiera.

Con respecto a los AIPB, después de casi diez años de negociación, tres acuerdos --sobre caucho, yute y maderas tropicales-- se sumaron a los ya existentes para el azúcar, el cacao, el café y el estaño. Durante este proceso, sólo hubo provisiones económicas en el acuerdo para el caucho natural. Los del yute y las maderas tropicales han estipulado solamente objetivos sin cláusulas económicas concretas. De los acuerdos existentes, los del cacao, estaño y café han sido renegociados; el del café fuera de la UNCTAD. Los

esfuerzos para renegociar los acuerdos del azúcar fracasaron, y el convenio actual sobre este producto es solamente administrativo. Por su parte, ahora el pacto del estaño enfrenta la crisis más severa de su historia.

Hasta el momento, estos acuerdos han alcanzado un éxito mucho más limitado de lo que se pensó originalmente. Las limitaciones que rodean al PIPB incluyen: a) insuficiente profundidad de los objetivos y medidas de los distintos acuerdos (el objetivo generalmente acordado es la estabilización de los precios); b) cobertura limitada de los productos; c) desigual distribución entre países consumidores y productores de los costos asociados con la estabilización de precios; d) no participación en algunos de los acuerdos de importantes países productores y consumidores, y e) no obligatoriedad de los acuerdos, lo cual permite a sus miembros actuar fuera de las provisiones estipuladas en los mismos.

En suma, pese a que el PIPB, a través de los AIPB, ha tenido como objetivo incrementar los ingresos de los productos básicos y sostener sus precios, estos objetivos no parecen alcanzables solamente a través de medidas de estabilización de mercados, los que no hacen más que suavizar fluctuaciones violentas y prevenir excesos especulativos. Cabe recordar, además, que el AIPB tampoco fue concebido como un mecanismo para sostener los precios en el largo plazo bajo condiciones de excedentes estructurales.

Durante las negociaciones del PIPB, los países industrializados han sostenido que la crisis de los productos básicos no es estructural sino cíclica, y que, por lo tanto, no se requiere una reestructuración del sector. También han puesto en tela de juicio, en varias reuniones sobre productos básicos, la validez de diferentes aspectos contenidos en la resolución 93 (IV) de la UNCTAD y sus aplicaciones a productos específicos, y han solicitado un gran número de estudios sobre los acuerdos y sobre la viabilidad de los mecanismos internacionales.

Con el transcurso del tiempo, las negociaciones de productos básicos fueron gradualmente separadas de negociaciones paralelas sobre el establecimiento de un Fondo Común.^{63/} Así, los asuntos referidos a los productos primarios comenzaron a desintegrarse crecientemente de los objetivos originales del PIPB con discusiones que retrocedían hacia un enfoque producto por producto.

La oposición de los países industrializados a los AIPB y al Fondo Común, en parte refleja la visión de que los financiamientos temporales funcionan más efectivamente para los países productores. Tal es el sistema de préstamos a bajas tasas de interés para descensos leves de los ingresos de exportación, que proporciona el FMI a través de servicios de financiamiento compensatorio. Desde la perspectiva de los países en desarrollo, sin embargo, estos acuerdos tienen

algunas restricciones serias; principalmente: i) una cobertura limitada en caso de bajas de esos ingresos, basada en la asignación de cuotas (10% de la cuota de los países miembros); ii) el concepto de caída de ingresos externos netos, que no está específicamente dirigido al sector de los productos básicos, ^{64/} y iii) un período de gracia demasiado corto. Considerando el abultado nivel de la deuda externa de América Latina y el Caribe, no es aconsejable que los problemas estructurales que existen en el comercio internacional de los productos básicos se resuelvan fundamentalmente a través de fórmulas que lleven a un mayor nivel de endeudamiento.

La probabilidad de establecer y aplicar un acuerdo efectivo global, que por un largo período involucre tanto a productores como a consumidores, no es muy alta, especialmente para aquellos productos cuya elaboración no está concentrada en unos pocos países, y aún más cuando la producción está ampliamente dispersa. El hecho de que los acuerdos se hayan alcanzado solamente para aquellos bienes que provienen en alta proporción de los países en desarrollo (cacao, café, caucho, estaño y azúcar), refleja en parte el reconocimiento de los países desarrollados de que el perfeccionamiento de esos convenios les beneficia, al concederles la posibilidad de influir en la determinación del precio.

El fracaso en hacer funcionar el Fondo Común explica en gran medida la debilidad (o la no existencia) de AIPB. Sin el apoyo que el Fondo podría proveer, muchos países en desarrollo serían incapaces de financiar grandes inventarios de reserva y de aplicar otras medidas conexas. El actual acuerdo sobre el Fondo Común, alcanzado en junio de 1980, es una versión sustantivamente reducida si se la compara con los objetivos originales acordados, en principio, en 1977. Aún así, el Fondo Común representa una innovación importante en las relaciones económicas internacionales, y ofrece una serie de interesantes iniciativas, claramente favorables para los países en desarrollo.

En primer lugar, el Fondo Común difiere de otras instituciones financieras internacionales, pues responde al comportamiento de los productos primarios más que a disminuciones de los ingresos de exportación a nivel nacional. También establece el principio de la responsabilidad mutua entre productores y consumidores para el financiamiento de medidas internacionales en el marco de los acuerdos. Otra característica innovadora es que, a diferencia de las instituciones financieras creadas en Bretton Woods, ofrece a los países en desarrollo un importante papel en la contribución de recursos y en la administración del proceso de toma de decisiones. Además, la cuenta separada (la "segunda ventana") encaminada a apoyar el logro de objetivos de más largo plazo, así como para promover la productividad, la comercialización, la diversificación y la investigación científica y tecnológica,

podría ser una importante fuente de financiamiento internacional para medidas y proyectos destinados al sector de productos básicos de los países en desarrollo.

Pese a sus actuales dificultades, las instituciones financieras especializadas en productos básicos tienen importantes potencialidades para convertirse gradualmente en un vehículo que permita alcanzar los objetivos del PIPB.

Hasta enero de 1986, el número de países ratificantes del Fondo Común alcanzó a la cifra requerida de 90, pero que se hace cargo de sólo 57.87% --faltando todavía 8.80%-- del capital convenido. La actual Administración de los Estados Unidos, país responsable del 15.7% de ese capital, ha dejado en claro que no lo ratificará. Otros tres países de la OCDE (Portugal, Turquía e Islandia) no han actuado sobre este asunto. Por su parte, ningún país centralmente planificado de Europa oriental lo ha ratificado o firmado.

Entre los países en desarrollo, hay 23 países que han firmado el acuerdo pero que no lo han ratificado: seis en África, dos en Asia y doce en América Latina y el Caribe. Estos últimos incluyen a Barbados, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Granada, Guyana, Honduras, Perú, la República Dominicana, Santa Lucía y Suriname. Otros nueve países de la región (Bahamas, Bolivia, Chile, Dominica, Panamá, Paraguay, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tabago y Uruguay) hasta ahora no han actuado respecto al acuerdo.

Como es natural, es imperativo que el Fondo Común sea ratificado lo antes posible para que comience a operar en un futuro próximo.

b) Cooperación regional en el comercio de productos básicos

Tomando en cuenta el éxito de la cooperación entre productores y consumidores, en el caso de los AIPB, los países de América Latina y el Caribe confrontan al alternativa de emprender algunas acciones a nivel regional. Entre ellas cabe considerar la reorientación del comercio de productos básicos hacia la propia región; la ejecución de acciones conjuntas para asegurar un mayor grado de elaboración, y la búsqueda de una mayor participación en la comercialización y los sistemas de distribución de estos bienes.

1) Reorientación del comercio. La estructura del comercio internacional de productos básicos de los países de la región es altamente dependiente de los mercados de las economías desarrolladas. Pese al hecho de que, con algunas excepciones, la región ha alcanzado una autosuficiencia potencial en la producción potencial de gran número de estos bienes, el comercio intrarregional de ellos es exiguo, aun cuando



existen algunas zonas o subregiones con grandes excedentes y otras con déficit significativos.

En 1982, el valor del comercio intrarregional de productos básicos de la región alcanzó sólo a 12% del valor del comercio total, mientras que más del 65% de sus exportaciones tuvieron por destino mercados de economías desarrolladas. El resto de los países en desarrollo y los países de economía centralmente planificada han sido hasta ahora mercados menos importantes. Por el lado de las importaciones, la tasa de comercio intrarregional de estos productos alcanzó solamente a 30%, en tanto que el comercio con otros países en desarrollo asumió un papel significativo, ya que abasteció más del 30% de las necesidades de productos primarios de la región.

A un nivel más desagregado, el grupo de petróleo y sus derivados muestra que las importaciones regionales alcanzaron en 1982 a 18 000 millones de dólares, pero que sólo 31% de ellas provino de la propia región. Considerando la autosuficiencia potencial de América Latina en este grupo de productos (la región exportó en 1982 hacia el resto del mundo cerca de 40 000 millones de dólares de petróleo y sus derivados) hay sin duda grandes potencialidades de reorientación del comercio hacia el interior de la región.

En el caso de los alimentos y materias primas agrícolas, pese a que en 1982 las importaciones totales subieron de 11 000 millones de dólares, menos de 30% de ellas tuvo origen en la región, la que a su vez exportó más de 25 000 millones de dólares de estos bienes. Dentro de este grupo, el potencial de reorientación de comercio en favor de la región es particularmente alto en productos tales como maíz, trigo, azúcar, soya y sus subproductos, y otras semillas oleaginosas y aceites.

Por el lado de los minerales y metales no ferrosos, prevalece una situación similar; pese a que en 1982 las exportaciones e importaciones extrarregionales fueron superiores a los 7 500 y los 1 300 millones de dólares, respectivamente, el comercio intrarregional se mantuvo entre los 700 y 800 millones de dólares. El mismo estudio indica que en este grupo de productos, entre los que se destacan el aluminio, el hierro y los productos de acero y cobre, también podría incrementarse mucho el comercio intrarregional; y concluye que el esfuerzo por reorientar hacia la región misma el comercio de 40 productos (al nivel de cinco dígitos de la CUCI), podría incrementar el comercio regional de bienes por un valor superior a los 15 000 millones de dólares.

La cooperación regional en este sentido debería acentuarse cuando, como ahora, las exportaciones de productos básicos de la región enfrentan un creciente proteccionismo fuera de ella, ya que el crecimiento del comercio regional es una alternativa viable para elevar los ingresos de

exportación y economizar los escasos recursos externos, garantizando además la seguridad alimentaria de la región.

ii) Elaboración en la región. Un examen de la estructura del comercio de productos básicos en América Latina revela que aún es característico de su condición periférica el exportar bienes en forma primaria, e importar los mismos ya elaborados. En 1982 la región exportó hacia la OCDE en forma primaria cerca de 60% de sus 20 productos básicos más importantes, mientras que 70% de las importaciones regionales de los mismos bienes importados por la región correspondía a formas elaboradas. Las cifras anteriores confirman que aún es posible incrementar mucho los ingresos de exportación, acrecentando el valor agregado por la elaboración.

Uno de los mayores obstáculos que enfrentan los países de la región para expandir su capacidad elaboradora, especialmente de los minerales, es la gran magnitud de la inversión necesaria para establecer y operar económicamente las unidades productivas. Las diferentes proyecciones sobre la necesidad de capital de inversión en el sector minero de América Latina y el Caribe, hechas por organizaciones como el Banco Mundial y el BID, van de los 3 000 a los 7 000 millones de dólares anuales para los próximos cinco a diez años. Esas estimaciones están basadas en los proyectos que se planea comenzar a operar. Para satisfacer las necesidades previstas, fuentes no regionales tendrían que financiar alrededor de 60% de ese capital.

En las circunstancias financieras actuales, y particularmente en vista de las condiciones restrictivas que ahora prevalecen para los préstamos oficiales y comerciales, no está claro que tan vastas necesidades puedan ser satisfechas. Así, con el fin de dar a los países productores la opción de desarrollar actividades de elaboración fuera de los canales transnacionales tradicionales, o con menor participación de ellos, sería importante incrementar los créditos disponibles a través de los organismos financieros internacionales y regionales. Al mismo tiempo, los países de la región podrían asignar prioridad a algunos sectores (por ejemplo, algunos proyectos agrícolas, que no requieren tanto capital como los del sector minero).

La cooperación a nivel regional puede tomar varias formas. Por ejemplo, los países latinoamericanos y del Caribe quizás podrían economizar capital racionalizando las actividades de elaboración de bienes, a través de la centralización o especialización en uno o algunos países de determinadas actividades para ciertos bienes. La especialización a nivel regional puede darse bajo esquemas de empresas conjuntas o sobre bases contractuales, lo cual permitiría realizar economías de escala, utilizar mejor las capacidades instaladas y usar más económicamente los insumos y la tecnología.

En los últimos años, en la región se han constituido empresas conjuntas (binacionales o multinacionales) como un medio para alcanzar objetivos de integración y de cooperación económica. Así, surgió la compañía conjunta Empresa Siderúrgica Integrada de Acero (ACEPAR) de Brasil y Paraguay; HELITUBCA, de Perú y Venezuela, para la producción de tubos de acero en este último país; la Compañía Andina de Maderas, de Venezuela y Colombia, y la chileno-ecuatoriana ANDEC, que produce hierro y productos de acero en Ecuador. Aunque las empresas conjuntas de naturaleza multinacional son aún poco frecuentes, un ejemplo de ellas es el proyecto Olancho en Honduras, dirigido a la producción de madera aserrada, pulpa y papel. En este proyecto participan también Argentina, Ecuador y Venezuela.

Este tipo de esquemas conjuntos no sólo tiende a disminuir la competencia entre los productores de la región, sino que también alienta un mayor comercio intrarregional de bienes, que, como se indicó antes, se mantiene en un nivel muy bajo. Además, una compañía que opera a gran escala, con carácter regional, tiene mayor posibilidad de utilizar con éxito su elevado poder de negociación en el mercado internacional.

Finalmente, y no por eso menos importante, una posición coordinada y consolidada a nivel regional (o conjuntamente con otros productores del Tercer Mundo) será esencial para elevar el grado de elaboración de los productos de exportación regionales. El éxito en esta tarea dependerá también, en alguna medida, del esfuerzo que los países en desarrollo efectúen para que se eliminen los subsidios que otorgan los países desarrollados a sus industrias elaboradoras.

Convendría que los países latinoamericanos y del Caribe trataran de negociar en conjunto en los foros internacionales para lograr algunos acuerdos vinculados a la elaboración de sus productos por los países del Tercer Mundo: acuerdos para mejorar la transparencia de medidas de política que influyen en las perspectivas de la elaboración de bienes de exportación; esquemas para adquirir tecnología colectivamente; asistencia técnica en el área de información de mercado y promoción de los productos básicos elaborados; sistematización de los estándares internacionales de calidad, empaque y regulaciones sanitarias; y finalmente, un frente común que busque la reducción y eliminación gradual y paulatina de las barreras al comercio (arancelarias, no arancelarias y otras medidas restrictivas) que afectan a los productos elaborados.

iii) La comercialización de los productos básicos de exportación. Un gran obstáculo que enfrentan las exportaciones de productos primarios de los países en desarrollo es la dificultad de aumentar su participación en el muy pequeño porcentaje que representan del precio final pagado por los

consumidores. Este bajo retorno refleja, en parte, la incapacidad que tienen los países exportadores para controlar las diversas etapas de la cadena de comercialización y distribución a través de la cual esos productos son comprados y vendidos. Es indudable que la significativa nacionalización de la producción de productos básicos registrada en las décadas pasadas, no ha reducido la dependencia que se tiene de empresas extranjeras en materia de comercialización y distribución.

Un estudio que está actualmente realizando la Secretaría de la CEPAL examina las estadísticas sobre el comercio practicado entre "partes relacionadas" (se entiende que existe comercio entre partes relacionadas cuando el 5% o más de las acciones de una empresa es propiedad de la otra parte con la que transa) en las importaciones de Estados Unidos del año 1981. Esta investigación muestra que casi la mitad de ellas fue llevada a cabo en esa forma. Sin embargo, si el examen se restringe al sector de productos básicos de América Latina, se observa una tasa baja de comercio entre partes relacionadas.

El mismo estudio señala que el grado de comercio intrafirma parece incrementarse de acuerdo con el nivel de elaboración de los bienes. Este hallazgo concuerda con la comprobación de que las transnacionales industriales practican un control de mercado más efectivo en la cadena de actividades de las industrias procesadoras donde el valor agregado es alto. Para muchos productos, sin embargo, el grueso del comercio mundial es negociado por un número relativamente pequeño de empresas transnacionales o empresas comercializadoras, las cuales operan como intermediarias entre los productores y los consumidores.

La observación anterior sobre el control que mantienen las empresas comercializadoras en el sector de los productos básicos, obviamente implica que los mercados de estos bienes distan mucho de presentar condiciones abiertamente competitivas. El mecanismo de determinación de precios invocado en la teoría económica para un sistema de mercado abierto y libre no parece en general aplicable al comercio de productos básicos, donde un grupo de compradores oligopsonicos enfrenta a un gran número de oferentes, como ocurre en muchos productos agrícolas. Tampoco se da donde compradores oligopsonicos enfrentan un pequeño número de vendedores oligopolicos, como ocurre con algunas de las exportaciones de minerales de los países en desarrollo.

En esas condiciones asimétricas, los precios están determinados no sólo por las condiciones prevalecientes en el mercado, sino también por el poder relativo de negociación de las partes. Este tipo de desequilibrio en la capacidad de negociación es, asimismo, aplicable a aquellos casos en que un poderoso conglomerado comercial representa a un grupo de productores o compañías manufactureras en calidad de agentes

exclusivos, ya sea por el lado de la compra o de la venta. Las empresas transnacionales y empresas comercializadoras están, en general, en una muy buena posición para influir en los precios del mercado debido a sus considerables volúmenes de compra, su cuantioso poder financiero y sus excelentes redes de información comercial.

Los agentes de comercialización de los países en desarrollo buscan incrementar sus mercados existentes y encontrar otros nuevos, enfrentando la severa competencia de las poderosas empresas comercializadoras de los países en desarrollo. Sin embargo, si se piensa que el poder de negociación relativo de compradores y vendedores desempeña un papel determinante de los precios, las empresas comercializadoras pueden ser una forma de organizar los mercados que a los países de América Latina les convendría llevar adelante.

Las ventajas de estas empresas comercializadoras son numerosas; por nombrar algunas, la amplia variedad de productos y de mercados parece reducir y distribuir los riesgos que están presentes en el comercio de productos primarios, diversificándolos en muchas transacciones de diferente tipo, y reduciendo y compensando las variaciones de los ingresos. También el riesgo de las fluctuaciones cambiarias se reduce para estas empresas, que pueden utilizar los diversos acuerdos de compensación existentes a nivel nacional y regional, y que, a diferencia de quienes comercializan un solo producto, pueden actuar, por ejemplo, como importadores de manufacturas a cambio de exportar productos básicos, o viceversa.

Sabiendo que los europeos y japoneses confían en este tipo de empresas, y que los Estados Unidos se orientan rápidamente hacia la expansión de unidades afines adoptando su forma de estructura corporativa, la región podría crear empresas de esta índole o fortalecer algunas existentes (UPEB, GEPLACEA, MULTIFERT, entre otras), como una manera de evitar que se intensifique la influencia de los agentes externos de comercialización.

Recientemente, se ha incrementado la concentración del comercio, tanto horizontal como vertical, a través de la fusión de conglomerados y absorciones de empresas, haciendo mucho más dificultosa la entrada en los mercados de los agentes comerciales de los países en desarrollo.

El establecimiento de vínculos comerciales directos con los consumidores de los países desarrollados se dificulta también por las prácticas de precios de las firmas establecidas, las relaciones tradicionales entre ellas, las economías de escala que ellas aprovechan, y la necesidad de grandes recursos de capital y de fuertes gastos publicitarios en diversos productos. Una estrategia regional de comercialización podría impulsar programas de acción para participar directamente en los mercados de los países desarrollados, por ejemplo, buscando establecer oficinas conjuntas de

representación, comercialización y promoción. Esto facilitaría una relación más directa de la región con las redes de distribución al detalle, y contribuiría a un mejor conocimiento de las preferencias del consumidor en los países desarrollados.

También cabría considerar la posibilidad de aumentar la participación de los países de América Latina y el Caribe en los mecanismos de determinación de precios de las bolsas de productos básicos, situadas en los países desarrollados. La participación directa en dichas instituciones y el conocimiento de su funcionamiento interno, permitirían a la región realizar sus propios pronósticos acerca de las fuerzas económicas que influirán en los precios futuros de los productos básicos. La representación comercial de un solo producto podría no justificarse en un análisis costo-beneficio, pero la de un gran número de bienes y países (por ejemplo, una entidad que represente los intereses regionales en Londres, Chicago y Nueva York), podría tener grandes efectos que desborden hacia el comercio de todos los productos.

En suma, lo analizado indica que, aun cuando muchas de las soluciones de los problemas que enfrenta la región en el comercio de sus productos básicos son de naturaleza estructural y deben ser encarados en el marco de los acuerdos del PIPB, la cooperación regional en el campo de los productos básicos puede expresarse en actividades de reorientación del comercio, de elaboración y de comercialización. Es aconsejable la aplicación de políticas que faciliten el comercio intrarregional, consolidando los esquemas existentes y creando otros nuevos para promover la elaboración local y elevar la participación de América Latina y el Caribe en el comercio internacional. Esto podría generar opciones viables en el marco de los acuerdos tradicionales entre productores y consumidores.

B. AMERICA LATINA Y EL CARIBE ANTE EL PROTECCIONISMO

1. El escenario mundial

a) La evolución reciente del comercio mundial

En los últimos años las relaciones económicas internacionales han experimentado profundos cambios originados en transformaciones estructurales que han afectado tanto a las economías de los países industrializados como a las de los países en desarrollo, modificándose muy sustancialmente el perfil de la oferta y de la demanda en el comercio internacional.

En las naciones desarrolladas, el mayor uso de nuevas tecnologías disminuyó significativamente la demanda de materias primas, principalmente de las importadas desde las regiones en desarrollo. Al mismo tiempo, dificultades originadas en problemas estructurales, como el alto costo salarial en los países centrales, hicieron perder competitividad internacional a algunas de sus industrias tradicionales, con la consiguiente baja en las exportaciones y un notable aumento de la participación de las importaciones en el consumo interno en estos países. En compensación, el sector servicios pasó a ejercer la primacía entre los sectores más dinámicos --sobre todo en los Estados Unidos--, y fue el que generó la mayor cantidad de empleos en lo que ha transcurrido del decenio de 1980.

Complementariamente, el proteccionismo agrícola en los países centrales y sus políticas de subsidios a la producción acrecentaron la oferta mundial de productos agropecuarios, agudizando la baja de los precios de los productos básicos. Como se señaló antes, esta situación se vio empeorada por el incremento de la oferta proveniente de los países en desarrollo afectados por elevadas deudas.

A su vez, los países en desarrollo relativamente más avanzados han logrado exportar manufacturas hacia los países industrializados en condiciones cada vez más competitivas, aprovechándose de los menores costos de la mano de obra y, en general, de las ventajas comparativas de que disponen o que han adquirido.

Además, los sectores manufactureros tradicionales en los países desarrollados han sufrido las consecuencias de la falta de nuevas inversiones, de la obsolescencia del parque industrial, del alto costo de la mano de obra, y en el caso de Estados Unidos, de la sobrevaluación del dólar. Así, por ejemplo, en poco menos de cinco años el mercado de calzado de cuero en los Estados Unidos llegó a ser abastecido en 75% por importaciones.

La estrecha vinculación entre los factores financieros y comerciales explica de alguna forma el desempeño de las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo. Enfrentados a una situación de crisis de balanza de pagos, éstos han buscado compensar la caída de los precios de sus exportaciones de productos básicos con un significativo aumento de sus exportaciones de manufacturas.

En definitiva, la creciente participación de los países desarrollados en las exportaciones de productos básicos (asociada a fuertes subsidios y a la protección de mercados nacionales), junto con el deterioro competitivo de industrias obsoletas en esos mismos centros, son los dos elementos que más han contribuido al surgimiento del comercio administrado y al creciente proteccionismo que hoy perjudica a los países en desarrollo, y a América Latina y el Caribe en particular.

b) El proteccionismo y el comercio administrado

Aunque los sectores particularmente afectados de sus economías han sido las actividades manufactureras de menor dinamismo, los países industrializados se han preocupado por la creciente participación de las importaciones en su consumo nacional de los productos respectivos. Tal preocupación (sin fundamentos en la teoría económica tradicional, toda vez que ésta supone la eliminación de los sectores más ineficientes) encuentra su justificación pragmática en la persistencia de índices de desempleo relativamente altos, y en la importancia que todavía mantienen esas actividades como empleadoras de mano de obra.

Por consiguiente, en los últimos años los países desarrollados han recurrido cada vez más a medidas de protección de carácter no arancelario, puestas en vigencia para contrarrestar la caída de la producción de tales sectores, a pesar de las evidencias existentes sobre su anacronismo.

Esta intervención en el juego del libre comercio es contraria a lo propugnado en el marco del GATT, puesto que menoscaba la extensión del tratamiento de nación más favorecida a todos los países signatarios, al discriminar en contra de países específicos y, lo que es más grave, en contra de países en desarrollo.

El surgimiento del proteccionismo no es un fenómeno reciente, en tanto que su recrudescimiento sí lo es. En los últimos años se ha difundido en el mundo la tendencia al comercio administrado, entendido como el uso de medidas administrativas internas, de carácter arancelario o no arancelario, para controlar la entrada de productos en los territorios nacionales. Básicamente este proceso apunta a la disminución del multilateralismo en las relaciones internacionales, a acuerdos bilaterales restrictivos, al comercio compensado y a las represalias comerciales. (Además, en un sentido más amplio, la expresión comercio administrado podría incluir las prácticas del intercambio compensado en las que participan las grandes empresas transnacionales de comercio).

Por ello, cada vez se hace más necesario encontrar una fórmula aceptable para contrarrestar el debilitamiento del sistema multilateral de comercio y el uso cada vez más frecuente de medidas de protección al margen o en contra de las normas del GATT.

Sin embargo, la posición actual de los países desarrollados parece indicar que las opciones que se presentarán a las próximas negociaciones comerciales multilaterales no serán favorables para los países en desarrollo, al no considerar debidamente sus derechos adquiridos en el seno del GATT ni los avances logrados en las negociaciones de Tokio, varios de los cuales no se han concretado en acuerdos concretos.

c) Algunas acciones recientes en materia de proteccionismo y comercio administrado

Las últimas declaraciones de los países industrializados, tras la realización de las reuniones de Jefes de Estado denominadas "cumbres", han incluido la intención de contrarrestar y aun de revertir el empleo del proteccionismo en sus relaciones comerciales. Sin embargo, la realidad subyacente a esta retórica ha sido distinta. Tanto en el caso de los Estados Unidos como en el de la CEE, los dos mayores socios comerciales de América Latina y el Caribe, las acciones proteccionistas y la administración del comercio se han ido haciendo más bien de rutina en sus intercambios comerciales.

Las exportaciones de América Latina y el Caribe se han visto así afectadas por una amplia gama de restricciones no arancelarias. A pesar de haber generado en el bienio 1983-1984 un apreciable superávit comercial con los Estados Unidos, la región se enfrenta hoy con poderosos y crecientes obstáculos para continuar expandiendo sus exportaciones hacia ese país. En respuesta a las presiones de grupos de interés internos, los Estados Unidos ha realizado gran cantidad de investigaciones vinculadas a la imposición de derechos compensatorios y "antidumping", con el objetivo principal de reducir la competitividad de muchos productos importados que han alcanzado una creciente participación en el mercado estadounidense.

La situación crítica de algunos de sus sectores productivos ha llevado a la Administración de los Estados Unidos a establecer una variedad de cuotas a la importación de productos de enorme interés para la región, principalmente acero, azúcar y textiles.

El sistema generalizado de preferencias estadounidense, renovado a fines de 1984, introdujo importantes cambios, ampliando las posibilidades de graduación tanto de los productos en él incluidos como de los países que de él se benefician. Asimismo, la nueva Ley de Comercio de 1984 acrecentó los poderes del Presidente de los Estados Unidos para ejercer presión sobre los socios comerciales de este país, con el fin de lograr una mayor apertura de sus mercados a las exportaciones de mercaderías y servicios estadounidenses.

Por su lado, como se ha visto, la CEE se caracteriza por una política comercial particularmente cerrada en lo que concierne a los productos agrícolas. En septiembre de 1984 la Comunidad aprobó un nuevo instrumento comercial (Reglamento 2641/84) que le permite responder de manera rápida y eficaz a toda práctica ilícita, con el fin de eliminar el perjuicio resultante y asegurar "el pleno ejercicio de los derechos de la Comunidad Europea". Siguiendo el ejemplo de la sección 301 de la Ley de Comercio de los Estados Unidos de 1974, esta nueva reglamentación permite buscar solución a

conflictos comerciales en forma bilateral, o en el marco del artículo XXIII del GATT. En caso de fracasar una solución amistosa, el reglamento autoriza al Consejo a adoptar medidas de retorsión que pueden traducirse en la suspensión o retiro de concesiones, en el aumento de aranceles o en el establecimiento de restricciones cuantitativas.

Finalmente, en lo que se refiere a las exportaciones de manufacturas, consideradas separadamente, se ha estimado que en 1980 esas exportaciones enfrentaban un sistema de comercio administrado que afectaba a alrededor del 45% de ellas.^{65/}

2. El manejo de la política comercial en los principales socios comerciales de América Latina y el Caribe

a) Las principales características de sus políticas comerciales

La política comercial estadounidense privilegia la audiencia pública, el debate, y el libre juego de influencias de grupos sectoriales de presión. Si bien esto por un lado propicia una mayor participación de todos los sectores de la sociedad en la elaboración de la política comercial, por otro impide una mayor planificación del sector externo, toda vez que las circunstancias del momento pueden llevar a decisiones incongruentes con objetivos de más largo plazo. De hecho, la política comercial estadounidense rara vez contiene elementos de planificación de exportaciones o de política industrial, a no ser que ahí se incluyan programas como los de defensa de los precios agrícolas o aquellos dirigidos hacia el readiestramiento de la mano de obra, los cuales sólo por sus efectos secundarios afectan el sector externo.

En la CEE, la política comercial, no obstante ser una atribución comunitaria, ha tomado en consideración los objetivos propuestos por los Estados miembros en sus programas nacionales de reajuste industrial. Esta preocupación de la Comunidad es obvia, toda vez que los Estados miembros tienen una influencia directa en la política comercial a través de su participación en el Consejo.

En general, la ejecución de la política comercial se ha caracterizado por una protección activa del mercado y por una proverbial falta de transparencia de sus mecanismos. En efecto, en tanto las modalidades y procedimientos de la política comercial de los Estados Unidos están abiertos a influencias de sectores e intereses internos y, en algún grado, hasta externos, en la CEE el sistema de decisión por consenso entre sus Estados miembros aleja a los actores económicos concretos de las acciones, en las cuales participan sólo en tercera instancia.

b) Las instituciones formadoras de la política comercial en los Estados Unidos y en la CEE

Las diferencias entre las políticas comerciales de los Estados Unidos y de la CEE también están presentes en las instituciones que les dan forma.

En los Estados Unidos la política comercial es el resultado de un juego triangular de influencias entre la Administración, el Congreso y los grupos de interés.

La Administración, encabezada por el Presidente, se encarga de ejecutar la legislación comercial y, en cierta forma, de integrar la política comercial con la política económica en general; al establecer reglas para la política comercial, debe considerar también las repercusiones internacionales --políticas y económicas-- de las medidas que se proponen, lo que ejerce un papel moderador en algunas oportunidades. En el momento actual, su mayor preocupación es la de disminuir el déficit comercial, promoviendo la apertura de nuevos mercados a las exportaciones estadounidenses de mercancías y servicios, e intentando controlar las medidas proteccionistas promovidas por el Congreso y los grupos de interés.

La principal preocupación del Congreso en esta materia, es la situación interna y las repercusiones que del entorno internacional derivan para el país. En los últimos años el Congreso ha mostrado un sesgo marcadamente proteccionista, debido a los graves problemas que enfrentan diversos sectores de la economía de los Estados Unidos, sobre todo a causa de la sobrevalorización del dólar y de una mayor competitividad externa. La mayoría de los sectores productivos afectados hacen uso intensivo de mano de obra, razón por la cual hay actualmente en trámite cerca de 300 proyectos de ley de corte netamente proteccionista. Por otro lado, y en un sentido opuesto al anterior, los sectores internos perjudicados por medidas proteccionistas del Gobierno también buscan influir en el Congreso. Estos grupos de interés pueden utilizar los servicios de "lobbyists", completamente legales en el país, para aumentar la eficacia de su influencia sobre la Administración o el Congreso.

En lo que concierne a la Comunidad Económica Europea, las principales instituciones formadoras de su política comercial son los Estados miembros, la Comisión y el Consejo. La característica básica del funcionamiento del sistema es la necesidad de obtener un cierto grado de consenso para la toma de decisiones. Los Estados miembros participan directamente en el Consejo y eligen a los comisionados, es decir, a los miembros de la Comisión. Estos tienen a su cargo la proposición de medidas o de reglamentos, en tanto que al Consejo le corresponde la aprobación de esas propuestas. Ninguna de las dos instancias goza de completa independencia, y la

Comisión, al enviar una propuesta al Consejo, por lo general ya ha efectuado exploraciones previas con el objeto de tomar en consideración los puntos de vista de los Estados miembros.

Los actores económicos --grupos de interés empresariales, sindicales, etc.-- participan solamente en la fase inicial del procedimiento, indicando al respectivo Estado miembro su opinión sobre el reglamento o medida que considerará la Comisión.

c) Los principales instrumentos reguladores del comercio

Múltiples y amplios son los instrumentos que actualmente utilizan los países desarrollados para controlar las corrientes de comercio.

Aunque las negociaciones de Tokio lograron reducciones en los niveles nominales de las barreras arancelarias, el escalonamiento arancelario ha actuado como disuasivo de una mayor elaboración de las materias primas disponibles en los países del Tercer Mundo.

Hay algunos indicios de que las reducciones arancelarias aplicadas después de las negociaciones de Tokio vinieron a empeorar el problema del escalonamiento arancelario. A manera de ejemplo, con posterioridad a esas negociaciones el arancel medio para frutas elaboradas es casi cuatro veces más alto que el correspondiente a frutas secas, y otro tanto acontece en la elaboración de la madera.

Sin embargo, son las barreras no arancelarias las que producen mayor daño a las exportaciones del mundo en desarrollo, y su uso empuja los intercambios comerciales de éste con los países centrales hacia una situación de comercio administrado. Dentro de un examen esquemático de barreras no arancelarias al comercio, merecería destacarse las restricciones cuantitativas a las importaciones, los recargos variables, las cláusulas de salvaguardia, los acuerdos de restricción voluntaria, las prácticas discriminatorias, los derechos compensatorios, las exigencias técnicas, y los subsidios a la producción y a la exportación.

La situación parece bastante seria en lo que concierne a las exportaciones agrícolas de la región. En 1982, 50% de estas exportaciones estaban sujetas a alguna restricción cuantitativa en los países de la CEE.^{66/}

Asimismo, las exportaciones de manufacturas también parecen enfrentarse a una batería de barreras no arancelarias que incluye, entre otros instrumentos, acuerdos de restricción voluntaria, investigaciones antidumping y de derechos compensatorios, barreras técnicas y restricciones cuantitativas.

El inventario de barreras no arancelarias al comercio preparado por la UNCTAD, es un punto esencial de partida para un examen sistemático de las dificultades que enfrentan

los países en desarrollo en sus exportaciones hacia los países industrializados. En las próximas negociaciones comerciales multilaterales convendrá tomar en cuenta ese inventario como punto de referencia en los debates orientados a liberalizar las corrientes de comercio.

Por otro lado, no cabría desestimar el actual uso de medidas legislativas para controlar el comercio. En los Estados Unidos, originario de más del 50% del crecimiento del comercio mundial en 1984, el Congreso está tramitando actualmente varios proyectos de ley dirigidos a restringir las importaciones de una amplia gama de productos de importancia fundamental para los países en desarrollo, entre ellos, los textiles y las prendas de vestir y calzado. Además, de aprobarse el proyecto de ley sobre emergencias comerciales y fomento de las exportaciones, se impondría una sobretasa arancelaria de 25% a las importaciones provenientes de países con grandes superávit comerciales en sus transacciones con los Estados Unidos.

3. El proteccionismo y América Latina y el Caribe

a) El carácter discriminatorio del proteccionismo en contra de las exportaciones de la región

La región sufre una clara discriminación en lo que corresponde a sus exportaciones hacia algunos países industrializados. Considerando promedios ponderados, soporta los niveles arancelarios más altos en el Japón y en la CEE, y en los Estados Unidos se encuentra a medio camino entre los que enfrenta Asia y aquéllos más bajos de África. Este es un primer tipo de discriminación.

El segundo tipo de discriminación se refiere al proteccionismo no arancelario. Tanto en relación a Japón como a la CEE, América Latina es, entre las regiones en desarrollo, la que enfrenta el más alto nivel de esta forma de proteccionismo. En los Estados Unidos encara niveles de protección moderados (entre los elevados niveles enfrentados por los países asiáticos y los bajos atribuidos a las exportaciones africanas). (Véase el Cuadro 27).

La discriminación en contra de las exportaciones de la región se concentra en las restricciones cuantitativas. El porcentaje de sus productos afectados por ellas (10%) es el doble del de las importaciones totales afectadas por las mismas restricciones. Esto tal vez se explique porque en las exportaciones de la región hacia los países industrializados hay una alta proporción de productos agrícolas, sobre los cuales recaen la mayoría de las restricciones cuantitativas en los países centrales. Si bien las exportaciones regionales de manufacturas se ven menos afectadas por estas

Cuadro 27

BARRERAS ARANCELARIAS Y NO ARANCELARIAS IMPUESTAS A LAS IMPORTACIONES EN
LOS MERCADOS DE LOS PRINCIPALES PAISES DESARROLLADOS
(Valor del comercio en millones de dólares)

Exportador	Importador						
	Austria	CEE (9 países)	Japón	Noruega	Suecia	Suiza	Estados Unidos
Países en desarrollo de:							
América	414	21 562	5 651	521	1 197	743	34 731
África	692	43 899	2 783	249	1 034	802	28 830
Asia	1 760	95 777	70 494	739	3 330	1 902	43 910
Países de economía centralmente planificada							
Países desarrollados de economía de mercado	2 085	26 593	4 422	393	1 746	1 547	2 439
Países desarrollados de economía de mercado	17 462	166 717	49 523	14 643	26 013	31 425	114 877
Tasa arancelaria media ponderada %/							
Países en desarrollo de:							
América	1.0	2.4	5.1	0.3	0.5	4.5	2.0
África	1.6	0.2	2.4	0.8	0.1	1.5	0.7
Asia	5.5	0.9	3.7	2.0	2.4	2.2	3.3
Países de economía centralmente planificada							
Países desarrollados de economía de mercado	4.1	4.2	6.4	2.5	2.1	2.6	7.8
Países desarrollados de economía de mercado	11.6	3.4	8.6	4.9	4.3	3.4	3.1
Proporción de las importaciones sujetas a barreras no arancelarias %/							
Países en desarrollo de:							
América	37.7	27.7	18.5	21.7	33.8	36.3	7.5
África	2.8	10.4	10.6	14.0	3.4	85.2	0.8
Asia	3.0	9.9	4.8	11.4	9.2	53.2	10.2
Países de economía centralmente planificada							
Países desarrollados de economía de mercado	4.2	33.9	13.3	38.1	4.7	71.1	23.1
Países desarrollados de economía de mercado	4.7	19.7	19.9	10.1	7.0	22.7	4.8

Fuente: Base de datos de la UNCTAD sobre medidas comerciales.

%/ Promedio, ponderado en función del volumen del comercio, de las tasas arancelarias preferenciales de nación más favorecida actualizada.

%/ Las estimaciones se basan en: 1) información para 1983, según rangones arancelarios, acerca de determinadas barreras no arancelarias (por ejemplo, restricciones "voluntarias" a las exportaciones, prohibiciones totales y condicionales, contingentes, autorizaciones discrecionales de importación, licencias automáticas, acuerdo multifibres, contingentes arancelarios, gravámenes variables, investigaciones y derechos antidumping y compensatorios, sistemas de precio mínimo y vigilancia de las importaciones); 2) datos de rangones arancelarios acerca de las importaciones en 1980. En el caso de la CEE, se hicieron estimaciones separadas para cada uno de los Estados miembros, tomando en cuenta las medidas aplicadas tanto en el plano de la Comunidad como en el plano nacional.

restricciones, sobre ellas recae una variada gama de medidas de protección, como son las restricciones voluntarias, claramente discriminatorias (6.7%), los sistemas de vigilancia (4.2%) y otras medidas de control de precios (2.3%).

En relación con ciertos productos específicos de importancia relativa mayor para América Latina y el Caribe, esta discriminación representa un costo efectivo mucho más alto.

En efecto, un porcentaje mucho mayor de estos productos está afectado por medidas no arancelarias. Es el caso de las exportaciones de carne restringidas por contingentes arancelarios y otras restricciones cuantitativas, o de azúcar limitadas por diferentes restricciones cuantitativas y gravámenes variables. También el cobre es afectado en gran proporción por sistemas de vigilancia. Las exportaciones de hierro y acero provenientes de la región están sujetas en un alto porcentaje tanto a sistemas de vigilancia como a restricciones voluntarias y a otras medidas de control de precios. Las exportaciones de cuero, a su vez, son objeto de medidas antidumping.

Cabe resaltar que aún en los casos donde no se observa una discriminación significativa en contra de América Latina y el Caribe (caso del azúcar, por ejemplo), el perjuicio ocasionado a los países latinoamericanos es relativamente mayor por la alta participación del producto en sus exportaciones totales.

Los Estados Unidos aplica aranceles que son, en promedio, inferiores al 5% en lo que se refiere a las exportaciones de América Latina y el Caribe, con excepción de los provenientes de Barbados, Haití y Uruguay. Sin embargo, algunos países de la región sufren restricciones no arancelarias de forma más intensa. Tal es el caso de la República Dominicana, la cual tiene el 44.5% de sus exportaciones hacia los Estados Unidos sujetas a algunas de estas medidas. Asimismo, Barbados (39.0%), Guyana (30.2%) y Panamá (24%) experimentan de manera significativa la imposición de barreras no arancelarias de algún tipo sobre sus exportaciones totales a los Estados Unidos. Comparativamente los países más grandes parecen menos afectados, sobre todo si se consideran los mayores volúmenes y valores involucrados. Argentina, por ejemplo, tiene el 15.4% de sus exportaciones hacia los Estados Unidos afectas a algún tipo de medida no arancelaria. Los datos correspondientes al Brasil revelan que el 17.2% de sus exportaciones están perjudicadas. México, a su vez, sólo se ve afectado en el 5.1% de sus exportaciones por estas medidas. (Véase el Cuadro 28).

Los niveles arancelarios medios en la Comunidad Económica Europea son más altos que en los Estados Unidos. Empero, los países del Caribe de habla inglesa gozan de una clara preferencia arancelaria, con arancel cero para Bahamas, Barbados, Granada, Guyana, Jamaica, Suriname y Trinidad y Tabago. En contraste, las exportaciones hacia la CEE de algunos países de la región están afectas en elevadas proporciones a barreras no arancelarias. Tal es el caso de Colombia (73.3%), Uruguay (37.5%), Argentina (34%), Brasil (27.7%) y Jamaica (22%). En el caso de la CEE se podría concluir en forma preliminar que tiene una posición desfavorable hacia los países medianos y grandes de la región, tal vez por la

Cuadro 28

BARRERAS ARANCELARIAS Y NO ARANCELARIAS IMPUESTAS A LAS IMPORTACIONES DE PAISES DE AMERICA LATINA
Y EL CARIBE EN LOS PRINCIPALES MERCADOS DE LOS PAISES DESARROLLADOS

Importador	Valor de las importaciones en 1980, en millones de dólares a/						
	Austria	CEE (9 países)	Japón	Noruega	Suecia	Suiza	Estados Unidos
Exportador							
Argentina	20	2 435	293	25	54	70	739
Bahamas	0	870	18	-	14	2	1 373
Barbados	0	359	0	0	0	1	96
Bolivia	1	201	29	0	1	1	182
Brasil	125	5 705	1 558	141	257	157	3 685
Colombia	41	1 498	175	54	150	69	1 252
Costa Rica	18	253	14	5	23	31	357
Chile	16	1 818	650	3	67	7	536
Cuba	4	339	192	1	1	7	-
Rep. Dominicana	2	545	23	0	9	1	789
Ecuador	19	250	247	1	36	9	850
El Salvador	21	329	37	6	3	11	426
Granada	-	177	0	-	0	1	1
Guatemala	11	366	73	8	15	35	430
Guyana	0	158	21	7	2	0	120
Haití	0	879	1	1	2	2	253
Honduras	16	372	36	4	12	25	417
Jamaica	0	235	6	89	21	0	379
México	19	1 463	927	6	42	50	12 417
Nicaragua	9	117	16	0	1	11	214
Panamá	14	205	62	26	12	181	323
Paraguay	9	203	34	0	3	12	81
Perú	17	707	480	2	34	27	1 344
Suriname	0	268	30	75	0	1	109
Trinidad y Tabago	1	383	16	9	30	1	2 385
Uruguay	11	316	11	1	6	12	96
Venezuela	38	2 276	683	56	396	9	5 300

Cuadro 28 (Continuación)

Exportador	Importador		Tasa arancelaria media b/						
	Austria	CEB (9 países)	Japón	Noruega	Suecia	Suiza	Estados Unidos		
Argentina	3.4	4.2	3.2	1.8	0.8	1.7	4.2		
Bahamas	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.8		
Barbados	31.4	0.0	0.0	5.7	0.0	0.1	5.9		
Bolivia	0.6	0.2	0.5	3.3	0.9	4.0	0.4		
Brasil	1.2	2.3	6.5	0.5	0.6	1.2	2.6		
Colombia	0.5	5.2	2.6	1.3	1.0	5.2	1.8		
Costa Rica	0.0	7.2	2.9	0.0	0.0	2.5	2.5		
Chile	0.8	0.4	1.1	1.1	0.1	1.6	1.1		
Olba	0.0	11.1	21.6	0.4	0.0	1.2	15.7		
Rep. Dominicana	0.2	1.0	5.1	0.0	0.0	7.8	4.6		
Bonador	0.1	6.9	14.6	0.0	0.1	6.2	0.4		
El Salvador	0.1	4.9	0.2	0.0	1.1	6.2	3.1		
Granada	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4	0.0	0.0		
Guatemala	0.0	4.2	8.5	0.0	0.1	8.6	2.5		
Guyana	0.0	0.0	1.7	0.0	0.0	0.0	2.4		
Haití	0.5	4.2	0.8	0.0	12.3	7.5	5.9		
Honduras	0.2	5.7	1.0	0.0	0.0	12.3	1.4		
Jamaica	19.0	0.0	2.1	0.0	0.0	1.3	1.2		
México	3.5	3.8	11.9	1.8	2.6	2.4	3.7		
Nicaragua	0.0	3.7	0.2	0.0	0.0	8.5	3.0		
Paraguay	0.1	8.6	1.7	0.0	0.0	5.1	0.8		
Paraguay	1.1	2.4	5.1	0.0	0.0	0.3	1.8		
Paraguay	0.8	2.4	1.0	0.9	1.2	0.7	0.4		
Suriname	0.3	0.0	2.9	0.0	0.0	0.0	0.0		
Trinidad y Tobago	4.9	0.0	2.0	0.0	0.0	0.0	1.0		
Uruguay	2.0	2.9	1.5	0.9	0.3	0.5	8.4		
Venezuela	0.0	2.2	2.1	0.0	0.0	0.3	0.6		

Cuadro 28 (Conclusión)

Exportador	Proportión de las importaciones sujetas a barreras no arancelarias b/						
	Austria	CSE (9 países)	Japón	Noruega	Suecia	Suiza	Estados Unidos
Argentina	18.8	34.0	20.3	61.1	57.0	82.4	15.4
Bahamas	26.8	2.4	1.6	-	0.0	2.8	0.0
Barbados	2.9	0.8	0.6	100.0	0.0	0.0	39.0
Bolivia	58.6	0.2	7.8	11.4	9.7	41.8	7.8
Brasil	39.9	27.7	15.8	3.5	73.5	42.8	17.2
Colombia	76.4	73.3	60.5	7.6	90.1	38.2	17.6
Costa Rica	42.4	9.3	63.1	0.1	61.0	80.4	21.6
Chile	5.4	12.7	10.2	18.8	4.4	35.9	2.8
Cuba	32.9	46.3	94.2	91.5	0.1	23.6	-
Rep. Dominicana	0.1	0.4	0.3	0.0	0.0	33.3	44.5
Ecuador	14.3	2.8	8.1	1.7	0.3	95.8	4.9
El Salvador	99.5	8.0	29.1	0.1	84.5	60.6	5.0
Grenada	-	0.0	2.1	-	0.0	95.4	0.0
Guatemala	90.0	4.3	47.7	23.0	88.2	74.0	23.1
Guyana	0.0	4.8	44.3	0.0	0.0	0.0	30.3
Haití	2.1	1.6	82.7	45.8	95.3	86.7	27.4
Honduras	5.0	1.6	91.2	0.0	33.2	52.1	10.5
Jamaica	1.3	22.0	81.8	0.0	0.3	80.8	10.9
México	14.5	8.1	16.2	15.4	16.9	18.8	5.1
Nicaragua	98.4	6.0	36.4	76.2	87.8	96.5	21.5
Panamá	1.8	1.8	38.8	75.9	0.0	0.8	24.0
Paraguay	63.4	1.6	40.4	0.0	95.5	6.7	8.8
Perú	3.0	15.2	9.8	14.5	0.4	13.1	3.9
Suriname	0.0	1.5	54.3	0.0	0.0	3.5	0.0
Trinidad y Tobago	0.0	24.1	0.1	98.5	0.0	73.0	0.1
Uruguay	0.0	37.5	12.2	0.0	6.5	15.1	8.7
Venezuela	0.0	7.5	0.5	98.9	0.0	57.2	0.0

Fuente: Base de datos de la UNCTAD sobre las medidas comerciales.

a/ El cero indica menos de la mitad de un millón de dólares.

b/ Véanse las notas del Cuadro 27, que contienen la explicación pertinente.

mayor participación de los productos agrícolas de clima templado o de los productos industriales en sus exportaciones, y una posición de clara preferencia hacia los países pequeños de la región, y sobre todo hacia los países del Caribe de habla inglesa.

En el caso del Japón parece haber cierta preferencia por hacer uso de las medidas no arancelarias, toda vez que los promedios arancelarios son relativamente bajos, salvo para Cuba, Ecuador y México. Además, no sólo es mayor el porcentaje de importaciones a las que impone barreras no arancelarias, si se compara con los Estados Unidos o la CEE, sino que también lo es la frecuencia relativa. Los países más afectados son Honduras (91.2%), Haití (82.7%), Jamaica (81.8%), Costa Rica (63.1%) y Colombia (60.5%).

Digna de notar es la situación de Cuba, que no registra comercio con los Estados Unidos y que soporta los más altos porcentajes de proteccionismo arancelario y no arancelario, tanto en la Comunidad como en el Japón.

b) Efectos cuantitativos globales del proteccionismo:
una estimación ilustrativa

Los intentos de estimar los efectos del proteccionismo no arancelario son, en la mejor de las hipótesis, ejercicios imprecisos. Una estimación más correcta de los niveles globales de protección se encuentra todavía en proceso de perfeccionamiento.^{67/}

En el cuadro 29, preparado por la UNCTAD para la CEPAL, se examina la información relativa a barreras comerciales arancelarias y no arancelarias que afectan a algunos de los principales productos de exportación de dos de los países más grandes de la región: Argentina y Brasil.^{*/} En él se aprecia que "los niveles de protección que afectan a estos productos de exportación claves, suelen ser muy altos y exceden con creces el 100%. Las exportaciones argentinas de trigo, que sobrepasaron los 800 millones de dólares en 1980, están afectas a niveles de protección que van entre 120% y 145% en la CEE y en el Japón; las exportaciones argentinas y brasileñas de carne enfrentan barreras comerciales aún superiores (el respectivo nivel de protección se estima en más de 300% en el Japón). Asimismo, en el caso de las exportaciones de

^{*/} En el cuadro 29 se incluyen productos representativos que alcanzaron un mínimo de 100 millones de dólares en exportaciones en 1980, con indicación de los tipos de barreras no arancelarias que los afectan en los mercados industriales, y de los cálculos publicados acerca de los equivalentes ad valorem de dichas restricciones (incluido el efecto de los aranceles).

Cuadro 29

NIVELES MEDIOS DE PROTECCIÓN QUE ENFRENTAN LOS PRODUCTOS DE PRINCIPAL INTERÉS
PARA LAS EXPORTACIONES DE ARGENTINA Y BRASIL

Exportador	Producto a/	Valor de las exportaciones en 1980 (millones de dólares)	Barreras no arancelarias aplicadas en los países industrializados b/	Niveles estimados de protección actual c/			
				CEE	Japón	EE.UU.	
Argentina	Carna fresca (011)	684.9	1, 2, 3, 4, 5, 6	118	328	46	
	Trigo (041)	816.1	2, 3, 4, 6, 7	120	145	0	
	Maíz (044)	513.3	8, 2, 3, 6, 1	63	no	10	
	Frutas y nueces (031)	180.5	8, 9, 1, 2, 6, 4, 10	36	194	no	
	Legumbres frescas (054)	120.7	9, 3, 2, 4, 6, 11	42	84	25	
	Azúcar y miel (061)	331.2	2, 3, 6, 4	160	44	27	
	Baniles oleaginosos (221)	662.3	4, 6	no	no	no	
	Fibras textiles (26)	411.0	12, 13, 14, 2	59	13	68	
	Cuero (611)	310.3	4	18	25	5	
	Hierro y acero (67)	143.9	15, 12, 16, 1, 17	43	8	35	
	Prendas de vestir (84)	140.7	12, 13, 4	59	18	79	
	Brasil	Carna fresca (011)	289.1	1, 2, 3, 4, 5, 6	118	328	46
		Preparados de carne (013)	320.6	3, 2, 6, 4, 10	130	174	61
Preparados de pescado (03)		132.6	8, 1, 2, 9, 4, 6	44	80	78	
Preparados de frutas (053)		373.3	2, 3, 12, 6, 4, 9	36	194	18	
Azúcar y miel (061)		374.4	2, 3, 6, 4	160	44	27	
Café y sus manufacturas (071)		2 773.1	18, 2, 6	93	161	39	
Cacao y sus manufacturas (072)		696.6	6	12	173	4	
Tabaco y sus manufacturas (12)		295.3	6, 7	74	352	20	
Hilados (65)		654.3	13	59	13	68	
Hierro y acero (67)		881.5	17, 15, 19, 12, 16, 1, 20	43	8	35	
Calzado (851)		387.9	12, 20, 4	27	16	9	

Fuente: Datos de la UNCTAD.

a/ Los valores de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI) figuran entre paréntesis. Los valores comerciales de 1980 para estos productos se recopilieron de la publicación de la UNCTAD, "Yearbook of International Trade Statistics", Vol 1, Nueva York, 1982.

b/ En esta columna se indican los tipos de restricciones no arancelarias que se aplican a los productos de exportación en la Comunidad Económica Europea, el Japón y los Estados Unidos. La clave utilizada para designar las diversas formas de barreras no arancelarias es la siguiente: 1: contingente arancelario; 2: formalidades de licencia; 3: gravamen variable; 4: contingente general; 5: precio mínimo; 6: requisitos de salud e higiene; 7: monopolio estatal; 8: precio de referencia; 9: incremento estacional de aranceles; 10: concesión discrecional de licencias de importación; 11: prohibición; 12: autorización de vigilancia; 13: Acuerdo Multifibras; 14: normas; 15: Investigación antidumping; 16: precio básico; 17: limitaciones "voluntarias" a la exportación; 18: componente variable; 19: derecho antidumping; 20: derecho compensatorio.

c/ Los niveles estimados de protección citados en esta columna se refieren a barreras arancelarias y no arancelarias. La información suministrada se obtuvo de las siguientes fuentes: Fondo Monetario Internacional, "Effects of Increased Market Access on Selected Developing Countries" Export Earnings: An Illustrative Exercise", Washington, 3 de mayo de 1984; UNCTAD "Proteccionismo y ajuste estructural", TD/B/940, Ginebra, 17 de marzo de 1983; y A.J. Yeats, "Trade Barriers Facing Developing Countries", Londres, Nichillen Press, 1979. También hay que reconocer que los niveles de protección de los productos agropecuarios pueden cambiar abruptamente, debido al carácter de las limitaciones comerciales que se aplican.

textiles y prendas de vestir, los niveles de protección oscilan entre 59% y 79% en la Comunidad Económica Europea y en los Estados Unidos. El cuadro sugiere asimismo que son sumamente complejos los sistemas de protección que afectan a estos productos claves para la exportación, y que algunos rubros como la carne, los preparados de frutas, el hierro y el acero, están afectos hasta a siete distintos tipos de restricciones no arancelarias".68/

En suma, el análisis pormenorizado de todas las facetas del proteccionismo revela con relativa claridad los perjuicios que éste causa a los países de América Latina y el Caribe, así como a los demás países en desarrollo. En este contexto adquiere un carácter aún más grave el examen de indicadores específicos que llevan a delinear un trato discriminatorio especial en contra de las exportaciones de la región.

IV. AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE FRENTE AL DEBATE INTERNACIONAL SOBRE LOS SERVICIOS

A. ANTECEDENTES

Las telecomunicaciones, la banca, el procesamiento de datos, el cine y la televisión, los seguros, la publicidad y la auditoría, los servicios de educación y salud, los transportes, en fin todo ese conjunto de actividades económicas que no están incluidas en los sectores productores de bienes son hoy objeto de un creciente e inusitado interés en distintos centros del globo. Académicos y gobiernos, sociólogos, científicos políticos, organismos internacionales y legisladores, ejecutivos de grandes corporaciones así como la prensa especializada y otros medios de difusión escrita, en diferentes países, están destinando una cantidad cada vez mayor de tiempo y recursos a estudiar y conocer mejor la función económica, social y política de este sector hasta ahora ignorado.

Esta nueva actitud pareciera resultar de la convergencia de variados factores, los que estarían contribuyendo a estimular la preocupación internacional por los servicios.

Hay ahora una repentina y tal vez tardía percepción de las enormes dimensiones económicas, sociales y tecnológicas que ha adquirido el sector terciario, en economías tanto desarrolladas como en desarrollo. Los servicios contribuyen con más de la mitad del valor agregado mundial y emplean alrededor de un 60% de la fuerza de trabajo disponible en el mundo.

A su vez, prodigiosos avances tecnológicos están revolucionando una serie de actividades de servicios, como el manejo y la transmisión transfronteriza de datos, la banca,

los seguros, los transportes y otros. Esos cambios ocurren con una celeridad tal que muchas veces impiden ver con claridad el efecto que puedan tener los procesos de desarrollo económico y social, así como en las relaciones económicas y políticas entre los países, especialmente entre los países en desarrollo y los industrializados.

El mundo contemporáneo está experimentando una profunda frustración y perplejidad ante la persistencia de problemas económicos y sociales graves en la mayoría de los países del mundo, en particular frente a la incapacidad de los modelos convencionales de desarrollo para aliviar serios problemas que afligen a gran parte de la población mundial. Esto exige la búsqueda de nuevas opciones de desarrollo que se funden en un más completo conocimiento de sectores hasta ahora olvidados, como el de los servicios.

Existe un intenso debate aún no resuelto, tanto en los países desarrollados de economía de mercado como en los países en desarrollo, sobre el verdadero papel de los servicios en el desarrollo económico y social. Para algunos, la terciarización de la economía es un signo de debilitamiento, deformación y baja de productividad en el aparato económico y, para otros, la disponibilidad de servicios modernos, eficientes y baratos en actividad como transportes, banca, seguros, informática y otras es un requisito fundamental para el desarrollo y para una mejor inserción de los países en la economía internacional.

No es sorprendente entonces que los países industrializados, liderados por los Estados Unidos, estén promoviendo la adopción de una serie de compromisos multilaterales destinados a facilitar la expansión de sus actividades de servicios a través de la internacionalización de sus grandes empresas en ese sector, expansión que requiere de un amplio espacio geográfico desprovisto de escollos. Para ello, los Estados Unidos persiguen desde hace algunos años, objetivos muy concretos en los planos bilateral (a través de la Ley de Comercio y Aranceles de 1984), regional (en el marco de los compromisos con el resto de los países industrializados de la OCDE), y multilateral (al proponer la inclusión de los servicios en el seno del GATT).

La percepción de que los servicios pudieran encerrar una de las claves fundamentales del desarrollo y de las relaciones económicas entre los países, unida a la comprobación que existe una creciente dependencia externa asociada con el suministro de nuevos servicios estratégicos, como los vinculados a las redes internacionales de información, ha hecho que los países en desarrollo vean con un creciente y muy razonable recelo las recientes iniciativas internacionales respecto de esos servicios. Hay una percepción cada vez más clara de que tras tales iniciativas estarían en juego aspectos mucho más complejos y profundos que una mera cuestión comercial.

Tampoco se perciben las ventajas que pudieran obtener los países en desarrollo con la aplicación de los esquemas propuestos; más bien parece anticiparse un progresivo debilitamiento de su gravitación económica mundial. Finalmente, el foro propuesto tampoco es atrayente para estos países; debido a la larga historia de frustraciones y restricciones que describe las relaciones entre países industrializados y en desarrollo en el seno del GATT.

En el plano multilateral, esta posición se ha reflejado en el rechazo casi unánime, por parte de los países en desarrollo, a llevar el tema de los servicios a un foro como el GATT. A su vez, estos países se han mostrado muy interesados en ampliar el debate internacional con miras a que se tomen debidamente en cuenta los efectos sobre su desarrollo que se asociarían a las políticas nacionales e internacionales en materia de servicios. Así, en marzo de 1985, la Junta de Comercio y Desarrollo de la UNCTAD aprobó un programa de trabajo 69/ en el que se destinan recursos adicionales para mejorar el conocimiento del papel de los servicios en el comercio y el desarrollo de los países, y para explorar mecanismos de cooperación internacional capaces de maximizar la contribución de ese sector en beneficio de los países en desarrollo.

En el plano regional, un proyecto conjunto UNCTAD/CEPAL/PNUD está intentando apoyar a los países latinoamericanos y del Caribe en la búsqueda de mecanismos de cooperación regional en el sector de los servicios, así como en la preparación de estudios que ayuden a delinear un marco de cooperación internacional en servicios que responda cabalmente a los intereses de estos países.

Finalmente, en el marco del SELA, en 1983, el Consejo Latinoamericano adoptó la Decisión 153 en la que, entre otros aspectos, se refleja el deseo de los países de la región de actuar coordinada y armónicamente en relación al debate internacional de los servicios, y a llevar adelante todos los esfuerzos necesarios para mejorar el conocimiento del papel que pueden desempeñar los servicios en el desarrollo, como el mejor medio para identificar los verdaderos intereses regionales en esta materia.

B. LAS INICIATIVAS INTERNACIONALES SOBRE EL COMERCIO DE SERVICIOS PLANTEADAS POR LOS ESTADOS UNIDOS

Es bien conocido el liderazgo ejercido por los Estados Unidos en la generación de iniciativas bilaterales, regionales y multilaterales en materia de servicios. De allí que parecería útil hacer una breve presentación del contenido central

de estas iniciativas antes de avanzar algunas interpretaciones sobre las mismas.

1. La Ley sobre Comercio y Aranceles Aduaneros de 1984, de los Estados Unidos

El 30 de octubre de 1984, el Presidente Reagan firmó y puso en vigor la nueva Ley sobre Comercio y Aranceles Aduaneros de los Estados Unidos.^{70/} Dicha Ley, en su Título III, y en especial en su sección 302, establece los propósitos generales que se ha impuesto la Administración estadounidense en relación a esas materias.

Dichos propósitos son:

a) impulsar el crecimiento económico y el pleno empleo en los Estados Unidos mediante la expansión de sus exportaciones competitivas, expansión que se logrará promoviendo en mercados foráneos oportunidades comerciales sustancialmente equivalentes a aquellas que otorgue los Estados Unidos;

b) ampliar la capacidad del Presidente: i) para identificar y analizar las barreras y restricciones al comercio y las inversiones de los Estados Unidos; y ii) para lograr la eliminación de tales barreras y restricciones;

c) estimular la expansión i) del comercio internacional de servicios a través de la negociación de acuerdos (tanto bilaterales como multilaterales) que reduzcan o eliminen las barreras al comercio internacional de servicios; y ii) de las empresas de servicios de los Estados Unidos en el comercio exterior;

d) estimular el libre flujo de la inversión extranjera directa a través de la negociación de acuerdos (tanto bilaterales como multilaterales) que reduzcan o eliminen las distorsiones del comercio derivadas de ciertas medidas relacionadas con la inversión.

De la definición de propósitos se desprenden tres elementos de gran proyección. El primero se refiere a la inclusión de un nuevo concepto de reciprocidad en función de oportunidades comerciales sustancialmente equivalentes a las otorgadas por los Estados Unidos. El segundo es la ampliación de las facultades de retorsión conferidas al Presidente de los Estados Unidos cuando tal reciprocidad no se da y esto perjudique los intereses de compañías estadounidenses en otros países. Finalmente, se coloca en el mismo nivel a las barreras que obstaculizan el comercio de bienes y el de servicios, y la inversión directa extranjera, a la vez que se norma la adopción de retorsiones cruzadas e intercambiables en cada uno de esos tres campos.

Más adelante, la Ley establece los objetivos que los Estados Unidos perseguirán en las negociaciones sobre el comercio de servicios:

a) reducir o eliminar las barreras u otras distorsiones que afecten al comercio internacional de servicios (particularmente el comercio de servicios de los Estados Unidos en mercados foráneos), incluidas las barreras que nieguen el principio del trato nacional, y las restricciones al establecimiento y operación en tales mercados;

b) establecer normas convenidas internacionalmente, incluidos procedimientos para el arreglo de disputas, que sean: i) consistentes con las prácticas comerciales de los Estados Unidos, y ii) que reduzcan o eliminen tales barreras o distorsiones, y ayuden a asegurar un comercio internacional abierto de servicios.

La Ley también confiere al Poder Ejecutivo autoridad específica para llevar a cabo negociaciones en materia de servicios, inversión y tecnología, con los objetivos que se describen a continuación:

a) reducir o eliminar las barreras o distorsiones que afecten al comercio internacional de servicios y para establecer normas convenidas internacionalmente, incluidos procedimientos de arreglo de disputas, con miras a reducir o eliminar tales barreras;

b) i) reducir o eliminar barreras a la inversión directa extranjera de carácter artificial o que distorsionen el comercio, y el establecimiento de normas, incluidos procedimientos para el arreglo de disputas, que aseguren el libre flujo de inversiones directas extranjeras, y reduzcan o eliminen las distorsiones del comercio derivadas de ciertas medidas comerciales vinculadas a la inversión; ii) procurar la eliminación o reducción de presiones de otros países para aumentar sus exportaciones a los Estados Unidos, para lo cual la Oficina del Representante para Cuestiones de Comercio estaría autorizada a imponer restricciones a la importación, e incluso a excluir los productos de empresas de esos países que ejerzan esas presiones;

c) i) mantener y preservar la apertura del comercio y la inversión en productos de alta tecnología y servicios relacionados, y eliminar o reducir los efectos distorsionantes de las medidas adoptadas por gobiernos extranjeros que afecten el comercio de productos de alta tecnología; y ii) obtener la reducción o eliminación de todos los aranceles aduaneros y otras barreras a las exportaciones estadounidenses de productos de alta tecnología, obtener compromisos que refuerzan la igualdad de trato a las inversiones nacionales y extranjeras en los países receptores (trato nacional), y un mínimo de salvaguardias para la adquisición y protección de los derechos de propiedad intelectual.

La Ley hace uso frecuente de los términos "irrazonable", "injustificable" y "discriminatorio" para calificar los obstáculos o distorsiones que se han mencionado más arriba. En el Título III, estos calificativos se definen como sigue:

Se considera "irrazonable" todo acto, política o práctica que, aunque no viole los derechos legales de los Estados Unidos, o no sea inconsecuente con ellos, se considere injusto e inequitativo. El término incluye, sin estar restringido a ellos, cualquier acto, política o práctica que niegue un trato justo y equitativo en cuanto a: i) oportunidad de mercado, ii) oportunidades para el establecimiento de una empresa, o iii) provisión de una adecuada protección de los derechos de propiedad intelectual.

Se considera "injustificable" todo acto, política o práctica que viole los derechos legales internacionales de los Estados Unidos, o sea inconsistente con esos derechos. El término abarca, sin estar restringido a ellos, todo acto, política o práctica que niegue el "trato nacional" o el trato de "nación más favorecida", el "derecho de establecimiento" o la protección de los derechos de propiedad intelectual.

Se considera "discriminatorio" todo acto, política o práctica que niegue el "trato nacional" o el trato de "nación más favorecida" a los bienes, servicios, o inversiones de los Estados Unidos.

Finalmente, y en una ampliación inequívoca de los distintos argumentos que podrían ser invocados a fin de abrir el mercado mundial de servicios, y que resulta de particular interés para los países en desarrollo, el Título V de la Ley, en sus secciones 501 a 508 (Ley de Renovación del Sistema Generalizado de Preferencias, 1984), exige que los países en desarrollo se comporten de manera de asegurar a los Estados Unidos su intención de reducir o eliminar las barreras al comercio de servicios. Esto como criterio para la designación de países beneficiarios, regulaciones sobre los productos que podrían disfrutar de esos beneficios, limitaciones al trato preferencial y término de las liberaciones arancelarias a las importaciones y exportaciones en la aplicación del sistema de preferencias.

Un precedente en este sentido parece haberse establecido recientemente con la adopción de un tratado de libre comercio entre los Estados Unidos e Israel, en el que se habría acordado una ampliación de los beneficios del sistema de preferencias a cambio de concesiones en materia de servicios.

2. La propuesta de negociaciones sobre el comercio de servicios en el marco del GATT

Tal como lo expresa la Ley de Comercio y Aranceles Aduaneros de 1984 y su antecedente inmediato, la Ley de Comercio de 1974 (en especial la enmienda hecha a esa Ley en 1979), el Poder Ejecutivo de los Estados Unidos, a través de la Oficina del Representante Especial para Cuestiones Comerciales, es el encargado de promover la adopción de un conjunto de normas,

convenidas multilateralmente, tendientes a liberalizar el comercio de servicios.

Por su mayor cobertura geográfica y comercial, así como por el carácter jurídico de sus compromisos, las iniciativas estadounidenses más importantes guardan relación con la propuesta hecha por los Estados Unidos de extender varios de los principios y normas del GATT, hoy aplicado casi exclusivamente al comercio internacional de mercancías, al comercio internacional de servicios.

Los Estados Unidos proponen realizar una nueva ronda de negociaciones multilaterales que incluiría, entre otros puntos, el logro de un entendimiento contractual sobre el comercio internacional y la inversión extranjera en servicios, bajo los auspicios de la Secretaría del GATT, con el apoyo del aparato administrativo de esa institución.^{71/} Con tal fin, junto a otros países industrializados, ha promovido un intercambio de informaciones entre las partes contratantes sobre los principales elementos surgidos de diversos exámenes nacionales del sector servicios.^{72/} Cabe destacar que este intercambio sólo tuvo lugar entre países desarrollados.^{73/} Ningún país en desarrollo ha presentado, hasta la fecha, un estudio nacional ni información alguna sobre sectores de servicios en el marco del GATT.

En opinión de los Estados Unidos, este intercambio de información y las discusiones futuras permitirían una mejor comprensión de los problemas conceptuales y estadísticos, así como de las definiciones y enfoques, vinculados a los sectores de servicios de los diversos países.

Si bien los sectores que se examinarían forman parte de la agenda de negociación, los Estados Unidos ha expresado interés por incluir en ella actividades tales como banca, seguros, telecomunicaciones, procesamiento de datos, transporte marítimo, transporte aéreo y construcción e ingeniería.

Pese a que explícitamente los Estados Unidos han señalado que el acuerdo excluiría todas aquellas corrientes financieras derivadas de pagos a factores de la producción (remesas de utilidades y de ingresos de trabajadores), y sólo tocaría los aspectos comerciales de los servicios, las propuestas presentadas hasta la fecha siguen utilizando un lenguaje ambiguo que no excluye en absoluto la eventual inclusión de temas que caen en el dominio de la inversión directa extranjera y, además, de los movimientos internacionales de mano de obra de alta calificación.

En una presentación hecha ante el Grupo de los 18 del GATT, la representación de los Estados Unidos especificó varios objetivos para una nueva ronda de negociaciones comerciales que incluyera los servicios.

El objetivo general habría de ser el de establecer un marco legal de reglas y procedimientos que contribuyera a:

- i) hacer el comercio de servicios lo más abierto posible, a

través de una mayor transparencia en las prácticas, y de la solución de los problemas a través de consultas, y ii) negociar compromisos de carácter sectorial o funcional concernientes a problemas específicos de determinadas industrias de servicios.

El marco legal debería contener los siguientes elementos: transparencia; principio de trato nacional; establecimiento de procedimientos reglamentarios abiertos; acuerdos sobre monopolios públicos; procedimientos para el arreglo de disputas, y principio de acceso a mercados.

Respecto a la reducción de las barreras al comercio, la delegación de los Estados Unidos propuso que se establecieran procedimientos para la negociación tanto sectorial como funcional.

Para las negociaciones sectoriales, ese país previó un conjunto de entendimientos o acuerdos relativos a los problemas particulares que afecten el comercio de determinados servicios. En este sentido, los Estados Unidos sugirió dar prioridad al logro de un entendimiento en materia de corrientes internacionales de información, por su enorme impacto en casi todas las industrias de servicios.

Para las negociaciones de carácter funcional, los Estados Unidos propuso utilizar la aplicación de los conceptos básicos y de los principios utilizados en los distintos códigos sobre barreras no arancelarias que surgieron de las negociaciones de Tokio. Los Estados Unidos mencionó expresamente los códigos referidos a normas técnicas y a compras gubernamentales. Asimismo, sugirió utilizar elementos del futuro acuerdo sobre propiedad intelectual que pudieran ser aplicados a los servicios.

Finalmente, en relación a las inversiones, la representación de los Estados Unidos indicó que diversas empresas de servicios experimentan serios problemas para llevar adelante sus operaciones en el extranjero, debido a que no tienen acceso a la propiedad de los bienes necesarios para la producción local de los servicios. A fin de mejorar las oportunidades comerciales de esas empresas, los Estados Unidos propuso la adopción de un contexto similar al que se sugiere para el comercio de servicios, y urgió a las partes contratantes a que inicien el examen de los problemas de inversión vinculados con los servicios, en el contexto de un eventual marco para inversiones en servicios. En todo caso, la delegación insistió en que cualquier entendimiento sobre comercio internacional de servicios debería incluir actividades que faciliten el derecho de presencia comercial de empresas de servicios extranjeras, con el fin de facilitar la importación de ese servicio al país receptor.

Otros países desarrollados han expresado su intención de cooperar con estas iniciativas y han adelantado propuestas relativamente similares para dar un marco legal al comercio

internacional de servicios dentro del GATT. Francia es el único país desarrollado que ha mostrado alguna reticencia al respecto, ya que sujeta cualquier nueva ronda de negociaciones comerciales a los avances que puedan lograrse en la reforma del sistema monetario y financiero internacional.

C. ALGUNOS ASPECTOS PRINCIPALES VINCULADOS A LA ECONOMIA INTERNACIONAL Y A LOS SERVICIOS

En un informe anterior,^{74/} esta Secretaría hizo un análisis preliminar de las complejas repercusiones de algunas iniciativas vinculadas a posibles negociaciones internacionales sobre servicios. Allí se recalcó la necesidad de separar claramente en el debate aquellos aspectos estrictamente comerciales de otros temas tales como el de la inversión extranjera directa, cuya consideración conjunta con el tema del comercio de servicios aparecía como arbitraria (ya que excluía al mismo tiempo los flujos derivados de otros movimientos internacionales de factores de la producción, como la mano de obra) y rebasaba las posibilidades concretas de acción en un foro hasta ahora concebido sólo para regular el comercio internacional de mercancías.

En la sección anterior se sintetizaron dos elementos importantes, y de aparición relativamente reciente, que pueden ayudar a clarificar el debate: la Ley de Comercio y Aranceles Aduaneros de 1984 de los Estados Unidos, y la presentación formal de la propuesta estadounidense para una nueva ronda de negociaciones comerciales en el GATT, hecha en julio de 1985 ante el Grupo de los 18.

Al mismo tiempo, durante el período transcurrido desde esa fecha, el debate internacional sobre la materia, tanto en los niveles políticos como académicos, se ha ampliado y enriquecido sensiblemente. De ahí que ahora parece oportuno proporcionar algunos antecedentes adicionales que pueden arrojar más luz sobre los posibles efectos y el verdadero trasfondo de las iniciativas expuestas.

1. Estructura del comercio internacional de servicios

a) Producción mundial de servicios y comercio internacional

Las dificultades de "almacenar" y "transportar" muchos de los servicios hace que, pese a las considerables dimensiones del sector, en casi todas las economías la fracción de servicios transables internacionalmente promedie apenas un 8%

del producto mundial de servicios, comparado con un 45% para la agricultura y un 55% para la minería y la industria. Es posible que ese muy bajo componente transable de los servicios esté reflejando también las imperfecciones en los sistemas tradicionales de registro del comercio de invisibles en la balanza de pagos.

b) Corrientes de comercio de servicios

En 1980, el comercio mundial de servicios alcanzó a 436 mil millones de dólares. Entre 1970 y 1980 ese comercio creció a una tasa media anual de 18.8%, algo inferior a la correspondiente a mercancías, que fue de 20.8%. Los países desarrollados son los principales exportadores (86.5%) e importadores (82.5%) de servicios, y a lo largo de los años setenta mostraron un continuo crecimiento en los saldos positivos de su comercio de servicios. En el caso de los Estados Unidos, en 1980 el saldo favorable de servicios (8.6 mil millones de dólares) alcanzó a compensar un cuarto del desequilibrio en su comercio de mercancías (27.4 mil millones de dólares). El rubro "Otros servicios" ha sido el gran generador de excedentes para los países industrializados.

Por su parte, los países en desarrollo absorben una fracción minoritaria del comercio mundial de servicios (13.5% de las exportaciones y 17.5% de las importaciones) y vienen registrando déficit sustanciales y crecientes en ese intercambio, siendo el transporte el rubro de mayor significación.

Conviene precisar que algunos países desarrollados también exhiben desequilibrios serios en sus intercambios comerciales de servicios (por ejemplo, la República Federal de Alemania como resultado de los saldos de la cuenta "Viajes"), y que algunos países en desarrollo tienen importantes excedentes (por ejemplo, México gracias al turismo).75/

c) Ingresos provenientes de inversiones extranjeras e internacionalización de los servicios

Si bien el volumen del comercio mundial de servicios alcanza dimensiones considerables, su importancia económica es relativamente poco significativa si se la relaciona con el resto de los movimientos que resultan del sector servicios internacionalizado. Las dificultades para comercializar internacionalmente los servicios señalados antes, hizo que las grandes empresas proveedores de servicios desarrollaran y perfeccionaran nuevas formas de gestión y control internacional. Este hecho, apoyado en los sorprendentes avances tecnológicos vinculados a la informática, ha significado que una vez que estas empresas logran establecer una red internacional para la transmisión de datos, puedan ampliar considerablemente las fronteras de sus mercados e internacionalizar

sus operaciones incluso en países situados a grandes distancias geográficas de las casas matrices.

Este fenómeno ha dado origen a corrientes financieras mucho más importantes que las asociadas con las exportaciones e importaciones de servicios en el sentido estricto. Pese a que los datos globales sobre esta materia no están adecuadamente trabajados, conviene mencionar el caso de los Estados Unidos. Ese país percibió en 1980 un excedente en los flujos derivados de sus intereses en empresas de servicios que operan en el exterior del orden de los 31.5 mil millones de dólares. La cifra casi quintuplicó el superávit de ese año en su comercio de servicios (6.6 mil millones de dólares) y superó en casi 11 mil millones al déficit que mostró el intercambio de mercancías (27.4 mil millones de dólares).

Los ingresos percibidos por varias empresas estadounidenses como resultado de sus operaciones foráneas pueden ser vitales para muchas de ellas y, por indicadores parciales, la importancia de esas operaciones como fuente de ingresos está creciendo aceleradamente. Por ejemplo, se ha calculado que las empresas de publicidad de los Estados Unidos perciben un 37% de sus ingresos brutos de sus operaciones en el extranjero. El porcentaje equivalente es de 25% para las empresas de auditoría y de 43% para las de consultoría e ingeniería.^{76/}

d) América Latina y los servicios

El sector servicios en América Latina alcanza también importantes dimensiones económicas, sociales y tecnológicas. En promedio, contribuye con algo más del 55% del valor agregado total de la región y emplea por lo menos un 60% de su fuerza de trabajo. Es posible que su impacto en el empleo sea aún mayor si se tiene en cuenta la densidad laboral y el peso de las actividades de servicios en el extendido sector informal de esas economías.

En relación al comercio internacional de servicios, la región participa en ese comercio en proporciones similares a las que caracterizan su inserción en el comercio mundial de mercancías (alrededor del 5%). Sin embargo, las corrientes del comercio de servicios acusan un desequilibrio continuado y cada vez mayor a lo largo de los años setenta, déficit que alcanzó a unos 10 mil millones de dólares en 1980. Los mayores déficit concentraron en los rubros "Transporte" y "Otros servicios".

Lamentablemente, no hay en el balance de pagos regional estimaciones adecuadas respecto a la fracción de las remesas de utilidades que corresponden a las operaciones de empresas de servicios de propiedad extrarregional. No obstante, es posible que las cifras correspondientes a esos flujos sean de consideración, si se tiene en cuenta la participación en la oferta total de servicios de empresas transnacionales en

actividades tales como auditoría y publicidad, banca y seguros, procesamiento de datos, hotelería y otros sectores con una marcada presencia de intereses foráneos.77/

2. Las nuevas tecnologías, y la producción y el comercio de servicios

En el curso de estos últimos años se ha observado cambios muy significativos en la composición y características del sector terciario, tanto en lo que se refiere a su producción como a su inserción en la economía mundial. Tales cambios se vinculan, entre otros, con los factores que se consideran a continuación.

a) Papel especial de la informática y la temática

La información constituye hoy un recurso fundamental en la producción de una gran variedad de bienes y servicios. Puede ser definida como un recurso no agotable cuya actualización necesita de relativamente pocos insumos. A su vez, la información suele influir en dos sentidos: desde el proveedor al usuario, y desde el usuario al proveedor (esto último por lo general resulta gratuito al proveedor).

Por otra parte, el creciente contenido informático de las actividades económicas está produciendo mutaciones importantes en la cantidad, calidad y tipo de servicios de que dispone el aparato económico para su funcionamiento, tanto en el plano interno como en el internacional. La fusión de la informática, es decir, de las actividades de recolección, procesamiento, almacenamiento y distribución de la información con las redes nacionales e internacionales de telecomunicaciones, permite suministrar el recurso informático a una cantidad cada vez mayor de actividades de servicios en un número creciente de lugares en el mundo.

Al observar la evolución de las actividades de servicios más dinámicas, es posible intuir un proceso análogo al que se registró a comienzos de este siglo en relación a la electrificación y su impacto en el fortalecimiento de la base industrial de los países. Algo de proyecciones similares pareciera estar ocurriendo con la informatización y el desarrollo de las actividades de servicios, tanto en las economías nacionales como a nivel internacional.

Sin embargo, dada la concentración de recursos financieros y tecnológicos que logran ciertos conglomerados, y a la existencia cada vez más extendida de bases de datos acopladas, la información muchas veces sólo está disponible dentro de circuitos cautivos a los que tiene acceso un número reducido de usuarios.

b) Aumento de la "transabilidad" de los servicios

No hay duda que la introducción y aplicación de las nuevas tecnologías, tales como el desarrollo de la informática, están teniendo trascendentales efectos económicos que aún no se logran percibir en su totalidad. Las manifestaciones más evidentes parecen ser las siguientes: i) está cambiando radicalmente la calidad, cantidad y diversidad de los servicios ofrecidos; ii) por la vía del suministro de ciertos servicios claves, se está afectando profundamente la competencia internacional en el comercio de bienes y servicios; y iii) dado el creciente componente informático de muchos servicios y la mayor posibilidad de "transportar" internacionalmente ese recurso, se está ampliando significativamente el número de actividades que pueden ser objeto del comercio internacional.

Este último efecto es particularmente evidente en la internacionalización de una serie de servicios profesionales, tales como arquitectura, ingeniería y consultoría de gestión, a través de técnicas computadorizadas de apoyo al diseño y la administración.

La mayor extensión geográfica, así como el perfeccionamiento tecnológico de las redes internacionales de telecomunicaciones opera como una fluida malla de "autopistas" para el suministro transfronterizo de una creciente gama de servicios, produciendo un efecto similar al ejercido por el mejoramiento de los medios de transporte más convencionales en el comercio de bienes.

A su vez, la mayor "transabilidad" de ciertos servicios, así como la incorporación de nuevas tecnologías, también influye en el dinamismo de ciertos bienes. En la producción de bienes se observa un crecimiento significativo del componente de servicios que se está incorporando a su valor agregado; en este crecimiento del valor producido por los servicios, la información ocupa un lugar cada vez más importante. Esta observación es especialmente válida para los llamados bienes de alta tecnología, que además son los que exhiben mayor dinamismo en el comercio internacional.

c) Cambios en las ventajas comparativas: ¿Hacia el fin de la mano de obra barata?

Como se esbozó más arriba, la introducción de nuevas tecnologías como la informática y la robotización, están produciendo mutaciones fundamentales en los procesos de producción de bienes y servicios. Estos cambios estarían afectando de manera muy particular las tradicionales relaciones de productividad del capital y de la mano de obra, tanto en bienes como en servicios.

Gracias al empleo de robots y computadores, el Japón ha logrado introducir apreciables economías en sus costos de mano de obra en la industria del vestuario. En los Estados Unidos se han inventado programas computarizados para el corte y diseño de vestuario, que permiten copiar patrones de vestidos, ajustarse automáticamente a diferentes tallas e introducir accesorios adicionales, a la vez que minimizan la utilización de insumos materiales; todos estos factores influyen crucialmente en la competitividad internacional de esas industrias.

En el sector transportes, la tecnología de contenedores, así como la integración de diferentes modos de transporte en operaciones a gran escala, está desplazando también las flotas anticuadas de muchos países en desarrollo.^{78/}

Hasta ahora, el bajo costo de la mano de obra en estos países permitía de algún modo compensar la superior productividad del capital y de la mano de obra en algunos países avanzados. Los cambios tecnológicos reseñados están, sin embargo, permitiendo que estos últimos países recuperen ventajas comparativas en sectores tradicionales que se suponían definitivamente trasladados a los países en desarrollo.

3. Las empresas transnacionales, y la producción y el comercio de servicios

Un factor determinante del escenario económico internacional es la creciente importancia que han adquirido las empresas transnacionales en el suministro de servicios. En parte, la transnacionalización de muchas empresas de servicios ha sido la continuación lógica del proceso similar que se dio con gran intensidad en las empresas de bienes los años sesenta y setenta. El mercado natural, más allá de las fronteras nacionales, que así se ha creado, sólo se puede atender por la vía del establecimiento de filiales y sucursales en otros países. Ello explica la transnacionalización de los grandes conglomerados bancarios y de seguros, de publicidad y auditoría, así como de una gran gama de actividades de servicios que no ofrecen posibilidades fáciles para el comercio internacional a través de fronteras y que, sin embargo, son el soporte logístico esencial para la internacionalización de la economía de los países centrales.

a) Cambios en las formas de gestión y control

Tal como se señaló más arriba, el proceso de internacionalización de las actividades productoras de bienes que se dio en los últimos lustros, está siendo sucedido por la internacionalización de una amplia gama de actividades de servicios. Este fenómeno complementa el comercio internacional a través del establecimiento de grandes redes de filiales,

subsidiarias u otras unidades orgánicas, cuya gestión y control internacional se ve facilitado por prácticas administrativas relativamente recientes, tales como concesiones de licencias, otorgamiento de privilegios o franquicias, arrendamientos en condiciones específicas, y otras.

En vinculación con este tema se ha planteado que las políticas gubernamentales que afecten, quizás inadvertidamente, la rentabilidad relativa de la inversión en uno u otro sector, así como las intensidades relativas de la competencia internacional, también pueden ser factores que expliquen el surgimiento de nuevos sectores de servicios y nuevas formas de organización de las empresas.^{79/}

Tales factores no sólo han ampliado la lista de los servicios ofrecidos, sino que también han precipitado una serie de fusiones de empresas que hubiesen sido impensables hace tan solo unos pocos años. La razón, evidentemente, está en que las fusiones diversifican los riesgos, ayudan a obtener conocimientos técnicos nuevos y facilitan el acceso a la financiación.^{80/}

b) El dinamismo de las empresas transnacionales

La posición dominante de las empresas transnacionales en el comercio y en el suministro mundial de servicios revela también el especial dinamismo que ha caracterizado la acción de esas empresas en los últimos años.

Entre los factores que explican ese dinamismo está la escasa "transabilidad" internacional de los servicios y, por ende, lo atractivo que resultan para estas empresas los mercados foráneos, como estímulo para acrecentar el volumen de sus operaciones.

Una parte considerable del capital de las empresas transnacionales de servicios está constituida por su acumulación del conocimiento técnico, así como por el prestigio adquirido y la confianza que la marca de la empresa inspira. La ampliación de las fronteras en que el conglomerado puede operar es, pues, vital para un mejor aprovechamiento de las economías de escala y la maximización de los beneficios a escala global.

Por otra parte, una competencia más agresiva ha obligado a las empresas a ampliar la lista de servicios ofrecidos, por la vía de fusiones. Con este propósito se integran diversas industrias, no sólo del sector de los servicios, sino también de firmas productoras de bienes, para lograr mayor penetración en los mercados foráneos y la ampliación de sus operaciones en ellos.

Uno de los ejemplos más citados de este tipo de conglomerado dinámico es el caso de las llamadas "sogo-shosha" del Japón. La internacionalización de estas grandes empresas comercializadoras las ha convertido en organizadoras y

coordinadoras de proyectos capaces de suministrar una gran variedad de servicios de apoyo, que van desde el financiamiento y supervisión de proyectos, adquisición del equipamiento de plantas y construcción de infraestructura física (como puertos y autopistas), hasta la comercialización de recursos extractivos y servicios de consultoría. También participan en la construcción de aeropuertos, instalaciones turísticas y complejos habitacionales en países en desarrollo.^{81/}

c) Redes internacionales de información: la diversificación y ampliación de la cobertura geográfica en el suministro de los servicios

En un gran número de actividades de servicios (especialmente la banca, los seguros, los transportes y otras), los procesos de internacionalización de la producción y del control y gestión de las actividades a escala mundial, se está acelerando, perfeccionando y diversificando gracias al desarrollo de la infraestructura global de las telecomunicaciones, y a la simplicidad y celeridad con que puede manejarse gran cantidad de información a través de las fronteras nacionales por medios como la telemática.

Si bien el costo de montar una red internacional de información es muy alto, los costos marginales asociados a la transmisión de nueva información, o de información hasta ahora no transmitida por esos medios, son relativamente insignificantes. De allí que también sea de poca monta el costo de ampliar y diversificar el número de servicios ofrecidos, cuando dichos servicios dependen directamente del suministro de información.

A la vez, cuando se dispone de una base central de informática y de las conexiones adecuadas con los terminales de las redes públicas de telecomunicaciones internacionales, y de allí con el banco de datos de la casa matriz, la inversión marginal necesaria para ampliar la cobertura geográfica de las operaciones es también relativamente moderada. La inversión directa en la instalación de filiales de bancos, compañías de seguros y otras empresas de servicios no va mucho más allá de algunos recursos para publicidad, alhijamiento de oficinas y adquisición de terminales, inversión que en algunos casos se financia casi en su totalidad con recursos locales.

d) Necesidad de un espacio abierto para la maximización de los beneficios

Por las razones brevemente expuestas más arriba, es evidente que las grandes empresas de servicios se empeñarán por expandir a su máxima extensión un espacio libre de escollos y

normativas heterogéneas que dificulten su presencia en los más variados mercados. El alto retorno marginal asociado al establecimiento de filiales en un entorno predecible y relativamente homogéneo es, en consecuencia, una necesidad vital para la supervivencia y mayor desarrollo de esas empresas.

Tanto es así, que uno de los "lobbies" más activos en la defensa de los intereses de las grandes empresas transnacionales de servicios (el llamado "Coalición de industrias de servicios") ha señalado como principales impedimentos a la expansión de las actividades de sus miembros, entre otros, las restricciones al derecho de las empresas a operar en mercados foráneos y a recibir el mismo trato que las empresas nacionales (es decir, el "derecho de establecimiento" y el "trato nacional"); la discriminación arancelaria; las barreras a los movimientos transfronterizos de datos, y la competencia desleal que puede surgir de los monopolios estatales.^{82/}

4. Asumo de una nueva interpretación del comercio internacional y el desarrollo

El fracaso que ha acompañado a diversas formas en que se han encarado los procesos de desarrollo en un gran número de países, así como la agudización de los desequilibrios económicos entre los países industrializados y los en desarrollo, han provocado un cuestionamiento cada vez mayor de las teorías convencionales del desarrollo, así como de los principales factores que influyen en la división internacional de trabajo.

La frustración y perplejidad que han causado los modelos tradicionales de desarrollo económico y social que han exhibido insuficientes logros en un gran número de países, han desembocado en la búsqueda de nuevas opciones de desarrollo fundadas en un mejor conocimiento del papel que pueden desempeñar sectores económicos hasta ahora desestimados, como es el de los servicios.

Varios autores sugieren que la importancia de los servicios no es un resultado casi automático de un desarrollo por etapas (de la agricultura a la manufactura y de ésta a los servicios) sino, muy por el contrario, que éstos constituyen una de las claves fundamentales del desarrollo y de la riqueza relativa de las naciones.

En tal caso, lejos de disminuir la vitalidad y solidez de los sectores productores de bienes, el suministro de servicios dinámicos, modernos y eficientes sería fundamental para estimular a esos sectores productivos. Es decir, los servicios pasarían a ser más bien un requisito previo del proceso de desarrollo y no, como se había pensado tradicionalmente, una consecuencia de éste. Las estrechas conexiones que existen entre los diversos servicios y el resto de la

economía hacen que las innovaciones y avances en actividades de servicios claves se diseminen rápidamente en la forma de menores costos, mayor productividad, e incremento de la competitividad internacional de todos los sectores de la economía.

En este sentido, es importante tener muy en cuenta que los servicios pueden generar economías y deseconomías externas apreciables, dependiendo de las formas concretas que los países elijan para su suministro.

Por otra parte, si se considera que los servicios constituyen una parte mayoritaria y creciente del producto agregado mundial, el control de la propiedad y de la gestión en el suministro de ese valor que se produce a través de la internacionalización del sector tiene indudables efectos en las relaciones económicas entre los países, así como en la captación que éstos hacen de los excedentes generados por esas actividades.

No sería aventurado suponer entonces que, tras la terciarización de la economía y el comercio mundiales, pudieran repetirse y acentuarse fenómenos análogos a los que causaron el deterioro estructural en la relación de precios del intercambio de los países en desarrollo. Como es sabido, dicho deterioro ha sido asociado al perfil del comercio exterior de la periferia, el que se funda en la exportación de productos básicos, cuyos precios relativos decaen sistemáticamente, y en la importación de manufacturas y equipos de alto valor agregado, cuyos precios evolucionan positivamente.

En la medida en que los países centrales retengan una posición de dominio en las actividades de servicios más dinámicas de la economía mundial, verán facilitadas las condiciones que les permiten captar un porcentaje ascendente del ingreso mundial. La distribución regresiva de este último operaría por la vía del comercio y los movimientos internacionales de los factores, que estarían privilegiando el retorno económico de actividades en las que los países desarrollados detentan el control y la propiedad, a nivel mundial.

Es más, la internacionalización de los servicios, al parecer, no tendría otro límite que aquellos que imponga la capacidad de desarrollar nuevas técnicas de control y gestión. Así, podría cubrir casi la totalidad de esas heterogéneas actividades, en la medida en que los costos marginales de gestión fuesen inferiores a los ingresos adicionales que se generasen; incluiría no sólo la banca y otros servicios financieros y profesionales sino, también, el transporte urbano, la comercialización y distribución al por mayor y al detalle, así como algunos servicios de utilidad pública (correos, aseo y mantenimiento de las ciudades, servicios de salud y educación, y otros).

D. AMERICA LATINA Y EL CARIBE: SUS INTERESES Y LAS
INICIATIVAS DE LOS ESTADOS UNIDOS ACERCA
DEL COMERCIO DE SERVICIOS

Los países en desarrollo en general y los latinoamericanos en particular, han mirado con explicable recelo la posibilidad de que el debate internacional sobre el comercio de servicios siga los lineamientos de los Estados Unidos. El Brasil, la Argentina, la India y otros países del mundo en desarrollo se han opuesto obstinadamente a la idea de tratar el tema del comercio de servicios bajo los mismos esquemas conceptuales e institucionales con que se han manejado hasta hoy los aspectos multilaterales del comercio de mercancías.

Se han avanzado diversos argumentos que fundamentan tal negativa. No hay duda de que, para muchos países en desarrollo, esas iniciativas encerrarían la posibilidad real de reeditar prácticas de expansionismo y dominación económica, en términos similares a las del colonialismo ejercido por los países europeos desde el siglo pasado hasta mediados de este siglo. Es útil recordar que un componente estratégico fundamental del colonialismo se fundó en el desarrollo y posterior control de actividades de servicios claves, tanto en sus colonias como en las jóvenes naciones de América Latina. Dicho control se concentró en servicios tales como ferrocarriles, teléfonos y telégrafos, comercio al por mayor y almacenaje, así como en algunos servicios básicos, principalmente gas y electricidad.

1. La propuesta sobre el GATT: extrapolación de la
Ley de Comercio y Aranceles Aduaneros
de los Estados Unidos al ámbito
multilateral

Es claro que tanto la estructuración como el respaldo conceptual de la propuesta estadounidense sobre la introducción del comercio de servicios en el marco del GATT sigue estrechamente las formas y contenidos pertinentes de la Ley de Comercio y Aranceles Aduaneros de 1984.

La referida Ley de los Estados Unidos no sólo define los principios generales que, desde el punto de vista de este país, deben guiar la internacionalización del comercio de servicios, tales como el derecho de las empresas estadounidenses a establecerse (derecho de establecimiento), a recibir el mismo trato que las empresas nacionales (derecho a trato nacional) y a disfrutar del trato de nación más favorecida, sino que también establece un vínculo definitivo entre los temas de los servicios, las inversiones y la alta tecnología, a la vez que aboga específicamente por liberalizar del todo

los movimientos transfronterizos de datos y eliminar las restricciones a la localización geográfica de los bancos de datos.

Es más, de lograr éxito el empeño de los Estados Unidos por consolidar esos principios nacionales en el seno del GATT, transformaría muchos de los obstáculos a la internacionalización de los servicios que la Ley americana define como "irrazonables" en obstáculos "injustificables", es decir, violatorios de los derechos multilaterales adquiridos por ese país, con lo cual sus medidas de retorsión financiera y comerciales tendrían un respaldo jurídico total ante la comunidad internacional de esos acuerdos.

2. Implicaciones de un eventual compromiso en el marco del GATT

La inclusión del comercio de servicios en el GATT, en los términos propuestos por los Estados Unidos y en función del carácter jurídico-contractual de ese Acuerdo, significaría la aceptación de que los mismos principios que rigen el comercio internacional de mercancías deberían regir la internacionalización de las actividades de servicios. No sólo es cuestionable la coherencia conceptual de tales planteamientos sino que, más grave aún, ello obligaría a los países a exponerse a la adopción de una serie de medidas de retorsión en sus exportaciones de bienes como posible réplica a reglamentaciones o prácticas que atentaran contra principios como el derecho de establecimiento, la no restricción a los flujos de datos, u otros.

Ejemplos de esto se han visto en las recientes actitudes del Poder Ejecutivo estadounidense frente al Brasil, por su política de informática, y a Corea del Sur, por sus prácticas en el campo de los seguros. Después de tales situaciones, es lógico preguntarse si en el marco del GATT se darían casos en que aquellas "partes contratantes que se resistan a otorgar 'trato nacional' a los bancos extranjeros corran el riesgo de enfrentar represalias como 'el retiro de concesiones arancelarias a los bananos y al jugo de naranjas'.^{83/}

3. Desregulación a nivel nacional e internacional

Es también claro que la nueva Ley de Comercio y Aranceles Aduaneros de los Estados Unidos responde a una concepción ideológica muy particular. Esta es la de restituir su importancia al "libre juego de las fuerzas del mercado" y reducir las reglamentaciones de todo orden que se consideran atentatorias contra un mayor dinamismo y competitividad de las actividades económicas. Existen numerosas industrias de servicios dentro de la economía estadounidense en las cuales se

ha introducido un proceso de desregulación que envuelve entre otros la supresión de controles de precios, de cambios y de salarios, así como de numerosos controles y reglamentos en sectores tan importantes como la energía, los transportes, las telecomunicaciones y los servicios financieros.

El 1° de enero de 1985 desapareció el organismo regulador del transporte aéreo (Civil Aeronautics Board) que existía desde 1938. En 1980 se eliminaron las restricciones al derecho de carga y la práctica de fijación de tarifas concertadas en el transporte terrestre. En 1982, la Federal Communications Commission llegó a un acuerdo con la ATT a fin de dividir su monopolio regulado en siete grandes compañías telefónicas regionales y para la eliminación de exclusividades en el suministro de equipos y en los servicios internacionales de telecomunicaciones y transmisión de datos. Finalmente, en 1980 una Ley de desregulación de los servicios financieros eliminó los límites máximos para los intereses sobre el ahorro, así como las restricciones al tipo de préstamos que los intermediarios pueden ofrecer. Paradójicamente, restan importantes restricciones en relación a la cobertura geográfica de las operaciones financieras dentro de los Estados Unidos.^{84/}

La base teórica de la propuesta de los Estados Unidos en el GATT sería, entonces, básicamente la misma que ha prevalecido en la realización de los cambios al interior de la economía de ese país; en otras palabras, despejar y ampliar el espacio de la economía mundial para la expansión sin trabas ni obstáculos de las grandes empresas de servicios.

Pese a que la información existente es muy incompleta, los países latinoamericanos en general cuentan con sectores de servicios bastante "desregulados", en especial en áreas como la informática, el cine y la televisión, los servicios profesionales de auditoría y publicidad, e incluso en áreas mucho más críticas, como la banca. Esta situación contrasta marcadamente con el proteccionismo y alto control a que dichas actividades están sujetas en los países de la CEE y en el Japón. De manera que, en definitiva, un acuerdo en el GATT sobre comercio de servicios no iría más allá de la adopción de un compromiso jurídico de congelamiento de esta situación de desregulación, compromiso que los países de la región adoptarían sin obtener a cambio ninguna concesión por parte de los países industrializados.

Por otro lado, la presentación hecha por los Estados Unidos en que se vincula la internacionalización del comercio de los servicios a una hipotética abundancia de inversiones directas extranjeras no pasaría de ser una buena intención. En verdad, el "derecho de establecimiento" y el "trato nacional" les permitiría a las grandes empresas transnacionales acceder a nuevos mercados con un mínimo de inversión adicional; esto es, sólo las que se requieren para que sus filiales

y subsidiarias pueden conectar sus terminales a las redes internacionales de telecomunicación, que a su vez las vinculan con la casa matriz y, por esa vía, asegurar que la mayor parte del valor agregado por esa actividad se produzca en los países sedes de tales empresas.

4. ¿Hacia una especialización de las economías desarrolladas en la exportación de servicios y de las economías en desarrollo en la exportación de mercancías?

Los Estados Unidos ha planteado un escenario hipotético en el cual los países desarrollados irían hacia una concentración de su comercio exterior en la exportación de servicios, mientras que los países en desarrollo se especializarían en la exportación de mercancías. Tal argumentación se funda en la creencia de que el desarrollo de los servicios correspondería a un estado superior del proceso de desarrollo y, por lo tanto, las ventajas comparativas indicarían una especialización de los países en los términos descritos, con el consiguiente beneficio de un mayor nivel de bienestar para la comunidad internacional en su conjunto.

Curiosamente las mismas fuentes que enuncian los atractivos de ese escenario no dejan de subrayar que el crecimiento en el sector servicios no erosiona la vitalidad del sector manufacturero, tal como el crecimiento de este último no erosionó el crecimiento de la agricultura. Para probarlo, se señala que en los Estados Unidos, entre 1910 y 1970, mientras el empleo agrícola cayó de unos 13.6 millones a 4.5 millones, el producto agrícola real se triplicó. Y agregan que el sector manufacturero, sobre una base porcentual, ha mostrado las mismas tendencias.^{85/}

Este vínculo entre un sector de servicios moderno y eficiente y la vitalidad y fuerza de los sectores primario y secundario ha sido reconocido por diversos autores. Tanto es así, que algunos hablan de las "ventajas absolutas" a que daría origen un estado de desarrollo superior, ventajas que prevalecerían en todos los sectores económicos.^{86/} El volumen y dinamismo de las exportaciones agropecuarias de los Estados Unidos, así como la recuperación de ciertas actividades textiles en condiciones de competitividad en los países más desarrollados, parecería ser una prueba de este fenómeno.

Finalmente, si se tiene en cuenta que la mayoría de los servicios seguirán siendo actividades "no transables" en el sentido tradicional, la internacionalización de los servicios es una opción parcial e insuficiente para retener el liderazgo de las economías industrializadas. De no existir un dinamismo análogo en la agricultura y en la manufactura, la internacionalización de los servicios podrá acrecentar los ingresos factoriales del balance de pagos, pero no creará nuevas fuentes de empleo dentro de las economías industrializadas.

5. El GATT: más allá de los servicios

La agudización de la crisis económica internacional, y muy en especial el surgimiento de altas y persistentes tasas de desempleo en el seno de las economías industrializadas, puso en evidencia la fragilidad de los arreglos institucionales para el comercio internacional que surgieron después de la Segunda Guerra Mundial.

Los principios de no discriminación y de reducción de obstáculos al libre intercambio entre los países han sido paulatinamente sustituidos por una creciente aplicación del llamado comercio administrado. Toda suerte de restricciones voluntarias a la exportación, barreras no arancelarias de todo tipo, campañas y presiones para afectar los hábitos de consumo de los nacionales, políticas de subsidios y otras prácticas desleales que afectan las posibilidades del comercio, han ido creando un sistema paralelo de comercio internacional en el cual el GATT ve cada vez más debilitada su función de acuerdo regulador del comercio multilateral.

Todas estas prácticas han afectado de manera preferente a los países en desarrollo en general, y a los de América Latina y el Caribe en particular. La débil posición negociadora y el escaso poder económico de los países de esta región ha significado no sólo que se les aplique con todo rigor la obligación de cumplir con los compromisos contraídos en el GATT, sino que también se ha desestimado sistemáticamente la discusión y solución de los problemas que les afectan de manera más acentuada. Tal es el caso del comercio de productos agropecuarios, de los productos textiles y de otros bienes en los que el uso arbitrario de prácticas desleales por parte de los países desarrollados contraviene la aplicación de diversos principios del GATT.

Con tales antecedentes, existe una razón adicional para que los países latinoamericanos y del Caribe miren con recelo la utilización de ese foro para discutir un tema relacionado con actividades que en ellos alcanzan un desarrollo apenas incipiente. Visto lo poco que significa la promesa de un mejor acceso para sus exportaciones de bienes, ¿qué puede esperar la región a cambio de concesiones que faciliten la internacionalización de las empresas de servicios de los países industrializados?

E. IMPLICACIONES EN MATERIA DE POLÍTICAS

A excepción de disciplinas fragmentarias que se han ocupado de algunas actividades particulares de servicios, especialmente del transporte y de algunos servicios financieros, el sector de los servicios no ha sido objeto de preocupación

mayor ni en la teoría ni en la práctica de la política económica de los países. La convergencia de una serie de factores, como aquellos que han sido expuestos en forma sucinta más arriba, está cambiando rápidamente esta situación, sobre todo en el seno de los países industrializados.

1. Necesidad de conocer mejor el papel y las potencialidades de los servicios en las economías de la región

La conveniencia de conocer mejor la contribución de las distintas actividades de servicios al crecimiento y desarrollo de las economías es innegable. A diferencia de otros fenómenos económicos, poca es la inspiración que podrá derivarse de la experiencia vivida por los países industrializados, ya que en esos países tampoco hay un conocimiento sobre estas materias.

En gran medida, el ejercicio en cuestión exigirá elaborar metodologías y enfoques propios, a fin de poder evaluar cuáles servicios son vitales para el mejor logro de las metas socioeconómicas, y bajo qué formas particulares de organización, propiedad y gestión deberá encararse el suministro de esos servicios.

En este esfuerzo puede resultar de gran utilidad llevar a cabo un examen a fondo de la contribución de los servicios al desarrollo, enfocando la tarea, como sugiere la UNCTAD, desde el ángulo de las vinculaciones recíprocas entre la producción de diversos servicios, y entre esos servicios y la producción de bienes, en lugar de intentar medir la productividad de cada servicio.^{87/} También convendrá profundizar el estudio de las causas históricas y económicas que llevaron a la actual estructura de la oferta nacional de servicios en las economías de la región. Muy esclarecedor para el debate sobre los servicios puede resultar la identificación de los principales conflictos y contradicciones que surgieron de la participación del capital y la tecnología extranjeros en el manejo de esas actividades.

Un mayor conocimiento sobre el papel de los servicios en el desarrollo necesariamente deberá abarcar la definición del verdadero papel del comercio y la inversión extranjeros en el sector servicios, para dilucidar si tales variables fortalecen los lazos de la dependencia económica y comercial, o si, por el contrario, facilitan el desarrollo autónomo y autosostenido de los países de América Latina y el Caribe.

2. Esquemas de cooperación e integración de actividades de servicios a nivel subregional y regional, y entre regiones en desarrollo

La capacidad tecnológica, financiera, y de mercados necesaria para el desarrollo eficiente y dinámico de muchas actividades de servicios es ciertamente una barrera considerable a las posibilidades de contar con actividades de servicios que estén circunscritas al fragmentado escenario de las economías nacionales de la región. Esto abre sin duda enormes posibilidades de que surjan formas nuevas e imaginativas para la cooperación e integración entre dos o más países, según las características particulares de la actividad respectiva.

Por otra parte, cada vez parece más evidente que la integración económica entre los países requiere de un proceso amplio que abarque también la integración de diversas actividades de servicios básicos, sin cuyo concurso no parecen viables los propósitos integradores. La expansión multinacional para el suministro de servicios tales como el transporte, los seguros, la banca, la informática y otros parece haber desempeñado un papel determinante en algunas experiencias integradoras exitosas, como la de la Comunidad Económica Europea.

Una vez más, los pasados esfuerzos de cooperación e integración que los países de la región han ensayado a distintos niveles, han mirado en menos sistemáticamente lo que pueden ofrecer los servicios, no sólo como elemento complementario esencial de la cooperación e integración en las actividades productivas y en los mercados vinculados a ellas, sino también en sus posibilidades de exportación, hacia mercados extrarregionales, o de sustitución de importaciones desde ellos.

3. El papel de los servicios en el funcionamiento del aparato económico interno y en el cumplimiento de las metas de comercio e integración

El reconocimiento de que la contribución de los servicios al desarrollo vá más allá que la simple suma del valor agregado de esas actividades en las cuentas nacionales, es cada vez más generalizado. Tal como se ha señalado más arriba, el que exista una compleja malla de interconexiones entre ciertos servicios y el resto del aparato económico, con las economías externas que esos servicios generan, indica la necesidad de elaborar estrategias capaces de jerarquizar las actividades de servicios según su contribución al desempeño de la economía nacional.

Luego, partiendo de tal jerarquización, corresponderá identificar los instrumentos más apropiados y las políticas más convenientes para lograr la modernización y dinamización de esas actividades.

Por otra parte, la actual estructura del comercio mundial de servicios pone de relieve la urgente necesidad de mejorar la contribución de los servicios al sector externo de las economías, y de aprovechar las potencialidades de los países de América Latina y el Caribe en este campo, con vistas a elevar significativamente la participación de estos países en el comercio internacional de servicios, haciéndolos menos dependientes del suministro de servicios desde países extrarregionales. Tales objetivos son fáciles de enunciar, pero no parecen simples de lograr. No puede olvidarse la crítica necesidad de contar con abastecimiento expedito, eficiente y al más bajo costo posible de una serie de servicios que son fundamentales para el desarrollo económico global. Esto obliga a muchos países de la región a recurrir a la importación de determinados servicios, cuando éstos no puedan ser provistos en las mismas condiciones por la economía nacional. De allí el complejo dilema, para muchos países de la región, entre la necesidad de mejorar la eficiencia y mantenerse tecnológicamente al día, y las posibilidades de fortalecer su autonomía e independencia en el manejo económico nacional.

4. Necesidad de un esquema de cooperación internacional en actividades de servicios que responda a los intereses de América Latina y el Caribe

No cabe duda de que los servicios han sido injustificadamente ignorados tanto en los procesos nacionales de desarrollo como en sus vínculos con el comercio y las relaciones económicas internacionales. El creciente reconocimiento respecto del papel crucial que ellos pueden desempeñar en el comercio y desarrollo de los países de la región, hace imperativo pensar en formas nuevas en que la comunidad internacional pueda apoyar los esfuerzos de los países latinoamericanos y del Caribe para modernizar, dinamizar y mejorar la contribución de los servicios al desarrollo de los mismos.

Hasta ahora el debate internacional ha estado dominado por iniciativas que parecen estar enteramente divorciadas de las realidades e intereses de la región. Un diálogo sustentado sobre tales bases no tiene posibilidades de prosperar. Insistir inflexiblemente en planteos tan ajenos a los intereses de los países en desarrollo no hará más que exasperar a las partes y fortalecer posiciones antagónicas.

Los países de la región necesitan contar con servicios eficientes, modernos y de bajo costo. Para desarrollarlos habrá que formular y ejecutar políticas a nivel nacional y

regional que armonicen los esfuerzos y maximicen los resultados.

Las características políticas, económicas, socioculturales y estratégicas de muchos servicios abren un espacio natural para la cooperación entre países que tienen proximidad no sólo geográfica, sino también respecto de esas características. Sin duda este es el caso de los países latinoamericanos y del Caribe. Por otra parte, las condiciones físicas y económicas necesarias para el suministro de muchos servicios exigen espacios demográficos y económicos superiores a los que tienen los países de la región considerados aisladamente. Hay pues grandes posibilidades de un vasto desarrollo de actividades de servicios en el plano regional y subregional, que deben ser explorados con urgencia y profundidad.

En ese contexto, la cooperación e integración regionales y subregionales de ciertos servicios claves ocupan un lugar especialmente destacado. No parece realista aspirar a proponer alternativas para una cooperación internacional ampliada, que no descansen a su vez en experiencias concretas al interior de la región. Si los países latinoamericanos y del Caribe pudieran ser protagonistas de esquemas exitosos de integración de sus actividades de servicios, este hecho avalaría sólidamente cualquier propuesta original que se llevara a los foros internacionales. A su vez, una experiencia tal permitiría definir con mucho mayor claridad el apoyo complementario que la cooperación internacional debería brindar para el desarrollo y modernización de los servicios regionales, y en especial, el papel que cabría a los países industrializados en esa tarea.

Sólo en este marco podría definirse una contrapropuesta regional que no sólo enriquezca el debate internacional sobre servicios, sino que proponga medios e instrumentos para una más equitativa cooperación internacional en esta materia.

Un campo prometedor para iniciar el estudio de una contrapropuesta regional lo constituye el sector informático y todas las actividades vinculadas a la recolección, procesamiento y distribución de la información.

El carácter de "combustible vital" de la información para el desarrollo de las actividades fundamentales de servicios exigiría un arreglo internacional concebido en términos más amplios que los que brindaría un marco meramente comercial. En forma similar a lo que ocurre con los arreglos internacionales en materia de fármacos y productos químicos para la salud humana, los que han sido estipulados bajo la concepción ampliada de su función social, la información también exigiría la adopción por parte de la comunidad internacional de un arreglo que reconociera el carácter muy particular de ese recurso, y la necesidad de respetar derechos y responsabilidades de los países en la materia. En tal caso,

sería difícil pensar que un esquema similar al GATT, concebido bajo los limitados parámetros de un acuerdo comercial, pudiera echar luces sobre las formas adecuadas para la cooperación internacional respecto de un recurso de tan vastas proyecciones políticas, económicas y sociales.

V. FINANCIAMIENTO Y DEUDA EXTERNA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

A. TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS DE LA SITUACION FINANCIERA DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

A partir de mediados de los años setenta los recursos financieros que llegaban a la región se elevaron considerablemente. De magnitudes que giraban alrededor de los 1 000 millones de dólares anuales hasta 1973, se pasó a cifras cercanas a los 40 000 millones en 1981.

Estos aumentos reflejaron en su mayor parte capitales ingresados en forma de préstamos, más que mayores inversiones directas o de cartera. De este modo, la deuda externa de la región creció de alrededor de 20 000 millones de dólares en 1970 a 368 000 millones en 1985; es decir, se incrementó casi 20 veces. A partir de 1982, el acervo de la deuda ha superado a las exportaciones anuales en más de tres veces. Debido a esto, y a la elevación persistente de las tasas de interés, los servicios de intereses han representado una carga creciente en la cuenta corriente, llegando en los últimos años a sobrepasar la tercera parte del valor exportado anual.

Desde mediados de 1982, la afluencia de financiamiento externo neto hacia la región se ha reducido radicalmente, hasta llegar a menos de 5 000 millones de dólares en 1985. Por una parte, la entrada bruta de capital extranjero disminuyó mucho, y por otra, el pago de intereses aumentó vertiginosamente debido a las alzas de las tasas de interés internacionales. La región comenzó a sufrir de manera brusca agudos problemas de balance de pagos, provocados en lo fundamental por el agobiante peso de la deuda.

Enfrentados al estrangulamiento externo, los países de la región han debido ajustar sus economías, bajando el gasto interno en inversión y consumo, al precio de una grave recesión. El producto interno bruto decreció en 1982 y 1983, y se ha mantenido muy bajo de allí en adelante; en términos per cápita ha caído un 9% entre 1981 y 1985. La inversión interna bruta cayó fuertemente entre 1981 y 1983, y desde entonces se ha mantenido tan baja que en 1985 fue 33% menor que en 1980. Todo esto llevó a una drástica reducción de las

importaciones latinoamericanas, las que en 1985 fueron 40% menores que en 1980.

Habida cuenta de la disminución de los flujos brutos de capital extranjero, esta reducción de las importaciones ha constituido el principal mecanismo a través del cual la región ha enfrentado la crisis de balance de pagos por la que atraviesa. En efecto, si se deduce la entrada bruta de capitales de la suma de amortización e intereses pagados de la deuda externa, se concluye que América Latina y el Caribe está aportando capital al extranjero desde 1982, en magnitudes que bordearon la suma verdaderamente sideral de 30 000 millones de dólares en 1985.

El ajuste a que se han visto sometidas las economías de la región ha tenido consecuencias muy dolorosas en términos, entre otros, de desempleo, reducción de los salarios, multiplicación de la pobreza, inflación y desocupación de recursos de capital. Por otra parte, la radical caída de la inversión pone en tela de juicio las posibilidades de retomar en plazos razonables ritmos de crecimiento económico suficientes y sólidos. En estas condiciones, la estabilidad social y política de los países de la región, tanto en la actualidad como en plazos previsibles, causa gran preocupación. Ante la situación económica interna de América Latina y el Caribe se debe encontrar con rapidez mecanismos de alivio, y retomar rutas de crecimiento aceptablemente rápido a corto plazo, para lo cual es indispensable encontrar nuevos caminos de solución al problema de la deuda externa.

Se han efectuado algunas proyecciones económicas basadas en la hipótesis de que la región se hiciera cargo del 100% del peso de la deuda externa, como en lo esencial ha venido ocurriendo hasta ahora, y se ha calculado cuál sería la magnitud de recursos externos que se requerirían para que la región retomara su crecimiento, a ritmos por demás moderados. La conclusión general de estos ejercicios es que los recursos extranjeros necesarios para dar un camino de solución al problema de la deuda externa de la región son muy superiores a lo que las fuentes internacionales se han mostrado dispuestas a otorgar. En consecuencia, el problema debe enfrentarse en términos distintos.

Se han elaborado proyecciones para dos casos alternativos. En el caso A se ha supuesto que el producto interno bruto por habitante recuperará el nivel que tuvo en 1980 solamente a fines del presente decenio (creciendo 1.8% anualmente); que continuará elevándose hasta 1995 a una tasa de 3.5% anual, y que las exportaciones a precios constantes aumentará 4% al año entre 1985 y 1990 y 5% de ahí en adelante. En el caso B, más optimista, se ha supuesto que el producto interno bruto por habitante crecerá a una tasa de 3% por año hasta 1990, y de 4.5% de ahí en adelante; que las exportaciones a precios constantes se acrecentarán 5% al año

durante el primer quinquenio y 6% en el segundo, y que habrá una reprogramación de la deuda externa a diez años plazo, con un período de gracia de cinco años, que se aplicará a la deuda pendiente y a la nueva.

En ambos casos se ha supuesto una inflación mundial anual de 6% y las tasas de interés se han fijado en 12 y 11.5% para las operaciones privadas, y de 6.5 a 8% para las operaciones con instituciones oficiales. Las hipótesis de crecimiento del producto y de las exportaciones del caso B suponen ciertamente un comportamiento más dinámico de la economía de los países industrializados.

Los resultados de las proyecciones, tanto en lo que se refiere a la cuenta corriente del balance de pagos de la región, como a la evolución de la deuda y de los servicios financieros, se muestran en los cuadros 30 y 31. Las principales conclusiones saltan a la vista. Las necesidades de financiamiento externo neto para 1990 fluctúan entre 25 000 y 33 000 millones de dólares anuales, y para 1995 entre 55 000 y 68 000 millones. En consecuencia, la deuda externa tendrá que continuar creciendo, para llegar a casi 800 000 millones en 1995 en el caso de crecimiento económico más acelerado. Aunque la proporción que representa la deuda en las exportaciones se irá reduciendo, continuará siendo muy elevada. Habrá superávit comercial en todos los casos, de modo que persistirá la transferencia de recursos reales al exterior. Si se consideran los pagos de intereses y amortizaciones de la deuda externa, se necesitarán ingresos brutos de capital de 80 000 a 88 000 millones de dólares en 1990, y de 134 000 a 145 000 millones en 1995. Esto obligaría a revertir el flujo de capitales en 1995, con lo cual la región sería nuevamente receptora de recursos financieros por un total de 4 000 a 11 000 millones de dólares anuales.

En estas proyecciones no se ha considerado la fuerte reducción del precio del petróleo ocurrida a comienzos de 1986. De mantenerse en términos reales el precio internacional de este producto en los niveles a que ha llegado en la actualidad, las necesidades de financiamiento neto serían de 25 000 y 33 000 millones de dólares en 1990, y subirían sobre los 40 000 y los 50 000 millones, respectivamente. En 1995 las cifras serían de 55 000 y 68 000 millones, o subirían de 80 000 y 98 000 millones, respectivamente. En tal caso, las necesidades brutas de capital se multiplicarían proporcionalmente.

De estas proyecciones se deduce que si la región ha de retomar un crecimiento económico sostenido aunque moderado, y al mismo tiempo ha de cargar con todo el peso de su actual deuda externa, requerirá financiamiento externo mucho mayor, que excedería demasiado los montos previstos en la actualidad por los organismos financieros privados y oficiales. Estos resultados son por cierto válidos para las hipótesis

Cuadro 30

AMERICA LATINA Y EL CARIBE ^{a/}: BALANCE EN CUENTA CORRIENTE

	1980	1981	1982	1983	1984	Caso A		Caso B	
						1990	1995	1990	1995
<u>Millones de dólares corrientes</u>									
Exportaciones de bienes y servicios	165 770	114 076	101 956	100 650	112 239	194 593	332 490	205 933	369 770
Importaciones de bienes y servicios	115 900	126 603	104 332	75 222	77 218	172 014	322 331	188 784	364 817
Superávit comercial (-)	10 130	12 527	2 376	-25 428	-35 021	-22 580	-10 160	-17 149	-4 953
Pago neto de factores externos	18 411	28 393	38 432	34 869	37 628	48 001	65 808	50 276	73 234
Financiamiento externo neto	28 087	40 347	40 717	8 793	1 878	25 085	55 026	32 791	67 659
<u>Coefficientes respecto de las exportaciones de bienes y servicios (porcentajes)</u>									
Importaciones de bienes y servicios	109.6	111.0	102.3	74.7	68.8	88.4	96.9	91.7	98.7
Superávit comercial (-)	9.6	11.0	2.3	-25.3	-31.2	-11.6	-3.1	-8.3	-1.3
Pago neto de factores externos	17.4	24.9	37.7	34.6	33.5	24.7	19.8	24.4	19.8
Financiamiento externo neto	26.5	35.4	39.9	8.7	1.7	12.9	16.5	15.9	18.3

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales.

^{a/} Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Cuadro 31

AMERICA LATINA Y EL CARIBE g/: EVOLUCION DE LA DEUDA EXTERNA
Y SUS SERVICIOS FINANCIEROS

	1980	1981	1982	1983	1984	Caso A		Caso B	
						1990	1995	1990	1995
<u>Millones de dólares corrientes</u>									
Intereses de la deuda externa (pagados)	21 031	31 483	39 567	35 550	39 479	48 709	67 589	51 562	76 487
Amortizaciones de la deuda externa	18 244	21 433	22 208	23 838	23 864	56 269	77 239	38 177	51 133
Servicio total de la deuda externa	39 275	52 916	61 775	59 388	63 343	104 978	144 828	89 739	127 520
Entrada bruta de capital extranjero	48 204	59 603	43 407	28 460	33 865	88 091	144 951	79 333	133 829
Aporte neto del capital extranjero	11 692	10 000	-17 002	-29 947	-27 316	-15 486	3 535	-8 692	10 728
Deuda externa	202 231	275 322	315 610	340 638	355 431	474 429	692 151	500 162	779 318
<u>Coefficientes respecto de las exportaciones de bienes y servicios (porcentajes)</u>									
Intereses de la deuda externa (pagados)	20.2	28.0	39.4	35.9	35.7	25.3	20.6	25.4	21.0
Amortizaciones de la deuda externa	17.5	19.1	22.1	24.1	21.6	29.3	28.5	18.8	14.0
Servicio total de la deuda externa	37.7	47.1	61.5	60.0	57.3	54.6	44.1	44.2	35.0
Entrada bruta de capital extranjero	46.2	53.0	43.3	28.8	30.6	45.8	44.2	39.0	36.7
Aporte neto de capital extranjero	11.2	8.9	-16.9	-30.3	-24.7	-8.1	1.1	-4.3	2.9
Deuda externa	209.9	242.8	311.4	341.1	322.5	246.8	210.8	246.1	213.7

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales.

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

previstas de escenarios internacionales, tanto en lo que se refiere a las tasas de interés como al crecimiento del comercio; y tales escenarios son muy probables si se consideran las proyecciones de la economía mundial elaborados por organismos multilaterales como el FMI y el Banco Mundial.

Se justifica así la necesidad urgente de buscar otras soluciones al problema de la deuda, a través de medidas correctivas conscientes de todas las partes involucradas. Las políticas actualmente en vigor deben ser modificadas, así como debe fortalecerse y corregirse el sistema monetario y financiero internacional.

B. ORIGEN Y NATURALEZA DEL PROBLEMA DE LA DEUDA EXTERNA

Dos tipos de factores contribuyeron a la acumulación de la deuda externa de la región. De un lado, hubo un acelerado crecimiento de los mercados financieros internacionales en los años setenta. Esto se produjo básicamente por la gran acumulación de saldos líquidos realizadas por los países exportadores de petróleo luego de las grandes alzas del precio de este producto, y por el hecho de que esta afluencia de recursos inundó un mercado carente de una apropiada reglamentación, como era el de las eurodivisas. Se expandió así el mercado internacional de capitales al margen, en gran parte, de toda autoridad monetaria nacional o internacional, y los movimientos de capitales se hicieron cada vez más importantes en los resultados de los balances de pagos de los países.

De otro lado, contribuyó a elevar el endeudamiento externo de la región la aplicación de políticas nacionales que estimularon la afluencia de recursos financieros privados, y tendieron a producir un exceso de gasto interno en algunos casos por parte del sector público, en otros, por parte del sector privado.

Cuando es el gobierno el que gasta más que sus ingresos, busca financiar la diferencia obteniendo préstamos externos, con lo cual se eleva directamente la deuda oficial o préstamos internos, lo que se traduce en aumentos de la oferta monetaria o bien en incrementos de la tasa de interés. Si hay exceso de oferta de dinero en la economía, la demanda global de bienes y servicios se hace excesiva, y produce desequilibrios en la balanza comercial, con lo cual el país ve reducirse sus reservas y las autoridades tienden a endeudarse para cubrir el déficit; en esta situación, la más corriente, a menudo aumenta la deuda externa pública.

Con respecto al gasto excesivo del sector privado (que puede elevar la deuda externa en países cuyo sector público ha logrado aumentar el equilibrio en sus cuentas), la mayoría

de los analistas ha supuesto que es posible evitarlo porque las autoridades pueden controlar el crecimiento del crédito interno. Sin embargo, se ha visto que las intenciones de gasto excesivo del sector privado pueden cumplirse si surgen en el exterior otras fuentes de financiamiento, y si la política vigente permite acceso fácil a ellas.

En los casos en que el exceso de gasto privado es el que domina el cuadro, se ha comprobado que se incrementa la deuda externa del sector privado; mientras que en los casos en que domina el déficit fiscal, el endeudamiento predominante ha sido de carácter oficial.

Otras políticas nacionales que contribuyeron a acrecentar el endeudamiento externo de la región fueron aquellas que indujeron a mantener muy pronunciadas divergencias entre las tasas de interés internas y externas.

La información disponible muestra que las diferencias en las tasas de interés internas y externas en la región han sido muy elevadas y persistentes, aun tomando en cuenta las variaciones esperadas en los tipos de cambio. En varios países de la región las tasas internas, expresadas en moneda extranjera, se han desviado sustancialmente de las tasas externas.

El control administrativo de los movimientos de capitales constituye la explicación tradicional de esta divergencia entre las tasas internas y externas de interés. Pero la experiencia reciente muestra que, incluso cuando estos movimientos son sustancialmente libres, la divergencia puede mantenerse por plazos largos. Primero, porque el mercado internacional de capitales es segmentado y a éste no tienen acceso directo todos los demandantes de crédito locales, sino que solamente ciertas instituciones intermediarias. Segundo, porque los activos financieros locales no son buenos sustitutos de los internacionales, ya sea por ausencia de la información necesaria para evaluar riesgos o por el excesivo costo de ésta. Y finalmente, porque algunos de los costos (sociales) de endeudarse en el exterior no son considerados adecuadamente en los precios de mercado (por ejemplo, el hecho de que la deuda adicional eleve la tasa de interés o los recargos por el conjunto de la deuda). En suma, el mercado —sin controles adecuados— no funciona bien como regulador de los movimientos internacionales de capital.

Asimismo, las tasas de interés internas se mantuvieron más altas que las externas en varios países de la región por efecto de políticas económicas estructurales y de corto plazo que no controlaron adecuadamente el comportamiento de importantes grupos de grandes empresas relacionadas entre sí y con el sector financiero. El establecimiento de vínculos patrimoniales entre los bancos y las empresas no financieras dio a éstas mayor seguridad de no ser empujadas fuera del mercado; además, probablemente se les exigieron menores

garantías, con lo cual, al estar arriesgando menos, estaban dispuestas a pagar intereses altos y a endeudarse más. Agréguese a esto que en varios países de la región se ensayaron fuertes políticas antiinflacionarias, las que contenían políticas monetarias restrictivas. Esto trajo consigo aumentos en las tasas de interés, excesos en la demanda de crédito, o ambas cosas.

En resumen, en el crecimiento de la deuda externa de América Latina ha habido responsabilidades compartidas entre acreedores y deudores. En el caso de los acreedores, por haberse prestado una gran cantidad de recursos sin estudiar adecuadamente la solvencia de los prestatarios. En el caso de los países deudores, debido a la aplicación de políticas que incentivaron el endeudamiento externo o no lo controlaron adecuadamente.

El aumento del nivel de la deuda externa ha creado problemas nuevos para los países de la región o ha agudizado dificultades ya presentes. De un lado, la política interna comienza a enfrentar restricciones adicionales, ya que mientras mayores sean los recursos que los bancos externos tengan colocados en un país, con mayor interés evaluarán las políticas internas de ese país antes de conceder préstamos adicionales. De otro lado, mientras mayor sea el nivel de la deuda, mayor necesidad tendrán los países deudores de obtener recursos adicionales para financiar los compromisos de pagos que aquella supone. Además, el aumento del nivel de la deuda aumenta la probabilidad de que los países de la región se conviertan en exportadores netos de recursos financieros y reales.

Problemas adicionales se derivan del hecho de que la mayor parte de la deuda nueva provenga de fuentes internacionales privadas. Por un lado, los créditos enfrentan condiciones de tipo comercial, o sea, mayores costos y plazos más breves; por otro lado, la deuda queda sometida a tasas flotantes cuyas variaciones afectan al total y no sólo a la nueva deuda contraída. Finalmente, el carácter privado de la deuda no impide que razones de tipo político pesen en las decisiones de los prestamistas, como se pudo pensar en algún momento de optimismo. En cuanto el nivel de la deuda excede un límite razonable, ésta comienza a transformarse en un serio problema político para las grandes instituciones financieras acreedoras.

Por último, el incremento de la deuda externa se traduce en un aumento de la deuda interna con los intermediarios de aquella, por lo general el sistema financiero local. Este último ve aumentar la fragilidad de sus activos en el momento que la deuda externa se transforma en un problema.

La mayor vulnerabilidad del balance de pagos y del sistema financiero de los países cuya deuda se acrecienta puede llevar bruscamente a una crisis si ocurren cambios

inesperados en condiciones relevantes. Fue lo que ocurrió a comienzos de los años ochenta, con la fuerte recesión que experimentaban las economías industrializadas. Esta recesión estuvo asociada a la aplicación de políticas antiinflacionarias que elevaron violentamente las tasas de interés y paralizaron las corrientes financieras. Se provocó así un estancamiento del comercio internacional y hasta una reducción de él.

La reducción coyuntural del comercio provocada por la recesión de las economías industriales y por la reducción de los flujos financieros, se superpuso --actuando en la misma dirección-- a factores estructurados que ya estaban presentes. El reacondo industrial de las economías desarrolladas, derivado de las muy rápidas y dispares tasas de cambio tecnológico que éstas experimentaron en los últimos años, ha adolecido de fricciones y rezagos, que han contribuido a generar una tendencia al desempleo y, por ende, al proteccionismo, debilitando aún más el comercio.

Para la región las consecuencias han sido catastróficas. La relación de precios del intercambio se deterioró fuertemente (más de 16% entre 1981 y 1985); este solo hecho acarreo pérdida de recursos de unos 15 000 millones de dólares en 1985. El alza de las tasas de interés trajo asimismo consecuencias muy graves. De un lado, porque el aumento de las tasas fue inusitado: las tasas reales en los últimos cinco años han registrado los valores más altos del último medio siglo. De otro lado, porque el monto de la deuda era muy grande, de modo que los pagos de intereses llegaron a superar el costo de las importaciones de petróleo de los países en desarrollo. Además, las corrientes financieras internacionales se revirtieron, en parte por el alza de las tasas de interés externas, y en parte por la crisis que se desató en las economías de la región y los cambios de políticas consiguientes. Así, los créditos bancarios se redujeron de 11.4 mil millones netos en 1982 hasta alcanzar niveles negativos en 1985; la inversión extranjera bajó de 5.2 mil millones entre 1977 y 1982, a la mitad en 1983 y 1984, y la fuga de capitales se agudizó, como puede deducirse de estimaciones hechas de manera indirecta.

Desde mediados de 1982, América Latina y el Caribe se enfrentó de esta manera a la crisis internacional más aguda desde la gran depresión de los años treinta. Es a esta crisis y sus consecuencias a lo que debe buscarse soluciones nuevas. De continuarse por el camino que se ha transitado hasta el presente, cabe esperar muy sombrías perspectivas económicas y sociales de largo plazo para la región, de acuerdo con las proyecciones a que se ha hecho referencia. Sólo un fuerte estímulo al crecimiento de la economía mundial, unido al surgimiento de mecanismos de alivio del peso de la deuda, podrían disipar estas perspectivas desfavorables.

C. ALGUNAS ORIENTACIONES PARA LA ACCION

Las siguientes premisas establecen algunas bases para una política:

a) Existe una responsabilidad compartida entre acreedores y deudores en el aumento desmedido de la deuda externa de América Latina y el Caribe.

b) La transformación del problema de la deuda en la crisis que se enfrenta actualmente obedece a factores (políticas aplicadas en los países industriales, recesión internacional, proteccionismo) que escapan por completo al control de los países de la región.

c) Las estrategias de solución aplicadas hasta el momento, basadas en el ajuste recesivo de las economías de la región y en la reprogramación caso por caso de los pagos de la deuda, no resuelven el problema y crean situaciones insostenibles para los países deudores.

Las estrategias aplicadas hasta el presente han perseguido el objetivo de ganar tiempo y, en principio, no han reconocido ninguna de las premisas señaladas. En efecto, las medidas que se han adoptado desde 1982 en adelante se inscriben claramente entre aquellas destinadas a permitir una espera mientras el funcionamiento normal de la economía mundial resuelve los problemas de tasas de interés, relación de precios del intercambio y volúmenes del comercio. Están constituidas principalmente por la renegociación caso a caso de la deuda externa, el fortalecimiento del papel del Fondo Monetario Internacional y de sus esquemas de condicionalidad asimétrica, y la estrecha coordinación entre los acreedores.

Sucesivas rondas de renegociación de la deuda externa han ido corrigiendo algunas de las deficiencias iniciales. En efecto, la primera ronda de renegociación realizada en 1983, a pesar de que dio mayor tiempo para el pago de la amortización de una parte de la deuda, elevó el costo de ésta al elevarse los márgenes y las comisiones. Rondas posteriores han eliminado estos recargos e incluso reducido en una medida limitada el costo de la deuda, al aceptarse cambios en las tasas usadas como referencia, márgenes inferiores por sobre las tasas de interés, menores comisiones y otros gastos vinculados al proceso de renegociación (o eliminación de ellos), reprogramación multiamual de amortizaciones, mayores plazos de gracia y de vencimiento y la posibilidad de cambiar las monedas en que la deuda está expresada. El Banco Mundial ha ampliado su cofinanciamiento y ha otorgado por primera vez garantías parciales que permitirían reducir el riesgo del país y estimular un mayor financiamiento de las fuentes privadas. Sin embargo, este último no ha mostrado signos de reactivarse.

No debe esperarse mucho más de la negociación caso por caso. Como lo señala un estudio de la CEPAL,88/ los datos recientes muestran un cuadro que ha abatido algunas expectativas optimistas que pudieron inspirar los resultados de 1984. La relación de precios del intercambio continúa deteriorándose, el comercio mundial no se expande y las tasas de interés vigentes continúan siendo excesivamente elevadas para los deudores.

La información utilizada en la proyección a que se ha hecho referencia sugiere claramente que se necesita un cambio radical de estrategia si América Latina y el Caribe ha de retomar ritmos de crecimiento económico positivos, por moderados que éstos sean. Las condiciones de la economía mundial, el proteccionismo y las tasas de interés deberían modificarse sustantivamente para que las estrategias destinadas a ganar tiempo tuvieran efectos positivos de largo plazo. Además de eso, se necesitaría también un fuerte financiamiento adicional. Latinoamérica no puede dejar que su suerte dependa de estas esperanzas. Se hace necesario explorar estrategias que enfrenten el problema desde ya, intentando reducir su gravitación.

Este tipo de estrategia se basa en la consideración seria y responsable de las tres premisas señaladas. Para estos efectos parece haber dos caminos: limitar los pagos del servicio de la deuda en función de ciertos criterios de capacidad, y reducir directamente tales pagos. Ambos son equivalentes desde el punto de vista financiero, en la medida en que en el primer caso pueda acumularse indefinidamente el servicio de la deuda que exceda de los límites establecidos.

La reducción de la deuda puede efectuarse ya sea por reducción de los intereses (por debajo de los del mercado), o por reducción directa del capital. También en este caso ambos procedimientos son financieramente equivalentes desde el punto de vista financiero, aunque difieren en su tratamiento contable. La reducción de los intereses, en el balance de las instituciones acreedoras, se refleja sólo a través del tiempo, mientras que la reducción en el capital de la deuda aparece en forma inmediata y total en el balance. Esta diferencia puede ser importante para la estabilidad de las instituciones acreedoras.

Diversas propuestas han abordado el problema de la deuda externa desde el ángulo de limitar su servicio según la capacidad de pago del deudor. De ellas las más importantes son la descrita en el Comunicado de Oaxtepec y la puesta en práctica por el Gobierno del Perú.

El Comunicado de Oaxtepec sostiene que deberían fijarse reglas para compartir riesgos entre acreedores y deudores, estableciendo para las transferencias netas de los países deudores un tope máximo que asegure un mínimo de crecimiento

del producto en dichos países y permita estabilizar sus economías.

La política adoptada por el Gobierno del Perú consiste en definir un criterio de capacidad de pago como porcentaje de las exportaciones. En el caso específico del Perú, el porcentaje se fijó en un 10%, y se excluyó del límite los pagos a instituciones que otorguen al país financiamiento neto adicional por encima de la obligación de pago.

Dentro de esta misma categoría general caben otros dos tipos de propuestas: las que sugieren transformar títulos sobre la deuda externa en títulos sobre capital productivo, y las que proponen convertir parte de la deuda externa a moneda local. Las primeras se traducen en la conversión de la deuda a acciones u otros títulos sobre el capital de las empresas del país deudor. Con esto los pagos de intereses se transforman en remesas de utilidades (obviamente, sólo si éstas existen). Dadas las magnitudes en juego, la aplicación relativamente amplia de este tipo de propuestas traería un cambio apreciable en la estructura de propiedad en los países deudores. Consecuencias similares podría tener la conversión a moneda local de parte importante de la deuda externa, la que también produciría efectos en la cuenta comercial del balance de pagos, ya que probablemente la moneda local se orientaría a la adquisición de títulos de capital y de bienes transables internacionalmente.

Alternativamente, se han planteado diversas soluciones basadas en una reducción del capital de la deuda. Esto lograría disminuir el peso de servirla aun cuando las tasas de interés no se redujesen. La base de las propuestas de reducción de capital radica en que, mientras más demore la recuperación de la relación de precios del intercambio y la reducción de las tasas de interés, mayor es la transformación del problema de "liquidez" para el pago de la deuda en un problema de "solvencia". De acuerdo con el principio de responsabilidad en la generación de la deuda, los acreedores externos deberían así asumir alguna parte de la correspondiente pérdida de capital.

Existe una amplia gama de posibilidades para aplicar este tipo de propuesta. Entre ellas se cuenta la conversión, a valores nominales inferiores, de la deuda externa en otros activos, financieros o reales, mediante mecanismos de mercado, una gestión pública multilateral o acciones unilaterales. Otra posibilidad es la de fomentar el establecimiento de un mercado secundario donde los bancos puedan transar sus títulos sobre la deuda. En la actualidad, este método se ha aplicado sobre todo en el caso de los bancos acreedores más pequeños, y constituiría un alivio para los países deudores sólo en la medida que fuesen ellos quienes recuperaran sus títulos de la deuda externa a valores inferiores a los del mercado. Otro mecanismo podría ser el traspaso de títulos

bancarios a un organismo multilateral, que los cambiaría por bonos de mayor plazo y a un valor inferior al de los títulos actuales.

Las propuestas que apuntan a una reducción en las tasas de interés son equivalentes en lo financiero a las de reducción del capital, pero su efecto sobre las instituciones acreedoras se puede distribuir en un período prolongado, en la medida en que éstas no estén obligadas por las normas existentes a reflejar todo el efecto en una caída del valor contable de esos activos. Las propuestas de este tipo se basan en la concesión de una garantía oficial multilateral a la deuda externa, garantía que permitiría a los bancos reducir el cobro de intereses a cambio de la mayor seguridad obtenida en su cartera.

Otras alternativas apuntan más directamente a una reducción de las tasas de interés, aun cuando ella afecte a las instituciones acreedoras, sobre la base de aplicar en el caso de la deuda externa mecanismos similares a los que se aplican cuando un banco acreedor debe negociar con una empresa deudora en dificultades de pago. Asimismo, se ha propuesto el establecimiento de un servicio de financiamiento especial, o una ampliación de algún servicio existente, con el objeto de financiar aumentos de la tasa de interés cuando éstos excedan sus promedios históricos. Dicho financiamiento se otorgaría a una tasa más baja que la del mercado, lo que de hecho disminuiría el peso de la deuda.

Un mecanismo interesante consistiría en la capitalización de intereses por encima de ciertos límites de la tasa de interés. La capitalización también aliviaría el peso de la deuda en la medida en que los intereses capitalizados no generaran a su vez intereses a la tasa de mercado. La capitalización de intereses puede considerarse equivalente a la utilización de instrumentos de vencimiento variable. Mediante éstos es posible utilizar tasas de interés variables, pero mantener un pago de servicios constante, modificándose el número de períodos durante los cuales debe pagarse el servicio de la deuda. Al subir las tasas, los compromisos de pagos de intereses del deudor se elevan, pero el incremento es compensado por menores pagos de amortización del capital, transfiriéndose la diferencia hacia el futuro. Este tipo de instrumento es de aplicación muy limitada cuando se trata de reestructurar la deuda externa vigente; sin embargo, podría ser atractiva para futuros préstamos nuevos cuyo tratamiento se diferenciase de los préstamos existentes en la actualidad. Cuando las tasas exceden los promedios históricos, las fórmulas de capitalización de intereses tienen una ventaja adicional: contribuyen, al igual que los servicios de financiamiento creados al efecto, a amortiguar las consecuencias sobre los países deudores de los cambios en las tasas de interés internacionales.

Una propuesta nueva distinta a las estrategias utilizadas actualmente ha sido la planteada por el Secretario del Tesoro de los Estados Unidos, Sr. James Baker, en octubre de 1985. Esta consiste en buscar los medios para lograr un crecimiento adicional de alrededor de 3% por año en la deuda acumulada durante tres años. El financiamiento provendría de la banca comercial internacional y de los bancos multilaterales de fomento, a cambio de una condicionalidad incrementada en la utilización de estos recursos por parte de los deudores. Como las tasas de inflación vigentes exceden el 3%, la Propuesta Baker requeriría reducir el nivel real de la deuda, y permitiría financiar sólo alrededor de un tercio de los intereses que los países deudores deben pagar en la actualidad. El resto debería cubrirse con un saldo favorable de la cuenta comercial, lo que implicaría una sostenida transferencia de recursos reales desde los países deudores hacia los acreedores.

La propuesta también implica una generalización de la condicionalidad macroeconómica, que no está aún definida, a todas las fuentes de recursos financieros, lo que podría generar dificultades en la utilización de esos recursos y altos riesgos provenientes de la posibilidad de errores en la definición de los términos de la condicionalidad.

Sin embargo, la propuesta constituye el primer hecho nuevo importante en el manejo de la deuda por parte de los países acreedores. Ella reconoce la necesidad de una acción deliberada de los gobiernos de los países industriales para buscar una solución al problema de la deuda dentro de un marco de crecimiento económico en los países deudores.

Finalmente, cabe destacar las propuestas, alternativas a las existentes, que gradualmente han ido delineando los países firmantes del Consenso de Cartagena. Estos países, que incluyen a todos los principales deudores de la región, han comenzado a explorar en conjunto el problema de la deuda externa y a buscar ciertas bases comunes para una solución que, en lo posible, no signifique alterar los mercados financieros mundiales. La posición de este conjunto de países ha ido evolucionando hacia planteamientos cada vez más específicos, que tienden a buscar una conciliación entre los objetivos de crecimiento económico y las transferencias de recursos reales y financieros.

Los países del Consenso de Cartagena han hecho una Propuesta de Emergencia para las negociaciones sobre deuda externa y crecimiento. Esta incluye especialmente el retorno de las tasas de interés a sus niveles históricos, el aumento en los flujos de fondos y la diferenciación de tratamiento entre la deuda actual y la futura, con el objeto de dar a la segunda condiciones de mercado y a la primera condiciones preferenciales, desde el punto de vista del deudor. Se propone como criterio el mantenimiento de los niveles reales de

crédito de la banca comercial, y un incremento neto anual de 20% de los recursos canalizados hacia la región por parte de los organismos multilaterales de fomento. Se sugiere además ampliar el servicio de financiamiento compensatorio del Fondo Monetario Internacional, de modo de cubrir los efectos de factores exógenos tales como el deterioro de la relación de precios del intercambio y la permanencia de altas tasas de interés. Se establece la necesidad de evitar disposiciones de condicionalidad que obliguen a ajustar la economía a las condiciones externas de desequilibrio prevaletientes en la actualidad. Al mismo tiempo, se señala la estrecha relación entre el financiamiento y el comercio, y la necesidad de que cesen las medidas proteccionistas que obstaculizan el acceso de los países deudores a los principales mercados mundiales. También la propuesta incluye la necesidad de establecer un límite máximo a las transferencias netas de recursos vinculado a una meta mínima de crecimiento del producto, e incluye la posibilidad de establecer límites al servicio de la deuda en relación con los ingresos por exportación. Señala, finalmente, que la región podría verse abocada, a menos que se adopte el conjunto de medidas propuestas, a una situación de gravedad extrema que la obligaría necesariamente a limitar sus transferencias netas de recursos para evitar una mayor inestabilidad social y política que podría revertir los procesos de consolidación democrática.

Para terminar, conviene reafirmar la idea de que se precisan políticas específicas para aliviar el peso de la deuda si se pretende contribuir a resolver la crisis económica de la región. Esta es la conclusión principal e insoslayable que se deduce de los datos de la situación presente.

Podría pensarse que con tasas de crecimiento de las economías de los países de la OCDE superiores a 4% anual, el problema de la deuda podría ir desapareciendo paulatinamente. Si bien tales tasas no han sido desconocidas en el pasado, la inestabilidad actual de la economía mundial obliga a mirar con escepticismo la posibilidad que éstas puedan alcanzarse en el presente y mantenerse sólidamente. En efecto, si bien la reducción de las tasas de interés y del precio del petróleo apuntan en una dirección reactivadora, existen otros signos (por ejemplo, el caso de la economía estadounidense) que auguran una tendencia al estancamiento. Por otra parte, tanto el proteccionismo como las restricciones existentes en los mercados internacionales de crédito impiden esperar que el dinamismo del mundo industrial, en caso de producirse, se transmita como antaño a las economías en desarrollo.

Notas

1/ En rigor este párrafo no es enteramente aplicable a los países del Caribe de habla inglesa.

2/ CEPAL, Las relaciones económicas internacionales y la cooperación regional en América Latina (E/CEPAL/G.1303), Santiago de Chile, 1984, p. 148.

3/ Ibid., p. 150.

4/ Véase, CEPAL, El intercambio compensado desde una perspectiva latinoamericana (LC/R.373), Santiago de Chile, 1984, p. 6.

5/ Véase, CEPAL, El pensamiento de la CEPAL, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1969, p. 18.

6/ Véase, A. Pinto y J. Křakal, "El sistema centro-periferia veinte años después", Revista de la integración, BID-INTAL, Buenos Aires, mayo de 1972.

7/ Véase, C. Ominami, Les transformations dans la crise des rapports Nord-Sud, Nanterre, octubre de 1984.

8/ Véase, UNCTAD, Statistical Pocketbook, Nueva York, 1984, p. 7.

9/ Véase, Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial 1983, Washington, D.C., 1983, cuadro 27.

10/ Véase, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), The impact of the newly industrializing countries on production and trade of manufactures, Paris, 1979.

11/ Véase, CEPAL, Dirección y estructura del comercio latinoamericano: exportaciones, importaciones, saldos comerciales, 1970-1982 (LC/G.1329), Santiago de Chile, 1984.

12/ Véase, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), "The new wave of industrial exporters" en The OECD Observer, Paris, 1982

13/ Véase, C. Bergsten y W. Cline, "Trade policy in the 1980s: an overview", en W. Cline (ed.), Trade policy in the 1980s, Washington, D.C., Institute for International Economics, 1982.

14/ Véase, F. Fajnzylber, "Reflexiones sobre la industrialización exportadora del sudeste asiático", Revista de la CEPAL, N° 15, Santiago de Chile, diciembre de 1981. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.81.II.G.4.

15/ Véase, OCDE, The impact of ..., op.cit.

16/ Véase, F. Fajnzylber, "Reflexiones sobre ...", op.cit., p. 122.

17/ Véase, M. Movarec, "Exportación de manufacturas latinoamericanas a los centros. Importancia y significado", Revista de la CEPAL, N° 17, Santiago de Chile, agosto de 1982. Publicaciones de las Naciones Unidas, N° de venta: S.82.II.G.3.

18/ Véase, CEPAL, Las empresas transnacionales y el comercio exterior de América Latina (LC/L.322), Santiago de Chile, 1984.

19/ Véase, CEPAL, Las empresas transnacionales y América Latina: situación actual y perspectivas frente a la crisis (LC/R.369), Santiago de Chile, 1984.

20/ Véase, Centro de Empresas Transnacionales (CET), Naciones Unidas, Las empresas transnacionales en el desarrollo mundial. Tercer Estudio, Nueva York, 1983.

21/ Véase, U.S. Information Agency, President's address to a joint session of the Congress, 18 de febrero de 1981.

22/ Idem.

23/ Véase, The Council of Economic Advisers, The Economic Report of the President, transmitido al Congreso en febrero de 1982, pp. 4-5.

24/ Ibid., p. 167.

25/ Calculado por The Council of Economic Advisers, The Economic Report of the President, transmitido al Congreso en febrero de 1985, pp. 237, 310.

26/ Ibid., p. 114.

27/ Véase, CEPAL, Las relaciones económicas internacionales y la cooperación regional en América Latina (E/CEPAL/G.1303), Santiago de Chile, 1984, p. 77.

28/ Véase, Fondo Monetario Internacional, International Financial Statistics, Yearbook 1985, Washington, D.C., 1985.

29/ Véase, SEIA, La política económica de Estados Unidos y su impacto en América Latina (SP/CL/X.0/DT N° 10/Coor.1), Caracas, 1984.

30/ Véase, "Growth slackens in U.S.", International Herald Tribune, 23 de enero de 1985.

31/ Véase, "Strong dollar divides the men from the boys", The Economist, 2 de marzo de 1985, p. 65.

32/ Véase, Departamento de Comercio de los Estados Unidos, Survey of Current Business, Current Business Statistics, agosto de 1975-agosto de 1985.

33/ Véase, Departamento de Comercio de los Estados Unidos, "Selected National Income and Product Account Tables", Survey of Current Business, diciembre de 1982, de 1983 y de 1984, y enero de 1985.

34/ Véase, Departamento de Comercio de los Estados Unidos, "Current Business Statistics", Survey of Current Business, octubre de 1984, agosto de 1985.

35/ Véase, "U.S. sales fell 3.3% in October", International Herald Tribune, 15 de noviembre de 1985.

36/ Véase, "Industry in U.S. seen prospering again in 1985", International Herald Tribune, 2 de enero de 1985.

37/ Véase, Reserva Federal, Federal Reserve Bulletin, marzo de 1985.

38/ Idem.

- 39/ Véase, "The growth will steam right through '86", U.S. News and World Report, 30 de diciembre de 1985, p. 78.
- 40/ Véase, Departamento de Comercio de los Estados Unidos, "Federal Budget Developments", Survey of Current Business, septiembre de 1985, p. 16.
- 41/ Véase, entrevista con W. Brock, U.S. Trade Representative, U.S. News and World Report, 8 de abril de 1985, p. 72.
- 42/ Véase, Fondo Monetario Internacional, International Financial Statistics, Yearbook 1985, Washington, D.C., 1985.
- 43/ Véase, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Economic Outlook, N° 36, Paris, diciembre de 1984, p. 169.
- 44/ Véase, Departamento de Comercio de los Estados Unidos, "U.S. International Transactions", Survey of Current Business, diciembre de 1983 y de 1984, septiembre de 1985.
- 45/ Idem.
- 46/ Véase, Fondo Monetario Internacional, Direction of Trade Statistics, Yearbook 1985, Washington, D.C., 1985.
- 47/ Véase, CEPAL, Balance preliminar de la economía latinoamericana durante 1985 (LC/G.1383), Santiago de Chile, 1985.
- 48/ Datos de la CEPAL, División de Estadísticas y Análisis Cuantitativo.
- 49/ Calculado por: Federal Reserve Board, Federal Reserve Bulletin, julio de 1985; y, véase, CEPAL, Balance preliminar de la economía latinoamericana durante 1984 (LC/G.1336), Santiago de Chile, 1984.
- 50/ Véase, Departamento de Comercio de los Estados Unidos, "U.S. International Transactions", Survey of Current Business, septiembre de 1983, de 1984 y de 1985.
- 51/ Véase, Organización de los Estados Americanos, Boletín Estadístico de la OEA, Vol. 6, N°s. 1-4, Washington, D.C., enero-diciembre 1984.
- 52/ Véase, UNCTAD, Handbook of International Trade and Development Statistics, Nueva York, 1983.
- 53/ Véase, Instituto de Investigaciones Europeo-Latinoamericanas (EURAL), América Latina y las Comunidades Europeas: los desafíos de una relación compleja, Buenos Aires, 1985.
- 54/ Véase, Comisión de las Comunidades Europeas, "Orientaciones para fortalecer las relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina", Comercio Exterior, México, junio de 1985.
- 55/ Véase, SELA, Impacto de la segunda ampliación de la CEE sobre las exportaciones latinoamericanas, Caracas, agosto de 1980; ICI/CEPAL, Las relaciones económicas entre España e Iberoamérica, Ediciones Cultura Hispánica del ICI, Madrid, 1982; y J.A. Alonso y V. Donoso, Efectos de la adhesión de

España a la CEE sobre las exportaciones de Iberoamérica, Ediciones Cultura Hispánica del ICT, Madrid, 1983.

56/ Se consideran aquí los resultados obtenidos por ese estudio, por ser el más reciente, por abarcar el mayor volumen de comercio y porque analiza también las influencias positivas que la ampliación de la CEE tendría sobre el comercio latinoamericano.

57/ Véase, al respecto, UNCTAD, Boletín mensual de precios de productos básicos, varios números.

58/ Para mayor información, véase UNCTAD, Estudio sobre los productos básicos 1980-1985 (TD/B/C.1/274), Ginebra, septiembre de 1985.

59/ De acuerdo a estimaciones recientes de la OCDE, un 51.6% de las exportaciones agrícolas del Brasil que van a sus países están afectas a barreras no arancelarias. La cifra correspondiente a Argentina es de 100%, y a México de 73.7%.

60/ Además, la CEE gasta la mitad de sus ingresos triqueros y 89% de sus ingresos lecheros en apoyar precios o subsidiar, de una manera u otra, a los productores europeos correspondientes.

61/ Este indicador es calculado por la CEPAL a base de las cotizaciones internacionales de los productos. Este índice trimestral incluye los 24 productos de exportación más importantes de la región (26, si se incluye el petróleo y sus derivados). Las ponderaciones asignadas a los tres diferentes grupos de productos fueron calculadas a base del valor promedio de sus respectivas exportaciones en el período 1979-1980. Luego, si se excluye el petróleo, las ponderaciones relativas son las siguientes: alimentos y bebidas, 57% (productos de zona tropical, 48.4% y de zona templada, 8.6%); materias primas agrícolas, 20.8%, y minerales y metales, 22.2%. Si se incluye el petróleo, las ponderaciones cambian a las siguientes: alimentos y bebidas, 29.7%; materias primas agrícolas, 10.8%, minerales y metales, 11.5% y petróleo y sus derivados, 48.0%.

62/ Estos cálculos se basan en cifras de la publicación mensual del FMI, Estadísticas financieras internacionales, diversos números.

63/ La idea que inspira el Fondo Común es que su existencia facilitaría el llevar a la práctica las conclusiones de los AIPB, asegurando los recursos financieros para establecer y aplicar medidas internacionales, tales como las reservas estabilizadoras y otras. Se considera que los movimientos cíclicos de precios difieren para cada producto, y que sus fluctuaciones no estarían sincronizadas; entonces, un fondo común que vinculara a varios bienes, tendría más fuerza que los AIPB individuales por sí solos.

64/ Es importante destacar las discusiones habidas en varios foros, específicamente en la UNCTAD, sobre la necesidad de mecanismos de financiamiento compensatorio para los

productos básicos, especialmente para proveer préstamos de ajuste estructural por el lado de la oferta a sectores específicos de productos básicos. Este propósito podría ser de particular importancia, porque los esquemas existentes (del FMI, de la CEE, y del Banco Mundial) no están adecuadamente dirigidos al caso de desajustes estructurales en la oferta de productos básicos.

65/ Véase, SELA, América Latina y el sistema de comercio internacional (SP/CL/XI.0/DT N° 7), Caracas, 1985, p. 63.

66/ Véase A. Olechowsky y A. Yeates, Trade barriers, structural adjustment issues and the international debt problem, UNCTAD, Caracas, 1° de agosto de 1984, cuadro 3, p. 12.

67/ Véase al respecto, UNCTAD, Methods of measurement of non-tariff barriers (UNCTAD/ST/MD/28), Naciones Unidas, Ginebra, 1985.

68/ Véase A. Olechowsky y A. Yeates, Trade barriers ... op.cit., pp. 33 y 35.

69/ Decisión 309 (XXX), de la Junta de Comercio y Desarrollo de la UNCTAD.

70/ Las referencias que se hacen en las páginas siguientes a esta ley se basan en una traducción libre de "Section 302: Statement of Purposes"; Tariff and Trade Act, 1984, Congressional Records House, Washington, D.C., octubre de 1984.

71/ Para una completa exposición de los argumentos expuestos por la Administración de los Estados Unidos véase: William Brock, United States Trade Representative, "A simple plan for negotiating on trade in services", The World Economy, Trade Policy Research Centre, Londres, noviembre de 1982.

72/ Véase, en particular, la Decisión Ministerial sobre servicios, adoptada por las Partes Contratantes del GATT en noviembre de 1982: las Conclusiones convenidas por las Partes Contratantes en noviembre de 1984, así como la Decisión sobre la cuestión de los trabajos del GATT en relación con el comercio de servicios, de noviembre de 1985.

73/ Véase GATT, documento MDF/7/Rev.2, 22 de noviembre de 1985. Este documento fue preparado por la Secretaría del GATT y contiene un resumen analítico de la información intercambiada entre las partes contratantes.

74/ Véase, CEPAL, Las relaciones económicas internacionales de América Latina y la cooperación regional, Estudios e Informes de la CEPAL, N° 49, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.85.II.G.12, julio de 1985, pp.96-103.

75/ Véase, UNCTAD, Los servicios y el proceso de desarrollo (UNCTAD/TD/B/1008), Ginebra, agosto de 1984.

76/ Véase, Jonathan D. Aronson and Peter F. Cowhey, Trade in services: a case for open markets, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, D.C., 1984.

77/ Véase la situación de los servicios en América Latina en CEPAL, El comercio internacional de servicios: el caso de América Latina y el Caribe (E/CEPAL/R.341), Santiago de Chile, 1984.

78/ Casos citados por Suman Kumar Modwell, K.N. Meheotra y Suchil Kumar, en Trade in Services, Indian Institute of Foreign Trade, Nueva Delhi, 1984.

79/ Véase, Murray Gibbs, "Continuing the international debate on services", Journal of World Trade Law, Vol. 19, N° 3, mayo/junio de 1985.

80/ Véase, UNCTAD, Los servicios ..., op.cit.

81/ Véase, Kiyoshi Kojima y Terutomo Ozawa, Japan's general trading companies: merchants of economic development, Paris, OCDE, 1984.

82/ Véase, "Services: the new economy", Fortune, 10 de junio de 1985.

83/ Véase, M. Gibbs, "Continuing the ...", op.cit., p. 215.

84/ Véase, "Le libéralisme de proche en proche", Paul Mentré, L'Express, 12 de abril de 1985.

85/ Véase, "Services: the new economy", op.cit.

86/ Véase, por ejemplo, Jacques Nusbaumer, Les services. Nouvelle donne de l'économie, Ed. Economica, Paris, 1984.

87/ Véase, UNCTAD, Los servicios ..., op.cit.

88/ Véase, CEPAL, Balance preliminar de la economía latinoamericana durante 1985 (LC/G.1383), Santiago de Chile, 1985.

Segunda Parte

INTEGRACION Y COOPERACION REGIONALES

I. NEGOCIACIONES E INSTRUMENTOS PARA REVITALIZAR EL COMERCIO REGIONAL

A. ANTECEDENTES

1. Compromisos políticos

Como consecuencia de la más intensa y dolorosa crisis económica que haya enfrentado América Latina desde la Gran Depresión, los gobiernos han manifestado su voluntad política de un accionar conjunto que devuelva a los países perspectivas ciertas de desarrollo, y de una inserción más equitativa y simétrica dentro de la economía mundial.

El primer pronunciamiento de alto nivel político corresponde a la Declaración de Quito y a su Plan de Acción,^{1/} adoptado en ocasión de la celebración de la Conferencia Económica Latinoamericana en enero de 1984. En esa oportunidad se expresó: "América Latina y el Caribe enfrentan la más grave y profunda crisis económica y social del presente siglo, con rasgos singulares y sin precedentes". "La crisis demanda soluciones urgentes, a través de acciones conjuntas, fundadas en la cooperación regional y en la concertación de posiciones comunes, destinadas a fortalecer la capacidad de respuesta de la región". No cabe duda de que dicha Conferencia tuvo especial trascendencia por cuanto significó el reencuentro de América Latina y el Caribe con el camino de su unidad, a través del intento de reforzar sus sistemas de cooperación e integración y de la revalorización del mercado regional como sustento para iniciar un proceso de reactivación económica, fundado en el esfuerzo propio de todos los países.

Parte importante de los planteamientos del Plan de Acción de Quito fueron posteriormente incorporados al ordenamiento jurídico de la ALADI, mediante resoluciones adoptadas en la Segunda Reunión del Consejo de Ministros de la Asociación, en abril de 1984.

Los compromisos asumidos en el Plan de Acción abarcan los principales aspectos del comercio exterior de la región y señalan pautas precisas para reactivar el proceso de integración. Tal como se observa en el cuadro 32, el

COMPROMISO DEL PLAN DE ACCIÓN DE QUITO SOBRE INTEGRACION REGIONAL

Tema	Compromiso	Evaluación 1984-1985
Restricciones no arancelarias al comercio intra-regional (RNA)	<ul style="list-style-type: none"> - No introducción de nuevas RNA - Eliminación o atenuación de las RNA existentes en forma progresiva 	<ul style="list-style-type: none"> - Resolución 5 del II Consejo de Miembros ALADI establece plazo de 3 años para eliminación de RNA vigentes a partir del 27 de abril de 1984 - Esta resolución no se ha podido instrumentar a casi dos años de su aplicación
Preferencia Arancelaria Regional Latinoamericana (PAR)	<ul style="list-style-type: none"> - Establecimiento de la PAR en la ALADI - Negociación de otros países latinoamericanos y el Caribe para su participación en la PAR 	<ul style="list-style-type: none"> - El II Consejo de Ministros de ALADI aprueba el Acuerdo Regional relativo a la Preferencia Arancelaria Regional - Los niveles aprobados para la PAR fluctúan entre 2 y 10% y su campo de aplicación quedó reducido por lo vasto de las listas de excepciones que los países definieron
Negociaciones bilaterales	<ul style="list-style-type: none"> - Intensificar negociaciones comerciales bilaterales o multilaterales con el fin de procurar un incremento acelerado del comercio regional 	<ul style="list-style-type: none"> - Rueda de negociaciones sería lanzada en la ALADI en abril de 1986
Compras estatales	<ul style="list-style-type: none"> - Promover mecanismos de aprovechamiento de la demanda estatal de importaciones orientándola a proveedores regionales - Preferencia regional en favor de empresas latino-americanas en licitaciones públicas 	<ul style="list-style-type: none"> - No se ha avanzado en poner en práctica la reorientación de las compras estatales o la preferencia a proveedores regionales
Aprovechamiento de la demanda y la oferta regional	<ul style="list-style-type: none"> - Aprovechar demanda y oferta regionales para facilitar compras y ventas de la región; profundizar la industrialización, y sustituir importaciones extrarregionales - Creación de empresas comercializadoras latino-americanas - Creación de un sistema eficaz de información comercial 	<ul style="list-style-type: none"> - No se ha cumplido
Intercambio compensado	<ul style="list-style-type: none"> - Análisis de oportunidades existentes para el intercambio compensado 	<ul style="list-style-type: none"> - No se perciben acuerdos significativos en esta materia. Las legislaciones nacionales son incompletas y restrictivas para operar en este campo
Fortalecimiento de mecanismos de	<ul style="list-style-type: none"> - Perfeccionar y ampliar la cobertura del sistema de pagos y créditos recíprocos - Fortalecer mecanismos de financiamiento a las exportaciones 	<ul style="list-style-type: none"> - Existen proyectos no materializados en la ALADI

cumplimiento de dichos compromisos en la práctica ha sido extraordinariamente bajo. Aún más, las posteriores resoluciones de la ALADI tampoco han sido instrumentadas, a pesar que, en algunos casos, ellas sólo consagraron compromisos nominales. La Preferencia Arancelaria Regional es un buen ejemplo de este tipo de acuerdo.

La Declaración del Encuentro de Montevideo de marzo de 1985, suscrita por Presidentes y altos representantes gubernamentales, reiteró la urgente necesidad de modificar el marco de inmovilismo prevaleciente.^{2/} En ella se expresó que: "Una forma práctica de poner de manifiesto esta solidaridad es la de combinar esfuerzos para utilizar el ancho cauce abierto al comercio recíproco en la región, de administrar en beneficio propio el poder negociador interno del área y de revalorizar el mercado latinoamericano para los latinoamericanos, reorientando en la mayor medida posible nuestro poder de compra hacia nuestros propios proveedores".

Como una forma de concretar estas aspiraciones, se señaló: "Convenimos llevar a cabo este año, una rueda de negociaciones para promover un mayor grado de abastecimiento regional, procurando atender las demandas nacionales de bienes y servicios con cantidades crecientes de productos propios de nuestros países en condiciones equitativas de intercambio". La rueda regional de negociaciones se iniciará con una reunión de alto nivel político entre los países miembros de la ALADI, que se llevará a cabo en Buenos Aires, del 7 al 11 de abril de 1986. Tendrá como objetivos aprobar la agenda definitiva de la rueda, establecer la fecha de su iniciación, y definir un calendario para las reuniones que se realicen y las pautas políticas de cooperación regional que las regirán.

2. Evolución del comercio intrarregional

Las estimaciones disponibles para 1985, indican que el comercio exterior de la región continúa presentando tendencias adversas. Las importaciones latinoamericanas se contrajeron en 2%, luego de haber experimentado una leve recuperación en 1984. Las exportaciones, a su vez, disminuyeron alrededor de 6%, después de un incremento de 11% en 1984.

El comercio intrarregional llegó en 1981 a 16 228 millones de dólares corrientes. Tres años después sólo alcanzó a 11 443 millones de dólares. Las estimaciones para 1985 revelan que se habría experimentado un nuevo descenso, cercano al 5%. La importancia relativa de las exportaciones intrarregionales, frente al total de las exportaciones, bajó de 16.6% a 11.7% entre 1981 y 1984. La pérdida de dinamismo del comercio dentro de los esquemas de integración ha sido generalizada, con una menor importancia de este comercio frente al total. El mercado de los diferentes esquemas de integración ha mostrado un preocupante retroceso. En todos los casos,

los niveles de comercio alcanzados en 1984 fueron inferiores a los registrados a comienzos del decenio. La magnitud relativa del intercambio dentro de cada esquema también se ha deteriorado mucho. El Mercado Común Centroamericano (MCCA), que normalmente captaba más de 20% del comercio de esa zona, en 1984 sólo llegó al 16.6%, lo que indica la magnitud de los problemas del intercambio recíproco. En la ALADI y el Grupo Andino se han observado tendencias similares, en tanto que las bajas del intercambio entre los países miembros de la CARICOM han sido de menor alcance. (Véase el cuadro 33).

En síntesis, el mercado regional, y el de cada esquema de integración en particular, no desempeñaron la función de amortiguar los efectos de la crisis internacional, al captar una cuota cada vez menor del comercio global. Muchos productos no han podido ser colocados fácilmente en otros mercados, hecho que ha acentuado la recesión, especialmente en el sector exportador de manufacturas.

Por otra parte, el escenario internacional continuará siendo adverso para América Latina y el Caribe. La región se ha transformado en exportadora neta de recursos financieros, los altos niveles del endeudamiento externo han impuesto políticas de ajuste fuertemente recesivas y las tendencias proteccionistas se han acentuado en los países centrales, dificultando la indispensable expansión de las exportaciones. Todo esto agrava las condiciones políticas, económicas y sociales que enfrentan los países. Existe amplio consenso en la región en que ni siquiera los países podrán resolver aisladamente los complejos desafíos que encaran en la actualidad. De allí que la cohesión regional constituya una necesidad para todos ellos, cualesquiera sean los modelos económicos y políticos que cada uno elija de acuerdo con su realidad nacional.

Asimismo, la experiencia demuestra que es necesario actuar simultáneamente tanto en el ámbito internacional como en el intrarregional, si es que se desea utilizar la capacidad de negociación regional para neutralizar las tendencias proteccionistas y mejorar los términos y condiciones de las negociaciones relativas al endeudamiento externo. Cualquier esfuerzo que se realice en esta dirección, debería fundarse en las potencialidades del mercado latinoamericano para manejar sus propias corrientes de comercio. La adecuada utilización del mercado regional implica un significativo cambio de actitud que ya ha sido reiterado en numerosos y elevados foros políticos. Corresponde, pues, que América Latina y el Caribe incursionen pragmáticamente en la fase de instrumentación de los mandatos políticos. En otros términos, se trata de privilegiar la plena utilización de los recursos propios de los países, estructurando un sistema de comercio intrarregional con el máximo de autonomía posible, que sea capaz de

Cuadro 33

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EXPORTACIONES ENTRE ESQUEMAS DE INTEGRACIÓN, INTRARREGIONALES Y TOTALES
(Millones de dólares corrientes, fob)

	1960	1965	1970	1975	1978	1979	1980	1981	1982	1983a/	1984a/
<u>ALADI</u>											
Exportaciones totales	7 344.8	9 388.7	13 786.7	29 664.2	44 630.1	60 729.0	79 569.1	87 040.9	80 737.8	82 019.7	88 512.1
Exportaciones a América Latina	-	-	1 583.5	5 031.2	7 174.3	10 011.8	11 962.5	14 156.8	11 684.3	9 183.0	10 047.6
Porcentajes exportaciones América Latina/total	-	-	12.4	17.0	16.1	16.5	15.0	16.3	14.5	11.2	11.4
Exportaciones dentro de la ALADI	566.6	841.9	1 266.0	4 010.2	5 838.4	8 574.6	10 879.3	11 913.2	9 758.5	7 053.8	8 046.6
Porcentajes exportaciones ALADI/total	7.7	9.0	9.9	13.5	13.1	14.1	13.7	13.7	12.1	8.6	9.1
Porcentajes exportaciones ALADI/exportaciones América Latina	-	-	79.9	79.7	81.4	85.6	90.9	84.2	83.5	76.8	80.1
<u>GRUPO ANDINO b/</u>											
Exportaciones totales	3 586.8	4 346.0	5 419.1	12 897.8	16 293.4	23 937.5	30 064.5	29 758.9	26 954.0	24 813.6	24 425.2
Exportaciones a América Latina	-	-	569.0	2 055.3	2 404.2	3 412.9	3 922.8	4 854.0	4 420.2	3 428.7	3 114.3
Porcentajes exportaciones América Latina/total	-	-	10.5	15.9	14.8	14.3	13.0	16.3	16.4	13.8	12.8
Exportaciones dentro del Grupo Andino	24.5	52.7	91.6	477.1	684.5	1 075.1	1 182.6	1 195.3	1 220.2	843.0	744.0
Porcentajes exportaciones Grupo Andino/total	0.7	1.2	1.7	3.7	4.2	4.5	3.9	4.0	4.5	3.4	3.1
Porcentajes exportaciones Grupo Andino/exportaciones América Latina	-	-	16.1	23.2	28.5	31.5	30.1	24.6	27.6	24.6	23.9
<u>MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO</u>											
Exportaciones totales	444.2	762.5	1 105.4	2 309.4	3 974.0	4 462.5	4 942.5	4 299.2	3 393.7	3 923.5	4 186.8
Exportaciones a América Latina	-	-	313.7	645.9	965.7	1 034.2	1 172.0	1 260.4	969.4	956.8	881.0
Porcentajes exportaciones América Latina/total	-	-	28.4	28.0	24.3	23.2	23.7	29.3	28.6	24.4	21.0

Cuadro 33 (Conclusión)

	1960	1965	1970	1975	1978	1979	1980	1981	1982	1983 ^{a/}	1984 ^{a/}
Exportaciones dentro del MOCA	30.9	132.8	287.1	541.3	862.8	898.7	994.3	972.3	761.2	755.1	696.2
Porcentajes exportaciones MOCA/total	7.4	17.4	26.0	23.4	21.7	20.1	20.1	22.6	22.4	19.3	16.6
Porcentajes exportaciones MOCA/ exportaciones América Latina	-	-	91.5	83.8	89.3	86.9	84.8	77.1	78.5	78.9	79.0
<u>CARICOM c/</u>											
Exportaciones totales	543.7	750.2	1 000.1	3 028.5	3 190.2	2 908.1	5 498.4	5 113.0	4 406.7	3 683.4	3 580.5
Exportaciones a América Latina	-	-	63.2	259.7	297.6	439.6	593.9	677.0	728.3	480.3	440.0
Porcentajes exportaciones América Latina/total	-	-	6.3	8.6	9.3	11.2	10.8	13.2	16.5	13.0	12.3
Exportaciones dentro de la CARICOM	21.3	27.1	42.3	216.8	204.7	255.7	352.5	372.9	378.2	317.7	280.0
Porcentajes exportaciones CARICOM/total	3.9	3.6	4.2	7.2	6.4	6.5	6.4	7.2	8.6	8.6	7.8
Porcentajes exportaciones CARICOM/exportaciones América Latina	-	-	66.9	83.5	68.8	58.2	59.4	55.1	51.9	66.2	63.6
<u>AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE d/</u>											
Exportaciones totales	8 532.5	11 518.6	15 212.2	36 182.8	52 712.2	70 265.6	91 325.7	97 956.8	89 858.4	90 895.4	97 636.1
Comercio intrarregional	749.9	1 275.3	1 969.7	5 964.8	8 536.5	11 583.3	13 882.9	16 227.9	13 481.3	10 696.9	11 443.3
Porcentaje intrarregional/total	8.8	11.1	12.9	16.5	16.2	16.5	15.2	16.6	15.0	11.8	11.7

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

a/ Estimaciones

b/ Excluye Chile

c/ Sólo incluye Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago

d/ Incluye once países de la ALADI, cinco del MOCA, cuatro de la CARICOM, Panamá y República Dominicana.

coadyuvar a los esfuerzos nacionales de reactivación y desarrollo.

Otro antecedente que ha de tenerse en cuenta, es la presión que están ejerciendo algunos países desarrollados para que se realice una nueva ronda de negociaciones sobre bienes, inversiones externas, tecnología y servicios. Particularmente en relación a esta última materia, la mayor parte de los países de la región aún se encuentra sin una posición clara respecto a sus intereses y posibilidades, aun cuando en el X Consejo Latinoamericano se ha dicho que esta nueva rueda de negociaciones se realizaría en el marco de un comercio fuertemente administrado, lo que induciría a la región a adoptar una posición común frente a ellas. Condición fundamental para lograr este fin es que la región fortalezca sus propios vínculos económicos internos.

B. OBJETIVOS Y MODALIDADES DE UNA POSIBLE NEGOCIACION REGIONAL

1. Marco para una negociación

En el seno de la ALADI se ha reconocido que "las ruedas regionales de negociaciones constituye la instancia a través de la cual los países miembros tratarán de transformar las manifestaciones señaladas en los acuerdos políticos en medidas, acciones y programas que hagan posible una recuperación y expansión sostenida de su comercio recíproco y la dinamización del proceso de integración, a través de fórmulas que contemplen las condiciones adversas del escenario regional".^{3/}

Concretar los objetivos antes descritos, convenidos e impulsados por los propios gobiernos, significa adoptar simultáneamente medidas destinadas a:

i) incrementar y dinamizar el comercio intrarregional para recuperar, al menos, los niveles de 1981 en el plazo más breve posible; y ii) estructurar una política consistente de apertura regional, es decir, involucrar a todos los países latinoamericanos y del Caribe en estos esfuerzos, de conformidad con el artículo 25 del Tratado de Montevideo de 1980, y de los mandatos políticos señalados.

Para utilizar adecuadamente las potencialidades regionales se precisa una firme decisión política, tanto a nivel gubernamental como en los agentes operativos, para aumentar significativamente los niveles de abastecimiento regional y restituir, en el menor plazo posible, las magnitudes de las corrientes de comercio alcanzadas a comienzos de la década. Asimismo, se debería tender a generar un intenso proceso de expansión del intercambio intrarregional, que permita que éste alcance un crecimiento autónomo.

Para estos fines, en el corto plazo, los gobiernos podrían adoptar decisiones encaminadas a desencadenar un proceso de concertación y de negociación con las características descritas. La reunión antes mencionada de representantes gubernamentales de alto nivel político, que realizará la ALADI del 7 al 11 de abril del presente año, podría marcar el inicio de esta negociación. En un proceso de tal naturaleza y envergadura, es indispensable la participación al más alto nivel ejecutivo de los ministerios encargados del comercio exterior y de las principales empresas estatales. Igualmente, es esencial un decidido compromiso de las máximas autoridades de los bancos centrales con las finalidades del proceso. Por tanto, desde el comienzo debería involucrarse, tanto política como operativamente, a todos los organismos competentes de cada país, como única manera de otorgarle al proceso de viabilidad que las circunstancias exigen, y de acortar la distancia entre la declaración y la acción.

Del examen de la evolución del comercio recíproco y, en particular, del deterioro experimentado desde 1982, se puede deducir cuáles han sido los ejes de intercambio más afectados por la crisis regional. Así, por ejemplo, en la ALADI se observa que las disminuciones más significativas del comercio se encuentran en las relaciones de Argentina, Brasil y México con los demás países. Por lo anterior, un primer análisis dentro de la ALADI podría concentrarse en las potencialidades de comercio entre los países medianos y los de menor desarrollo económico relativo, por un lado, y los tres países mayores, por otro. Las razones son tres: primero, el comercio entre Argentina, Brasil y México (ABRAMEX) y el resto de los miembros de la ALADI ha representado y representa la mayor parte del comercio intrazonal; segundo, el desequilibrio comercial al interior de la ALADI se explica básicamente por la relación entre estos dos grupos de países, y tercero, el colapso del comercio intrazonal en 1981-1983 se concentró precisamente en dicha relación.

Otro intercambio que muestra deterioro es aquel que se efectúa entre los países medianos y los de menor desarrollo económico relativo. Tal como se señaló, en el Grupo Andino, en el MCCA y en menor grado en la CARICOM, ha habido una significativa caída del intercambio entre los propios países miembros de cada esquema subregional. Probablemente el caso más serio sea el del Grupo Andino ya que, adicionalmente, se ha registrado un apreciable incumplimiento en la aplicación de los instrumentos para fomentar el intercambio.

Así como resulta evidente que el centro del proceso negociador debe fundarse en los principales ejes del intercambio comercial regional, es asimismo lógico que éste se concentre en las corrientes con más potencial que ha tenido o que puede tener el comercio entre todos los países latinoamericanos y del Caribe.

Esto supone acordar niveles indicativos o de referencia de lo que anualmente podría intercambiarse. Si los países con mayores importaciones manifestaran su decisión de adquirir dentro de la región ciertos montos de productos seleccionados, se originaría un rápido proceso de concertación, al aplicarse un nuevo estilo de negociación que se centraría en favorecer el restablecimiento o creación de sólidas corrientes de comercio intrarregional.

Iniciar el proceso de la manera antes descrita --ejes principales y países con altos niveles de importaciones--, supone que los países mayores de la región demuestren su intención de comprar en ella y se constituyen, por tanto, en promotores de la iniciativa. Esto significaría un pleno respaldo político a esta iniciativa y la participación de equipos técnicos de alto nivel para llevarla a la práctica. Las partes naturales en un proceso de este tipo serían el Grupo Andino, el MOCA y la CARICOM que, en conjunto con los restantes miembros de la ALADI, pueden alcanzar, en varios productos, niveles de oferta suficiente para satisfacer una alta proporción de las demandas que los países mayores de la región tengan.

Un antecedente importante es que Brasil y México, y en menor grado Argentina, como países mayores de la región, poseen gran capacidad de manejo en su comercio exterior, y pueden influir decididamente en el origen y destino de sus importaciones y exportaciones. Por lo tanto, esa capacidad ayudaría a concretar los flujos de comercio que finalmente se establecieran en el proceso negociador.

Comenzar la negociación teniendo por propósito básico el de restablecer y crear corrientes de comercio, significaría ajustar las restricciones instrumentales a este objetivo. Habría que definir, primero, proyectos integrales de negociación y, luego, determinar cuáles son los instrumentos que harían viables esas corrientes de intercambio. Esta modalidad se ajustaría plenamente a los planteamientos formulados en los diferentes acuerdos políticos y, además, sería compatible con la versatilidad instrumental que caracteriza al Tratado de Montevideo de 1980, si éste se usara como núcleo de un proceso negociador regional. Se determinaría así un marco de acción amplio para los países, los que podrían optar por una combinación de instrumentos que aseguraran la negociación y las corrientes de intercambio que en ella se pacten. El empleo ad hoc de los instrumentos indispensables reduciría al mínimo las interferencias con las políticas nacionales y con los compromisos gubernamentales con otros países u organismos de fuera de la región (el GATT o el FMI, por ejemplo).

Para seleccionar los productos o grupos de productos que abarcaría la negociación que se está planteando cabe formular diversas opciones. Lo importante es que la que se

elija debería asegurar determinados niveles de comercio y una estructura viable para la reorientación del intercambio.^{4/}

De esta manera, se lograría combinar condiciones de demanda y oferta potencial que permitirían una determinada desviación del comercio. Esta demanda debería ser satisfecha, en lo posible, mediante una expansión de la oferta exportable, procurando no provocar una contracción de las exportaciones que se están realizando a terceros países. Además, se debería incluir, en la demanda de los países mayores, productos que los restantes países de la región exportan al resto del mundo, ya que ellos ofrecen un índice de competitividad que facilitaría la materialización del proceso.

2. Elementos particulares de la negociación

La reorientación del comercio hacia proveedores latinoamericanos y del Caribe, a más de ser altamente selectiva y concentrarse en los intercambios de mayor incidencia, debería ayudar a resolver algunos problemas importantes del comercio exterior regional. Uno es de los productos básicos que atraviesan por una significativa caída en la demanda y en los precios. En estas circunstancias, parece razonable promover un máximo abastecimiento de las necesidades regionales, creando un mercado relativamente estable y reduciendo los gastos por concepto de fletes y seguros. Varios estudios muestran la existencia de un amplio margen de reorientación en el comercio de estos productos. En 1984, por ejemplo, y de conformidad con cifras proporcionadas por la OCDE,^{5/} ésta importó cerca de 26 mil millones de dólares desde América Latina y el Caribe. Simultáneamente, las importaciones de la región, en esos mismos productos, alcanzaron a 2.5 mil millones. El 80% de dichas adquisiciones corresponde al subgrupo de productos agrícolas, y en especial a las compras de soya y aceites de soya; éstas, en 1984, superaron los 1.2 mil millones. Son también importantes las compras de carne, maderas, cueros y las de mineral de hierro. En estos productos la región es exportadora neta y, por tanto, parece factible reducir mucho sus importaciones desde terceros países. Estas importaciones representan aproximadamente 22% del comercio intrarregional total y cerca de 32% del intercambio entre los países de la ALADI.

Un segundo aspecto, especialmente importante, se refiere a la utilización del poder de compra de los Estados. Estimaciones realizadas por el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) sitúan las importaciones estatales de 1982 en un promedio del 40% del total de las compras en el exterior.^{6/} Estudios posteriores demuestran que, de los 71 millones de dólares importados por los países de la ALADI en dicho año, aproximadamente 29 mil millones corresponden a adquisiciones de entidades estatales. Al excluir las

importaciones de combustibles (14.5 mil millones) y las de productos agrícolas (5.5 mil millones de dólares), quedan aproximadamente 9 mil millones que, en una alta proporción, corresponden a productos manufacturados. Por diversas razones técnicas no es posible proyectar estas estimaciones a años recientes. No obstante, estos antecedentes proporcionan una visión aproximada que permite concluir que su reorientación hacia la oferta regional tendría importantes efectos reactivadores sobre el sector productivo.

Un tercer problema se relaciona con la reactivación del sector industrial. La contracción de la demanda y de la disponibilidad de divisas han afectado la evolución de este sector, por lo que medidas como la recientemente señalada contribuirían a aliviar su crítica situación. Su reactivación debería concebirse y estructurarse en función de un mejoramiento de las oportunidades industriales, de manera que sus efectos beneficiaran a todos los países.

En el caso de los países de la región con un mayor desarrollo industrial, la exportación intrarregional de manufacturas podría aprovecharse para profundizar y completar el proceso de industrialización ya alcanzado, en particular en los insumos intermedios para el propio sector manufacturero y los sectores productivos con significativos eslabonamientos con él, y en bienes de capital. En el caso de los países de mediano o menor desarrollo industrial, las exportaciones pueden ayudar a la especialización en aquellas áreas donde ya existen ventajas comparativas o donde éstas se pueden crear a partir de las demandas internas más relevantes, como, por ejemplo, la minería, la agricultura, la pesca y otros sectores de base, o bien encauzando la producción manufacturera hacia bienes de consumo masivo. Hasta ahora, los intentos de programar el desarrollo conjunto de la actividad industrial han tenido escasos resultados en la región, pero ello no significa que no sea conveniente y necesario hacer esfuerzos en esa dirección. Cabe recordar que la base de la Comunidad Económica Europea fue la Comunidad del Acero y del Carbón, sectores estratégicos en aquella época para cimentar la industrialización europea. Se trataría, pues, de procurar una coordinación en las ramas del sector industrial que sean cruciales para sustentar un desarrollo más autónomo y dinámico del mismo. Una orientación definida y concentrada de las corrientes de comercio intrarregionales de manufacturas podría ayudar en ese propósito.

Como es evidente, las potencialidades de exportación de los países de mayor desarrollo y tamaño hacia el resto de la región son bastante más amplias que las posibilidades inversas. Esto puede limitar cualquier planteamiento orientado a expandir el intercambio intrarregional. En consecuencia, de conformidad con la mayoría de los tratados de integración y de los diversos acuerdos políticos, será necesario estipular

tratamientos especiales para los países medianos y los de menor desarrollo económico relativo.

Los desequilibrios comerciales responden a diversas causas. La alta heterogeneidad productiva de los países, sus diversos niveles de desarrollo, el fuerte peso de algunos productos como el petróleo, por ejemplo, determinan, entre otras razones, que los países sean deficitarios o superavitarios en su intercambio a nivel de un esquema de integración. Al plantearse una negociación para reactivar el comercio recíproco, debe tenerse presente esta situación para procurar que ella no impida la recuperación del intercambio y su ampliación a nuevas corrientes de comercio.

El problema de los desequilibrios tiene mayor gravitación en aquellos productos que se intercambian amparados por preferencias arancelarias, que significan un mayor costo en las importaciones intrarregionales respecto a las de terceros países. En consecuencia, es deseable que el comercio que se genere por la aplicación de este tipo de mecanismos tienda a un relativo equilibrio, a lo menos en el mediano plazo.

Por el contrario, el intercambio de productos que se realiza en igualdad de condiciones que el del mercado internacional deberá asimilarse a los desequilibrios que cada país tenga con el resto del mundo. Lo sucedido con varios productos básicos constituye un buen ejemplo. Aumentar el abastecimiento regional de petróleo, cobre o trigo, etc., no acrecienta o reduce los desequilibrios comerciales, si las transacciones se efectúan a precios internacionales. En situación análoga se encuentran ciertos productos manufacturados e insumos que pueden adquirirse coyunturalmente en la región, para atender determinadas necesidades de un país, y que no estén amparados por una preferencia que envuelva un mayor costo.

Un último aspecto, especialmente importante, es el relativo al carácter multilateral que debe prevalecer al tratar el tema del equilibrio comercial, ya que el enfoque bilateral puede generar un marco en extremo restrictivo. Dadas las características económicas de los países, es comprensible que entre pares de ellos se presenten ciertos desequilibrios, los que pueden compensarse en un balance multilateral.

Los aspectos comerciales no pueden mirarse aislados de los problemas de pagos y financiamiento. Estos pueden transformarse en elementos que posibiliten o frenen una negociación comercial. La ALADI y el MCCA vienen explorando alternativas en este frente desde hace tiempo. En la Conferencia Económica Latinoamericana se le otorgó especial relevancia, el Consejo de Ministros aprobó una resolución especial sobre el tema, pero aún no se logra una solución. Ante estas circunstancias, parece pertinente que los países promotores de esta iniciativa de financiamiento del comercio, estimulen un movimiento de similar fuerza política que comprometa la

activa participación de los bancos centrales. No obstante lo anterior, es previsible que pueda existir un desfase entre soluciones en materia de financiamiento y créditos de carácter general, y la puesta en marcha del esquema comercial. Para resolver esta situación se estima vital que las máximas autoridades de los bancos centrales contribuyan, entre tanto, a elaborar fórmulas adecuadas para incrementar el comercio de los productos que se negocien, en consonancia con las circunstancias que vive la región. Estas deben considerar también la posibilidad de inyectar recursos adicionales que incrementen la liquidez del sistema.

El esquema propuesto se iniciaría en el ámbito de la ALADI, pero de ningún modo tendría carácter excluyente. Por el contrario, desde un punto de vista regional se hace cada vez más urgente poner en marcha una política decidida y sistemática que, con diferentes niveles de intensidad, incorpore a todos los países latinoamericanos y del Caribe.

II. BUSQUEDA DE FORMULAS DE CONVERGENCIA ENTRE LA INTEGRACION Y LA COOPERACION

A. LOS CONCEPTOS DE INTEGRACION Y COOPERACION Y ALGUNOS ELEMENTOS DE DIVERGENCIA

No existen interpretaciones de común aceptación para los términos integración y cooperación; por lo tanto, tampoco hay una frontera claramente delimitada entre ambos conceptos. En muchas ocasiones, éstos se utilizan como sinónimos. En otras oportunidades, representan dos enfoques diferentes de un mismo proceso o situaciones. Para algunos, la cooperación constituye la antesala de la integración; una secuencia de esa naturaleza supone reconocer un cierto proceso evolutivo y también grados o posibilidades de convergencia. Para otros, ambos conceptos representan experiencias antagónicas que no pueden confluir, por más que se profundicen.

Etimológicamente, integración es la acción y efecto de integrar, o sea, de formar las partes de un todo o completar las partes que falten de un todo. Por otro lado, cooperación es la acción y efecto de cooperar, es decir, de obrar conjuntamente con otro u otros para un mismo fin.

El uso de los términos en el plano internacional presenta diferencias algo más claras. El concepto de integración se asocia directamente al comercio exterior, y se ciñe a las normas jurídicas establecidas en el marco del GATT. Es decir, se identifica casi en forma exclusiva con los conceptos de zona de libre comercio, unión aduanera o mercado común.

El concepto cooperación es ampliamente utilizado en el marco del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME). Hasta 1971, era el elemento central del proceso de vinculación e interdependencia impulsado para consolidar las relaciones económicas mutuas. La posterior aprobación del "Programa de profundización y perfeccionamiento de la colaboración y de desarrollo de la integración económica socialista" plantea que mientras "la cooperación económica, científica y técnica se profundiza, la integración se desarrolla".^{7/} En otras palabras, la cooperación se concibe como parte de un todo, que es el de la integración.

También en el campo internacional, el concepto de cooperación se utiliza de manera amplia y flexible. Se trata de un conjunto de normas y principios que regulan en general las relaciones económicas entre las naciones. En el caso de las vinculaciones entre los países desarrollados y los en desarrollo, son típicas, por ejemplo, normas tales como el acceso preferencial a los mercados, la no discriminación y la ayuda oficial al desarrollo. Como es evidente, tales disposiciones son de aplicación voluntaria y apuntan a objetivos no siempre cumplidos. La evolución reciente de la economía internacional ha puesto en jaque un vasto conjunto de principios que en algunos momentos llegaron a tener cierta significación.

El concepto de cooperación ha sido utilizado en especial en el marco de las relaciones económicas entre países en desarrollo. La cooperación económica --CEPD-- y la cooperación técnica --CTPD-- entre estos países ha adquirido creciente importancia como elemento para vigorizar las relaciones sur-sur. No se trata aquí este tipo de cooperación, que abarca también otras regiones en desarrollo, por cuanto el análisis se ha concentrado sólo en las relaciones intralatinamericanas. Tampoco se trata en esta ocasión el tema de la denominada "cooperación hemisférica", que se impulsa preferentemente en el marco de la OEA. La participación de los Estados Unidos en tal iniciativa le confiere características especiales, diferentes a las que se pretenden destacar en el marco de este trabajo.

Como punto de partida, se hace necesario concentrar el tema en el ámbito exclusivamente regional e iniciar el examen de la viabilidad de una mayor convergencia entre las esferas de la integración y de la cooperación, de manera que ambos tipos de acciones apunten, en lo posible, a objetivos concordantes. Al mismo tiempo, es deseable una mayor permeabilidad e interacción entre los organismos que actúan en cada una de estas esferas.

Cohen y Rosenthal ^{8/} sostienen que "a pesar de lo mucho escrito sobre el tema de la integración económica, son diversas las interpretaciones de su significado". Plantean cuatro niveles simplificados para definirla, que van desde "la abolición total de barreras aduaneras entre distintas unidades

económicas nacionales (la eliminación parcial de esas barreras sería cooperación económica)" hasta "la unificación de varias economías en una sola, con movilidad total de los factores dentro de la economía ampliada, y una total unificación de políticas bajo la dirección de instituciones centralizadas".

Concluyen señalando: "Para lo que interesa aquí, puede considerarse un proceso integrador cualquier conjunto de acciones mancomunadas, impulsadas por instituciones comunes que incrementan el nivel de interdependencia económica entre un grupo de países. El grado de intensidad de dicho proceso será tan amplio o tan limitado como lo deseen los países miembros".

En la práctica regional, el concepto de integración económica se ha asociado a las clásicas metas de zona de libre comercio, unión aduanera o mercado común. Las etapas más avanzadas implican ciertos rasgos de supranacionalidad a los cuales los gobiernos normalmente han sido reacios; su aceptación parcial, cuando se ha producido, ha ido acompañada por condiciones muy restrictivas. Es el caso del Mercado Común Centroamericano (MCCA) o del Grupo Andino, que presentan algunas características de este tipo. En ambos esquemas, éstas fueron la consecuencia de la evolución de los procesos, y no el fruto de una determinada concepción inicial.

Independientemente de los aspectos supranacionales --tema de por sí complejo-- lo cierto es que en el ámbito latinoamericano el concepto de integración siempre se ha asociado a la ampliación de los mercados y, por tanto, a la abolición de aranceles y restricciones no arancelarias. Se parte de la base que un espacio económico unificado permitiría una adecuada utilización de las economías de escala, y los consiguientes incrementos en la producción y productividad. En general, se ha pensado que la creación de una estructura ampliada de mercados, vía la libre competencia, daría un fuerte impulso al desarrollo de la economía de los países que se asociaban, en especial en el sector industrial. Es decir, se aceptó la tesis de que el mercado ampliado de los países que se integran, y el libre juego de la oferta y de la demanda constituirían los elementos más eficientes del proceso de asignación de recursos.

En el MCCA y en el Grupo Andino se agregaron algunos mecanismos de compensación o de equilibrio, como el Régimen de Industrias de Integración Centroamericana y los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial. Estos, actuando a nivel de proyectos específicos, tenían por objeto complementar la acción del mercado y facilitar una equitativa distribución de los beneficios de la integración. Lamentablemente, la aplicación de tales instrumentos fue en extremo limitada, y en ambos procesos --con diferente intensidad-- prevaleció una línea comercialista que terminó por transformarse en la

característica más relevante de la integración latinoamericana.

En síntesis, los esquemas de integración concentraron sus esfuerzos en diseñar y poner en marcha todos los mecanismos conducentes a facilitar la ampliación de los mercados, tales como la liberación arancelaria y no arancelaria, el arancel externo común, los sistemas de compensación de pagos, etc. Se postulaba que en este marco surgiría un proceso evolutivo y acumulativo que llevaría a fases sucesivas de creciente profundización. Al armonizar ciertas políticas básicas en materia de comercio exterior, podrían coordinarse otras políticas, y se culminaría --en el largo plazo-- con el establecimiento de unidades económicas subregionales.

De aquí surgió la visión "totalizante" de la integración y el supuesto implícito que ésta pasaría casi automáticamente a ser un factor importante en el diseño y ejecución de los planes o políticas nacionales. Como consecuencia, surgió también un supuesto erróneo del carácter irreversible del proceso. El conjunto de estas visiones contribuyó a crear expectativas desmesuradas en relación con los avances efectivos, que fueron importantes, pero sustancialmente inferiores a ellas.

Con diferencias de grados y de análisis, esta visión prevaleció por largo tiempo en el ámbito regional. En el fondo, se trataba de un enfoque imitativo que, en cierta manera, pretendía reproducir en América Latina algunos elementos de la institucionalidad vigente en las relaciones internacionales, principalmente entre países desarrollados. Así, las normas del GATT tuvieron especial influencia en la estructura del Tratado de Montevideo que creó la ALALC. En otros casos más avanzados, el paradigma lo constituía la CEE. No obstante, la concepción tradicional sólo facilitó la reproducción de normas de tipo comercial. Los enfoques sectoriales, como el de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, primero, y luego el del caso agrícola, no fueron considerados ni aplicados de manera adecuada.

La identificación entre integración y libre comercio creó una visión restringida acerca de las potencialidades de la acción concertada regional. La interdependencia económica pasó a considerar casi exclusivamente desde el punto de vista comercial, y los éxitos o fracasos se midieron en función de la evolución del intercambio recíproco. En muchos casos, se olvidó que la dirección del intercambio y las variaciones en sus niveles obedecen simultáneamente a un conjunto de factores, y que el instrumental elegido para la integración opera sólo sobre un número restringido de ellos, no siempre los más importantes.

Como resultado de esta rigidez conceptual, diversas iniciativas --preferentemente sectoriales-- destinadas a incrementar la interdependencia entre los países, fueron

calificadas sólo como actividades de cooperación. Es decir, en la visión ortodoxa de la integración se les asignó un papel de menor importancia, debido a que carecían de un carácter "totalizante". Además, se cuestionaba en forma directa, tanto conceptual como instrumentalmente, a la cooperación. Esta interpretación errónea condujo también a afirmar la imposibilidad de la convergencia de ambos procesos.

La práctica demostró que la identificación entre integración y libre comercio no correspondió a las realidades políticas y económicas de la región en el pasado. En la medida que el contexto internacional revela cada día nuevas y profundas turbulencias, y que éstas se proyectan al escenario regional, esta identificación se muestra aún más insuficiente. La búsqueda de nuevas opciones prioriza el concepto de cooperación, o bien el de una integración entendida en términos menos convencionales que antes.

B. ¿CRISIS DE LA INTEGRACION Y AUGE DE LA COOPERACION?

La evolución práctica de los procesos de integración, vistos en la perspectiva antes señalada, comenzó a mostrar contradicciones profundas a poco de avanzar hacia el cumplimiento de las metas de cada esquema. Los beneficios del proceso no tuvieron una repartición equitativa: como era de esperar, se concentraron en los países de mayor desarrollo. Los de menor desarrollo económico relativo prácticamente carecían de oferta exportable, y por ello no tuvieron acceso a los nuevos mercados. La integración, en su enfoque más ortodoxo o clásico, nunca logró impulsar una dinámica que la transformara en un factor de cierta incidencia en el diseño y aplicación de las principales políticas económicas nacionales. Por el contrario, se fue transformando en un fin en sí misma, lo que acentuó su alejamiento de las realidades de los países. El rígido enfoque instrumentalista no podía pretender sobreponerse o modificar las políticas nacionales, ni los escasos compromisos reales atraer a su causa a los agentes operativos. Al mismo tiempo, no lograba superarse el círculo vicioso de la escasa importancia del comercio intrarregional, incapaz de justificar alguna subordinación de las políticas nacionales pertinentes al objetivo de la integración.

Hacia fines de la década de los sesenta la crisis era generalizada. La ALALC trataba de reencontrarse ajustando su itinerario mediante el Protocolo de Caracas. El conflicto entre El Salvador y Honduras repercutió gravemente en el MCCA. La esperanza se concentraba en el empuje político y en la estructura innovadora con que comenzaba a surgir el Grupo Andino.

A comienzos de los años setenta, factores externos agravaron la percepción de crisis. La inconvertibilidad del dólar, los menores crecimientos del comercio internacional, la elevación de los precios de los hidrocarburos, entre otros factores, comenzaron a cambiar sustancialmente los patrones establecidos en la economía internacional y a incidir negativamente en el panorama económico regional.

En algunos casos, como indica Rosenthal ^{9/} para Centroamérica, la "crisis" de la integración no se refería tanto a la distancia entre los propósitos y las realizaciones, sino a la diferencia entre realizaciones y expectativas. En otros esquemas, la situación fue diferente. Se presentaron --y aún perduran-- crisis reales que fueron socavando las bases conceptuales de funcionamiento de la integración. Estas crisis, en muchos casos generalizadas, impidieron que culminara la instrumentación que perfeccionaría el mercado ampliado; tales procesos llegaron incluso a revertirse, y se anularon acuerdos trabajosamente conseguidos. Se abrió paso a exacerbadas corrientes bilateralistas que, por definición, son contrapuestas al tipo de multilateralismo inherente a los procesos de integración que se trataron de construir en Latinoamérica y el Caribe.

La crisis de la integración proviene, además, de su incapacidad para adaptarse y responder a las nuevas circunstancias de la evolución de la economía internacional. Así se explica que los países volcaran paulatinamente sus esfuerzos al plano bilateral o sectorial, dentro de un nuevo marco conceptual e instrumental más próximo a la forma más tradicional de la cooperación.

Por otra parte, no debe desconocerse que, especialmente en la década pasada, la región enfrentó un panorama extraordinariamente complejo que, junto con modificar la estructura política, creó un escenario poco apto para fomentar la interdependencia latinoamericana. Fuertes corrientes políticas fundadas en la doctrina de la seguridad nacional, la aplicación de modelos neoliberales llevados al extremo, y el facilismo financiero, orientaron las acciones gubernativas --y también empresariales-- por senderos diametralmente distintos a los del objetivo de unidad regional.

La necesidad de crear y profundizar la interdependencia regional, tanto por razones políticas como económicas, "hizo cada vez más popular en América Latina un enfoque más pragmático de la integración, que algunos llamaban la 'integración informal' o la 'integración por proyectos', que a veces abandona los enfoques totalizadores y las metas finales, sustituyéndolas por --o complementándolas con-- acciones conjuntas en aquellas áreas de quehacer económico que admitían cooperación entre dos o más países. Este enfoque sin duda influyó mucho en la concepción del SELA, así como ... en la ALADI".^{10/}

Este nuevo enfoque comenzó a esbozarse en el sector energético. Las turbulencias del contexto internacional se agravaron ante las complejas perspectivas energéticas de comienzos de la década pasada. Si bien la Asociación de Asistencia Recíproca Petrolera Estatal Latinoamericana (ARPEL) existía desde 1964, la magnitud del problema demandaba un amplio marco político de concertación. El Convenio de Lima, constitutivo de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), fue suscrito en noviembre de 1973, luego de un rápido proceso de negociación, y estuvo abierto a todos los países soberanos de Latinoamérica y el Caribe que desearan suscribirlo. Se rompió de esta manera una visión extrema de sub-regionalismo, y se inició un diálogo pluralista en torno a los principales problemas del sector energético.

La transición conceptual no resultó fácil. Si bien el Convenio de Lima introdujo un conjunto de disposiciones novedosas en el ámbito regional, el propio Convenio, y en mayor grado el Primer Programa de Trabajo de la OLADE, muestran fuerte influencia de las modalidades clásicas de la integración. Para el corto plazo se priorizó la creación de un mercado latinoamericano de energía y el establecimiento de un organismo financiero para la realización de proyectos energéticos y otros directamente relacionados con la energía. Entre las funciones del organismo estaba la de compensar, en el mercado latinoamericano, eventuales desajustes derivados de la diferente dotación de recursos.

La primera reorganización importante en la base operativa y conceptual de la OLADE concluye en 1980, al aprobarse la Declaración de San José, que adopta un esquema funcional de trabajo. La práctica de esta organización demuestra que se requirió de un tiempo prolongado hasta encontrar las líneas directrices del desarrollo de la cooperación energética.

Simultáneamente, diversos mecanismos de cooperación comienzan a proliferar. Surgen el Grupo de Países Latinoamericanos y del Caribe Exportadores de Azúcar (GEPLACEA), la Unión de Países Exportadores de Banano (UPEB) y la Naviera Multinacional del Caribe (NAMUCAR), como antecedentes inmediatos del esquema de cooperación instituido en el marco de los Comités de Acción del SELA. Estos, a partir de 1975, se transforman en típicos instrumentos de fomento de la cooperación. En los primeros cinco años del SELA se pusieron en marcha nueve Comités en diferentes sectores de importancia. Algunos concluyeron sus funciones creando una entidad permanente y autónoma de cooperación (en fertilizantes, la Empresa Multinacional Latinoamericana de Comercialización de Fertilizantes, MULTIFERT; en pesca, la Organización Latinoamericana de Desarrollo Pesquero, OLDEPESCA). Otros las terminaron al cumplirse parcialmente sus objetivos dentro de los plazos perfilados (Guatemala y Nicaragua). En algunos Comités no

se logró armar una trama consistente de cooperación y se concluyeron las actividades sin resultados positivos, como en el caso de complementos alimenticios.

La fase de revisión y la búsqueda de nuevas opciones culminó con la suscripción del Tratado de Montevideo de 1980, que instituyó la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Esta concentra su acción en expandir el intercambio comercial entre sus miembros. Abandona los enfoques tradicionales y abre el paso a un nuevo estilo o modalidad de integración, o, más propiamente, de cooperación comercial latinoamericana.

C. RASGOS Y CONDICIONES DE LA COOPERACION REGIONAL

Los esfuerzos de cooperación en América Latina y el Caribe revelan una multiplicidad de experiencias que comprenden variados sectores y diversas modalidades. Como es lógico, algunas iniciativas han producido resultados positivos, otras no lograron madurar, y también se dieron casos negativos. En cuanto a la cooperación misma, también hubo crisis de expectativas, crisis reales y complejos procesos de consolidación. Es difícil hacer una caracterización general de la amplia gama de experiencias; sin embargo, a partir de los diversos ensayos efectuados hasta la fecha, pueden identificarse algunas condiciones necesarias para la cooperación regional:

a) Los principios de igualdad, soberanía e independencia de los Estados, de solidaridad y de no intervención en asuntos internos, y de respeto a las diferencias de sistemas políticos, económicos y sociales parecen ser elementos esenciales del éxito de un programa de cooperación.

b) Coadyuvar a la ejecución de determinadas políticas o planes nacionales, mediante el desarrollo de proyectos específicos entre dos o más países latinoamericanos, es un objetivo central de la cooperación. Lo anterior implica reconocer que tienen que existir intereses comunes entre los participantes y una clara percepción de que el desarrollo de una iniciativa reportará mayores beneficios --o incurrirá en menores costos-- si se le realiza mediante la acción concertada entre países.

c) La cooperación tiene, en consecuencia, un papel complementario respecto de las políticas nacionales; es decir, constituye sólo un medio para alcanzar determinadas finalidades concretas. Podrá proyectarse y profundizar en el medida en que existan explícitamente, entre los países, múltiples finalidades comunes y específicas. El nivel más restringido de la cooperación será aquel que aglutine los intereses de los países en torno a una actividad o proyecto concreto, que incluso puede tener carácter transitorio. La cooperación se

irá ampliando y profundizando a medida que se multiplican los proyectos comunes o que —dentro de un determinado sector— existen amplias zonas de posibles acciones concretas.

d) Parece conveniente hacer una clara distinción entre la cooperación que vincula entre sí a países latinoamericanos y del Caribe exclusivamente, y la cooperación internacional en un sentido más amplio. Esto no impide que se negocien —conjunta o concertadamente— acuerdos de diferente naturaleza con países industrializados. Sin embargo, esta última modalidad de negociación internacional no debe ubicarse en el marco de lo que se procura tipificar por cooperación regional, sino en el contexto de las relaciones económicas internacionales.^{11/}

e) Los aspectos institucionales funcionan en dos niveles interrelacionados: nacional y multilateral. En el plano nacional, es esencial identificar y hacer actuar a contrapartes operativas que sean las ejecutoras de las políticas internas; así se consigue mantener una directa vinculación entre el acuerdo (bilateral o multilateral) y las necesidades reales, como se ha demostrado en aquellas iniciativas de cooperación que más han avanzado. En el plano multilateral, la institucionalidad puede adquirir diferentes formas, que serán expresiones del tipo de acuerdo de que se trate y también, relativamente, de la estructura interna de los países participantes. El rango de variación es, en consecuencia, amplio, y poco asimilable a modalidades predeterminadas.

Cabe señalar, por otra parte, que el Convenio de Panamá, que dio vida al SELA, determina que en los Comités de Acción deberán participar más de dos países, y por lo tanto, descarta automáticamente la cooperación bilateral. Es probable que esta disposición haya tenido su origen en el temor de un excesivo bilateralismo. No obstante, la cooperación entre pares de países es hoy una realidad que adquiere creciente importancia sobre todo en el ámbito fronterizo. Además, algunos proyectos de gran envergadura —Itaipú, por ejemplo— constituyen casos relevantes de creación de interdependencia económica de largo plazo. Su puesta en marcha ha incidido incluso en el ritmo de desarrollo del Paraguay y del Brasil. Se trata de esfuerzos amparados por tratados internacionales que tienen, en la práctica, carácter permanente.

Un rasgo típico de los procesos de cooperación regional consiste en incursionar en campos normalmente no incluidos en los esquemas de integración tradicionales. En ciertos casos, la incursión ha tenido sólo carácter indirecto, ya que se ha sometido a un determinado sector a normas de tipo general como puede ser, por ejemplo, un programa de liberación.

Lo anterior, junto con explicar una diferencia relevante entre integración y cooperación, explica también la gran atomización que existe en el campo de la cooperación. Cada iniciativa tiende a tratar el caso con la especificidad que

demanda su sector o campo de acción. Existen algunas modalidades comunes entre diversas iniciativas, que se van superando en la medida que se profundiza la ejecución de un determinado proyecto.

Sin intentar una tipología de la cooperación, se puede distinguir:12/

a) La cooperación sectorial, por ejemplo en transporte e infraestructura, en energía, en la explotación conjunta de recursos naturales, etc.

b) La cooperación empresarial --pública y privada-- como la realizada por el Instituto Latinoamericano del Fierro y del Acero (ILAFA), la ARPEL, la Asociación Latinoamericana de Industrias de Bienes de Capital (ALABIC), etc.

c) La cooperación "funcional", por ejemplo en salud (Convenio Hipólito Unanue del Grupo Andino) y educación y cultura (Convenio Andrés Bello).

d) La cooperación comercial, con acciones como la promoción de exportaciones, la coordinación en las importaciones, el establecimiento de redes de intercambio de información comercial, y la realización de ferias y exposiciones. A este respecto se pueden mencionar la UPEB y la MULTIFERT.

e) La cooperación tecnológica, con iniciativas como la Red de Información Tecnológica Latinoamericana (RITLA), el Sistema Andino de Información Tecnológica (SAIT), producción de alimentos enriquecidos y, en general, los Proyectos Andinos de Desarrollo Tecnológico (PADT).

f) La cooperación en el área política, al estilo de las posiciones comunes para preservar la democracia y la autodeterminación, y acciones conjuntas para resolver conflictos bélicos o para evitarlos (Grupo Contadora).

La cooperación comercial se vincula estrechamente con acciones típicas de un proceso de integración. No obstante, es conveniente precisar que existen diferencias instrumentales importantes. En el marco de la cooperación comercial no se plantea la utilización de la política arancelaria como mecanismo general de fomento del intercambio ni como eje de un determinado proceso de asignación de recursos. Cuando se utiliza el instrumento arancelario, éste tiene una aplicación restringida y temporal, sin un carácter globalizante ni multilateral. La colocación de exportaciones en terceros países fue el centro de las preocupaciones de la Compañía Comercializadora Multinacional del Banano S.A. (COMUNBANA). La MULTIFERT canaliza algunas importaciones de fertilizantes desde los mercados internacionales, y en caso de haber excedentes de oferta de empresas participantes en la multinacional, éstos se colocan en el mercado regional sin considerar la existencia de aranceles o restricciones no arancelarias.

Un factor común de los tipos de cooperación antes mencionados es su permanencia en el tiempo, dado que generalmente comprenden acciones de largo plazo y de carácter

estable. No obstante, también existen figuras temporales de cooperación que pueden alcanzar especial relevancia; la temporalidad no dice relación con un grado de importancia relativa, sino que se vincula solamente al cumplimiento de objetivos predeterminados en el esquema de cooperación que se trata de impulsar. Un caso de gran significado político y económico, ejemplificador de esta modalidad de cooperación, es el Acuerdo de San José. Mediante este instrumento internacional, México y Venezuela asumieron el compromiso de asegurar el suministro de hidrocarburos a países centroamericanos y del Caribe. Establecieron, además, un servicio de financiamiento para contribuir a aliviar el peso del pago de petróleo. Esta valiosa iniciativa fue iniciada en 1974 por Venezuela; y al incorporarse México, en 1980, se amplió el número de países beneficiados.^{13/} Tiene duración anual y ha sido renovada sistemáticamente, a pesar de los ajustes producidos en el mercado petrolero. Las tendencias imperantes en los precios podrían introducir cambios importantes en el mencionado Acuerdo. A pesar de ello, hay que reconocer que ha cumplido un papel de extraordinaria significación en una coyuntura regional e internacional crítica, de particulares y graves efectos para los países importadores de petróleo del Caribe y Centroamérica.

Un rasgo inherente a la estructura jurídica y funcional de los Comités de Acción del SELA en su temporalidad. Si bien en muchos casos la temática planteada fue extensa, el límite de tiempo obligó a concentrar el esfuerzo en aquellas zonas de mayor potencialidad de concertación. En algunos Comités se adoptaron figuras permanentes de cooperación que recogieron la casi totalidad del programa establecido originalmente: así sucedió en el caso de la OLDEPESCA. En otras situaciones, el elemento permanente de cooperación representaba sólo una parte de la plataforma original: la MULTIFERT recoge del Comité de Acción de Fertilizantes las acciones más importantes del área de la comercialización, pero excluye propuestas relativas a la producción; las circunstancias imperantes en aquella época no permitieron detectar posibilidades de cooperación en el campo de la fabricación de fertilizantes. Sin embargo, el tema puede ser retomado por los países cuando sea oportuno.

Es importante destacar que las acciones permanentes de cooperación exigen la previa formación de una red de interrelaciones consistentes, que les dé un adecuado soporte en el largo plazo. En otros términos, se requiere de mucha coincidencia entre los objetivos nacionales y los multinacionales, de una sistemática interacción entre el quehacer de los países y el organismo de cooperación, y de una adecuada participación de los agentes operativos nacionales.

Al observar el panorama actual de la cooperación, se aprecia con claridad que la carencia de algunas de las

condiciones centrales antes señaladas lleva a que el proceso se mantenga en un compás de espera o no genere los resultados previstos. Por el contrario, cuando se cumplen a cabalidad tales condiciones, la cooperación tiende a un máximo de efectividad y es capaz de un desarrollo relativamente autosostenido, a pesar de posibles fases recesivas.

No se tiene conocimiento de una sistematización de las experiencias relevantes que permita señalar caminos alternativos para los actuales, o nuevos esfuerzos de cooperación. Tampoco se sabe de un recuento de las iniciativas que, por diversas razones, no lograron concretarse, ni de una consolidación de las causas que explican por qué otros proyectos no alcanzaron un grado suficiente de maduración. Al mismo tiempo, hasta la vigencia operativa del Convenio de Panamá, las iniciativas de cooperación carecían de un marco jurídico-institucional que las cobijara y difundiera, de manera de imprimirles rasgos de multilateralidad aunque se tratara de acciones limitadas a pocos países o a un par de ellos. Una vez que el SELA comenzó a operar, los países deberían, teóricamente, haber canalizado sus iniciativas a través de dicho organismo. Como esto sólo se ha cumplido parcialmente, la cooperación ha seguido siendo muy espontánea y generalmente bilateral, lo que hace difícil sistematizar experiencias (positivas o negativas), promover nuevas acciones y establecer pautas mínimas de coordinación entre organismos de cooperación y entre éstos y los esquemas de integración.

América Latina y el Caribe están muy lejos de contar con una política coherente y vertebrada de cooperación, que permita maximizar los beneficios que se derivan de las diversas iniciativas impulsadas a lo largo del tiempo.

Una política de cooperación podría procurar la articulación de numerosos proyectos que están en funcionamiento y, en general, el aprovechamiento de las principales experiencias registradas. Al plantear el concepto de política regional de cooperación parece necesario, en primer lugar, precisar que no se pretende coartar las iniciativas nacionales insertándolas en determinados esquemas jurídico-institucionales. En segundo término, tampoco se pretende que exista un ordenamiento centralizado que obligue a instancias forzadas de coordinación que en muchos casos tienen sólo carácter formal y que, incluso, podrían llegar a desnaturalizar ciertos proyectos. Por el contrario, una política de cooperación regional --a lo menos en sus fases iniciales-- debería intentar darle transparencia a las diversas iniciativas; mantener un catastro actualizado de proyectos que permita la acumulación de experiencias; facilitar diversas fórmulas de colaboración al fortalecer la acción de cada organización y evitar la duplicación de esfuerzos; crear o fortalecer las instancias promotoras de nuevas acciones, y, en general, procurar imprimirle al proceso un máximo de eficiencia y operatividad.

La plataforma de cooperación que los países aprueban periódicamente en el marco del SELA podría constituir el centro de esta articulación. En el mediano plazo, ésta debería ser una meta regional, y mantenerse como objetivo a pesar de que la experiencia de 10 años de dicha institución demuestra las dificultades para poner en práctica esta idea. Un aspecto diferente es lo que se puede hacer a nivel subregional, tema que se examinará más adelante.

Las características propias de cada iniciativa de cooperación traen consigo una gran dispersión entre ellas. Esta dispersión lleva a que cada acción aislada de cooperación se mantenga en un círculo estrecho, debido a una acentuada y excesiva visión sectorial que, muchas veces, impide una adecuada valorización regional de los avances que se realizan o de las dificultades que se enfrentan. Sin que se pierda la especificidad de la cooperación, parece lógico avanzar, cuando así se justifique, hacia una nueva proyección que busque marcos más amplios y procure proyectar y poner en práctica un intenso proceso de coordinación intralatinoamericana.

Las reflexiones anteriores adquieren especial importancia en el caso de la cooperación bilateral. Numerosas iniciativas entre pares de países, especialmente en ciertas zonas fronterizas, no se han insertado en una concepción propiamente regional. En muchas ocasiones, éstas facilitan el comercio, incrementan directamente la interdependencia y en ciertos casos tienen claras posibilidades de redimensionarse, proyectándose hacia un plano trilateral o incluso multilateral. Sin embargo, su carácter bilateral las pone al margen de procesos más amplios, y parecen estar ajenas al esquema de interrelación regional que se persigue.

D. ALGUNAS EXPERIENCIAS DE COOPERACION

1. Casos seleccionados

A continuación se presentan cinco casos concretos de cooperación. Fueron seleccionados dado que constituyen experiencias en distintos campos y tienen una alta potencialidad para generar iniciativas concomitantes o derivadas de ellas. Asimismo, son ejemplos del amplio espectro temático e instrumental de la cooperación regional y de las modalidades que se pueden utilizar en esta materia.

a) Cooperación en el sector de la energía nuclear

Es conocida la importancia estratégica de este sector en cuanto a sus usos pacíficos y a sus derivaciones hacia

empleos bélicos. Posee importantes efectos en el campo científico, tecnológico y económico, que se proyectan a diferentes actividades.

El desarrollo nuclear demanda fuertes inversiones y el acceso a tecnologías que los países desarrollados mantienen cautivas o comercializan sólo en condiciones muy restrictivas. Prevalcen claras tendencias monopólicas que limitan las posibilidades de la mayoría de los países de la región para adquirir este tipo de conocimientos. En consecuencia, una meta de especial trascendencia para los países de la región interesados en este campo, es alcanzar un nivel de desarrollo tecnológico con cierto grado de autonomía, lo que, por las razones señaladas, sólo será factible si se impulsa un esquema sólido de cooperación regional.

En este caso, las consideraciones de orden político y geográfico adquieren especial relevancia. Los problemas limítrofes y, en general, las relaciones entre los estados imponen un tratamiento especialmente cuidadoso del tema. Los esfuerzos bilaterales y multilaterales que se están desarrollando en la región y los objetivos ya logrados, revelan la existencia de posibilidades de avanzar en relación con temas importantes y sensibles, cuando se superan rígidas concepciones geopolíticas.

La reciente Declaración de los Presidentes de Argentina y el Brasil sobre política nuclear (Iguazú, noviembre 1985) en el sentido de ampliar la cooperación a otros países latinoamericanos y buscar modalidades que aseguren los intereses de la región en materia de paz, seguridad y desarrollo, representan un adelanto de singular importancia en la materia.

La generación de electricidad mediante centrales nucleares es el uso pacífico más importante de la fisión nuclear y su desarrollo ha conducido al establecimiento de un conjunto de actividades vinculadas entre sí. Las principales se relacionan con la fabricación, construcción y operación de las centrales nucleares, producción del combustible nuclear y aspectos complementarios de este complejo sector. La utilización pacífica de la energía nuclear se ha ido diversificando, abarcando nuevas áreas e incrementando así su importancia tecnológica y económica.

La construcción local de centrales nucleares exige una participación activa del sector electro-mecánico-metalúrgico convencional, que debe modernizarse adecuadamente para suministrar insumos con características tecnológicas complejas y de rigurosas normas de calidad. A su vez, este progreso revierte sobre renglones más tradicionales, como el de equipos para la industria de alimentación, la industria química, forja y soldadura de grandes componentes, ensayos no destructivos especiales, instrumentos de control para industrias, procesos y otros, con lo que los efectos de desarrollo

tecnológico de la industria nuclear se propagan a muchos otros sectores de la actividad productiva.

El desarrollo tecnológico autónomo en el campo de la energía nuclear, supone la solución de problemas científicos de gran complejidad y elevado riesgo y exige, en consecuencia, grandes inversiones en recursos financieros, humanos y materiales, muy superiores a los actualmente disponibles en la gran mayoría de los países de América Latina y del Caribe. Si se define el uso pacífico de la energía nuclear como prioritario, resulta entonces imperativo promover esfuerzos concertados entre varios países de la región para tratar de alcanzar la autonomía tanto en lo que se refiere a la capacidad de fabricación como al desarrollo de tecnología propia, dado el monopolio internacional que existe en estos rubros en los países desarrollados.

La cooperación nuclear en la región adquirió mayor dinamismo a partir de la elevación de los precios de los hidrocarburos. Tomando como centro las capacidades de la Argentina y el Brasil, comenzaron a desarrollarse o intensificarse diferentes modalidades de cooperación bilateral. Han continuado progresando a pesar de dificultades generales en las relaciones entre ciertos países. El caso argentino-chileno es especialmente importante, por cuanto los acuerdos de cooperación se mantuvieron incluso en los períodos de mayor tensión fronteriza.

El Programa Arreglos Regionales Cooperativos para la promoción de la ciencia y tecnología nuclear en América Latina (ARCAL) es el primer ensayo de cooperación multilateral en el sector. Surgió como una iniciativa dentro del Grupo Andino orientada a lograr un mayor desarrollo en el campo nuclear por medio de la cooperación. Posteriormente la Argentina, el Brasil, Chile, el Paraguay, el Uruguay y Guatemala, que venían participando en calidad de observadores, pasaron a ser Estados miembros. En la actualidad, además, son observadores Costa Rica, Cuba y México.

En el marco del ARCAL se realizan reuniones anuales de coordinación y de intercambio de informaciones. En 1984, se acordó el desarrollo de nueve iniciativas relativas a la protección radiológica, técnicas analíticas nucleares, utilización de reactores, irradiación de alimentos, etc. En 1985, se aprobaron los planes para ejecutar los primeros proyectos que cubren un período de cinco años.

El Programa ARCAL ha concluido su fase de organización avanzando hacia la etapa de ejecución de proyectos concretos, sobre la base de la complementación de los recursos y conocimientos. Por cierto, este programa descansa en el apoyo que le han otorgado la Argentina y el Brasil, países en que el sector ha alcanzado altos niveles de desarrollo tecnológico y, por lo tanto, están en condiciones de brindar el respaldo técnico que el programa requiere. De una manera incipiente,

la región se encuentra avanzando en un importante programa de colaboración científica-técnica, dentro de un sector de especial importancia. Es necesario proyectar este esfuerzo al amplio campo de objetivos conjuntos que se plantea la región. La vinculación de esta iniciativa a ese marco, podría intensificar la cooperación nuclear y ponerla al servicio de diferentes necesidades regionales.

En el plano bilateral sobresale la activa posición de la Argentina que posee una adecuada infraestructura y mantiene acuerdos con varios países latinoamericanos. Dentro de éstos destacan los convenios vigentes con el Brasil, Chile y el Perú.

La Comisión Nacional de Energía Atómica de Argentina (CNEA) fue constituida en 1950. Desde sus comienzos, se percibía claramente que para que el sector se desarrollara era necesario lograr una cierta autonomía tecnológica, tanto por lo que ella representa en sí misma como por las especiales condiciones que caracterizan la transferencia tecnológica en este sector. La Comisión impulsó casi permanentemente una modalidad muy ligada al enfoque anterior, cual era una clara política de apertura latinoamericana, mediante cursos de capacitación, seminarios y en general, la difusión de sus experiencias. La CNEA ha logrado un alto nivel tecnológico que sirve de punto de apoyo a la cooperación bilateral y multilateral que desarrolla la Argentina.

La cooperación nuclear entre la Argentina y el Brasil se ha ido ampliando, especialmente en los últimos años. Se encuentran vigentes acuerdos interinstitucionales que permiten realizar trabajos conjuntos sobre física experimental, intercambio de información y de profesionales. Desde 1980, se ha comenzado a operar comercialmente en materia de tubos de circaloy, arrendamiento de concentrados de uranio y suministros de elementos para reactores.

La reciente Declaración sobre Política Nuclear suscrita por los Presidentes R. Alfonsín y J. Sarney (noviembre de 1985) establece la aspiración que la cooperación binacional en la energía atómica con fines pacíficos sea extendida a otros países latinoamericanos. Asimismo, se acordó crear grupos de trabajo, supervisados por ambas cancillerías e integrados por representantes de las respectivas empresas nucleares, para la promoción del desarrollo tecnológico-nuclear y la creación de mecanismos que aseguren los intereses de paz, la seguridad y el desarrollo de la región.

La cooperación de la Argentina con el Perú se desarrolla en torno a las actividades del Proyecto Huarangal que tiene por finalidad construir un centro nuclear de investigaciones. Argentina ha aportado conocimientos técnicos y participa directamente en la construcción del reactor. La modalidad de cooperación se basa en la más amplia utilización de las capacidades empresariales peruanas. La empresa argentina

participa también en el proyecto, normalmente asociada o asesorando a entidades locales.

La cooperación entre la Argentina y Chile comprende cooperación horizontal, intercambio de profesionales, formación técnica, acuerdos sobre radioisótopos y combustibles nucleares, aplicaciones industriales y colaboración en el campo de la medicina nuclear. Esta cooperación se inició en 1976 y se amplió en 1984 al suministro de elementos combustibles. La Argentina garantiza, mediante este acuerdo, primera prioridad a Chile en cuanto al suministro de uranio enriquecido.

Los tres ejemplos de cooperación bilateral que, brevemente se han expuesto, revelan una importante vertiente de trabajos mancomunados en un sector de especial relevancia. La intensificación del esquema multilateral consagrado en ARCAL y la ampliación de las relaciones bilaterales, deberían contribuir a ampliar la actual base de operaciones de esta modalidad de cooperación. Su proyección hacia el marco regional adquiere singular importancia debido a sus relevantes efectos científicos, tecnológicos y económicos.

b) Asociación Latinoamericana de Industrias de Bienes de Capital (ALABIC)

Las importaciones de bienes de capital en Latinoamérica pasaron de 4 834 a 27 618 millones de dólares entre 1971 y 1981. Sólo 1 540 millones de dólares (poco más del 7% del total) provino de la propia región.

Diversos trabajos muestran que muchos países de la región, incluso medianos y aun varios de los menores, disponen de capacidad instalada y de conocimientos técnicos que los habilitan para atender total o parcialmente la demanda de equipo que se importa.

Asimismo, se ha demostrado que no se divulga en forma adecuada el potencial industrial de la región; que en sectores importantes es prácticamente nula la información entre empresas de uno y otro país y, por último, suelen desconocerse las propias posibilidades nacionales. Esto último es particularmente notorio en varios de los países medianos. Una de las consecuencias de esta situación es que no se aprovechen las oportunidades que se abren para emprender esfuerzos de producción combinados.

Finalmente, resalta la tendencia a utilizar las fuentes tradicionales de abastecimiento proveniente de los países desarrollados. Esta tendencia se manifiesta incluso en casos en los cuales la oferta externa no posee especiales ventajas de financiamiento.

Ante estas circunstancias, un grupo de empresarios comenzó a buscar fórmulas para generar un efectivo apoyo recíproco que facilitara sus operaciones y ofreciera, a los

potenciales adquirentes, una seguridad basada en la experiencia colectiva. La ALABIC surgió con tales propósitos y tiene por objetivos fundamentales promover el desarrollo de la industria metalmeccánica y fortalecer la posición de las empresas latinoamericanas que se ocupan del diseño y fabricación de bienes de capital.

Para estos fines deberá, principalmente: i) promover la participación creciente de la industria de cada país y de la región en el suministro de los equipos que requiera el mercado latinoamericano; ii) estimular el conocimiento y contacto entre las empresas, el intercambio de información, experiencias y técnicas; iii) coordinar la acción de los empresarios del sector y colaborar con ellos en la búsqueda de soluciones a los problemas financieros que afectan sus actividades; y iv) impulsar un esfuerzo sostenido por disminuir la dependencia de la ingeniería foránea.

Mención especial merece el acuerdo de coordinar la acción de las empresas asociadas, de modo que la experiencia, el desarrollo técnico y la capacidad de aquellas de mayor trayectoria sirvan de apoyo a las empresas incipientes o que requieran asesoramiento especializado o apoyo técnico.

Este es el objetivo que en mayor medida confiere a la organización una característica propia. Establece un principio rector de las acciones comunes y puede convertirse en el elemento que dinamice una acción solidaria y facilite el empleo de las fuentes locales y regionales de abastecimiento.

La ALABIC constituye una modalidad empresarial de cooperación de promisorias perspectivas. Estas se acrecentarán en la medida que se logre ampliar el número de empresas participantes y se pueda vincular funcional y operativamente con otros esfuerzos que se realizan en el sector. Desde este punto de vista, parece importante, junto con fortalecer su acción, buscar modalidades operativas que permitan utilizar las capacidades de los organismos de integración, bancos de desarrollo (CAF, BCIE, CDB) y otros organismos de cooperación para trabajar conjuntamente, aplicando los diversos instrumentos que dichas instituciones poseen, para viabilizar los propósitos y proyectos de la Asociación.

c) Tratado de Cooperación Amazónica

El Tratado de Cooperación Amazónica ^{14/} es un convenio que constituye un marco de carácter general. Contiene una plataforma de largo plazo que consagra importantes definiciones de principios y deja abierta la posibilidad para una serie de opciones y diferentes cursos de acción. De esta manera, su verdadera naturaleza y alcance se irá delineando a lo largo de su aplicación.^{15/}

Los principios consagrados en el Tratado constituyen, en esencia, una reivindicación de los derechos y

responsabilidades de cada país sobre sus respectivas áreas amazónicas. Expresan una clara respuesta latinoamericana a cualquier nuevo intento de internacionalización o de intervención extranjera en relación con el destino y utilización de esta extensa zona. Del mismo modo, pretende incorporar plenamente la temática de dichos territorios en los respectivos planes de desarrollo, de conformidad con las prioridades y aspiraciones de cada nación participante. Por tanto, la cooperación bilateral o multilateral deben desempeñar un papel coadyuvante y de apoyo a los esfuerzos que cada país realice en lo relativo al conocimiento y preservación de estos recursos.

Los elementos centrales del Tratado son eminentemente de carácter político. A los aspectos ya señalados cabe agregar que promover y organizar un proceso de acercamiento, contacto y negociación, continuo y de largo plazo, entre las partes, representa un avance innegable, no sólo por las extremas heterogeneidades y dimensión económica de los participantes, sino también por las claras y conocidas dificultades limítrofes existentes. Estas se agravaron a comienzos de 1981 con el conflicto entre el Ecuador y el Perú, y continúan sometidas a diferentes tensiones, entre otras razones, por el problema existente entre Guyana y Venezuela.

Estos conflictos, conjuntamente con las graves circunstancias económicas y financieras que enfrentan los países participantes, han retrasado la efectiva puesta en marcha del Tratado. Además, los fuertes desequilibrios entre los países, las diferentes coberturas geográficas y la disimilitud de intereses, establecen un conjunto de restricciones importantes, que sólo podrán superarse en una perspectiva de largo plazo y dentro de un esquema en extremo flexible que se sustente en irrestricto respeto y apoyo a las políticas que cada país, soberanamente, desee impulsar en el marco del Tratado. De allí que la perspectiva futura sea un elemento fundamental en la evaluación del sentido y alcance del Tratado.

Por consiguiente, en el mediano plazo, dos áreas de acción parecen prioritarias. La primera, se refiere a la cooperación en el campo del conocimiento, la investigación, el desarrollo tecnológico y la preparación de los recursos humanos que se requieren para poder enfrentar el desafío político, económico, científico y administrativo que representa el aprovechamiento de los vastos recursos que ofrece la Amazonía. Lo anterior, en el entendido que se trata de un sistema ecológico frágil que puede sufrir daños irreparables.

Una segunda área de especial interés, se refiere al desarrollo de la infraestructura de transportes, comunicaciones y al mejoramiento de los servicios. Los efectos de la cooperación en este campo tienen indudables repercusiones

debido a las interconexiones fronterizas existentes y a las diversas potencialidades que ellas entrañan.

En esta primera fase de aplicación del Tratado, los avances en ambas áreas han sido reducidos. Se han desarrollado varias acciones típicas de un proceso incipiente de cooperación técnica horizontal. Ellas, en muchos casos, se han efectuado en el marco multilateral que proporciona el Tratado. Sin embargo, su concreción es preferentemente de orden bilateral. Esta situación incluso está prevista en el Tratado y se reconoce explícitamente —por razones geográficas obvias— que los factores bilaterales tendrán gran incidencia en las acciones que se impulsen.

Aunque la perspectiva y las acciones del Tratado tienen una proyección de largo plazo —su duración es indefinida—, preocupa que en sus primeros años los logros tengan un carácter limitado. Estos, por cierto, no son concordantes con las potencialidades de los recursos amazónicos. Ya se han mencionado algunos elementos que explican esta situación. También tiene importancia el hecho que no exista una secretaría con capacidad de formular propuestas, que puedan transformarse en un elemento inductor y de estímulo de la cooperación. Desde este punto de vista, se constata claramente una debilidad que puede prolongar en demasía el período de maduración de esta importante iniciativa. La figura de una secretaría pro-tempore, radicada en forma rotativa en las diferentes cancillerías, refleja en alguna medida el espíritu del Tratado; pero, a su vez, está demostrando una inquietante debilidad institucional.

Finalmente, interesa destacar dos elementos que aparecen como centrales. El Tratado, y todo el quehacer en el seno del área geográfica que abarca, tiene una perspectiva orientada preferentemente al largo plazo. Pero para obtener frutos en el futuro es necesario profundizar y avanzar intensamente en el proceso de cooperación del presente.

El segundo factor básico es que no parece aconsejable continuar observando los problemas de la Amazonía al margen de otras iniciativas encaminadas a profundizar la interdependencia intralatinoamericana. Las vinculaciones existentes entre los países andinos con miembros de la ALADI y con otras naciones latinoamericanas participantes del SELA, abren un escenario de convergencia de acciones y de confluencia de iniciativas que podrían llegar a tener un extraordinario potencial. Por cierto, no se trata de restar autonomía a los países amazónicos en lo que es su objetivo central. Tampoco se pretende plantear que el resto de la región tenga acceso, aunque sea indirecto, a la explotación de tales recursos. Lo único que se intenta sugerir es que si se observan las relaciones entre los países amazónicos en un contexto regional, es factible que surjan fuentes de cooperación de diferente naturaleza, que podrían transformarse en

elementos importantes en el proceso de creación y de profundización de las relaciones recíprocas necesarias para alcanzar --en el largo plazo-- la unidad regional.

Desde este punto de vista, si la Secretaría Ejecutiva de la ALADI y la Junta del Acuerdo de Cartagena asumieran, por ejemplo, un decidido compromiso de impulsar la cooperación en general y la que se puede llegar a desarrollar en el marco del Tratado de Cooperación Amazónica, en especial, podrían brindar apoyo técnico adecuado a la secretaría pro-tempore. De esta manera, se avanzaría en cuanto a vincular esta modalidad de cooperación con otros proyectos que impulsan estas organizaciones. También se podría paliar --aunque fuese parcialmente-- la falta de continuidad frente a estas iniciativas que a veces se presentan a nivel gubernamental, transformándose así en factores inductores que faciliten la suscripción de diferentes acuerdos intergubernamentales.

d) Fondo Andino de Reservas (FAR)

El FAR 16/ constituye un ejemplo particular de un tipo de cooperación financiera desarrollado en el marco de un esquema de integración. Fue concebido para ayudar a los países miembros del Grupo Andino a resolver sus déficit globales de balanza de pagos, a mejorar la liquidez de las inversiones de las reservas internacionales y contribuir a la armonización de las políticas cambiarias, monetarias y financieras dentro del marco del Acuerdo de Cartagena.^{17/}

Es evidente que el Fondo abarca un espectro de actividades más amplio que el directamente vinculado con el comercio intrasubregional. Este es sólo un elemento que se toma en consideración para atender las demandas de créditos de los países.

No obstante las contingencias adversas que los países andinos han debido enfrentar en el plano financiero, el FAR gradualmente se ha ido consolidando, lo que le ha permitido ir ampliando el alcance de sus actividades. A su vez, los países andinos han estructurado un adecuado trabajo conjunto que ha incrementado la confianza en este instrumento. Esto se demuestra con claridad al observar la evolución de su capital. Inicialmente fue de 240 millones de dólares y, luego de sucesivas ampliaciones, a mediados de 1985, alcanzó a 357.5 millones de dólares con un patrimonio de 437.8 millones. Estos aumentos concuerdan con la política de mantener el capital en términos reales, capitalizando periódicamente una parte de las utilidades e incrementando en forma gradual las reservas ordinarias para elevar su relación con el capital pagado hasta alcanzar un mínimo de 10%.

Los créditos de apoyo a las balanzas de pago alcanzaron, en 1985, a 450.5 millones de dólares, lo que significa un incremento del orden de 100 millones con respecto al año

anterior. El crédito de mayor envergadura fue otorgado a Colombia --229 millones de dólares--, para ser cancelado en 12 cuotas trimestrales y consecutivas, a partir de 1986. Sin embargo, Colombia pudo cancelar, a comienzos de dicho año la totalidad de este préstamo. Lo anterior tiene especial significado si se toma en cuenta que, en términos financieros, los créditos del FAR son más baratos que los que otorga la banca internacional y, por tanto, representa una actitud tendiente a priorizar el fortalecimiento del Fondo en relación con otros compromisos financieros.

La emisión de títulos, denominados Pesos Andinos, constituye otro ejemplo importante de las actividades que está desarrollando el FAR. En diciembre de 1984, el Directorio autorizó la emisión de dichos documentos para ser utilizados como medio de pago entre los bancos centrales de los países miembros y por parte de otros tenedores autorizados (JUNAC, CAF y Parlamento Andino). Los Pesos Andinos pueden usarse para efectuar pagos por cualquier concepto, mediante acuerdo entre las partes. Son de aceptación automática para efectuar pagos correspondientes a saldos comerciales entre los países andinos y dentro del sistema de pagos y compensaciones de la ALADI. El mecanismo funciona como un crédito rotatorio automático y representa un aumento neto de la liquidez regional, con base en una emisión del Fondo. Durante 1985 su utilización fue limitada, razón por la cual las autoridades del FAR se encuentran impulsando la adopción de varias medidas para ampliar y agilizar su funcionamiento.

Recientemente el FAR ha comenzado a participar en la renegociación de la deuda externa de Bolivia, otorgándole apoyo técnico y financiero. Esta participación adquiere singular importancia por cuanto entraña una colaboración directa con un país miembro en sus relaciones frente al FMI, Banco Mundial y la banca internacional.

El FAR es una institución relativamente modesta en relación con la magnitud de los problemas de balanza de pagos que enfrentan los países; sin embargo, se encuentra debidamente afianzada, posee adecuada capacidad de gestión y cuenta con un claro apoyo de los bancos centrales de los países miembros.

La Conferencia Económica Latinoamericana recomendó a la ALADI que, en coordinación con otros organismos financieros regionales, presente, a la brevedad posible, el estudio relativo a la posibilidad de establecer un Fondo de Reserva para financiar desequilibrios de balanza de pagos. En este esfuerzo el FAR podría desempeñar un importante papel, ya que representa un adecuado ejemplo de cooperación financiera regional con indudables posibilidades de proyectarse, directa o indirectamente, sea a otros ámbitos del campo financiero o a otros países latinoamericanos y del Caribe.

e) Organización Latinoamericana de Desarrollo
Pesquero (OLDEPESCA)

Luego de siete años de trabajos mancomunados en el marco del Comité de Acción de Productos del Mar y de Agua Dulce del SELA,^{18/} los países participantes decidieron establecer una organización de carácter permanente encargada de estimular el desarrollo pesquero regional, a través de la cooperación intrarregional en el sector.

Las labores realizadas en el seno del Comité pusieron de manifiesto, en primer lugar, que era necesario que los países latinoamericanos y del Caribe enfrentasen concertadamente los problemas pesqueros para atender adecuadamente las necesidades alimentarias, las exigencias que plantea el Nuevo Derecho del Mar y la Estrategia sobre Ordenación y Desarrollo Pesquero aprobada en la Conferencia Mundial de la Pesca realizada por la FAO en junio de 1984.

En segundo término, dichos trabajos revelaron que hay un alto grado de multilateralidad en el sector. En la mayoría de los proyectos o iniciativas desarrolladas, apareció una posibilidad real de efectuar acciones de cooperación debidamente sustentadas, lo que abre un marco de amplias perspectivas para intensificar un proceso que desde sus comienzos ha mostrado especial vigor.

Un tercer elemento, muy importante para la cooperación en general, surge de la mecánica de trabajo que se estableció desde los inicios del proceso. Esta se refiere a la gran participación de expertos gubernamentales o de instituciones de investigación de los países en los diferentes proyectos o iniciativas. De esta manera, normalmente se registró gran convergencia entre los programas de cooperación con los planes nacionales, lo que aseguró un proceso evolutivo propio. El programa de trabajo prácticamente no ha sufrido alteraciones importantes desde que el Comité entró en operaciones. Recoge, en consecuencia, las principales preocupaciones de los países que pusieron en marcha esta modalidad de cooperación.

OLDEPESCA surgió atendiendo a una necesidad de cooperación regional y recogió el acervo acumulado gracias a un proceso previo para proyectarlo en el tiempo y de conformidad con las pautas que los propios países han definido. No obstante los avances logrados y el nivel de consolidación que se ha alcanzado, la evolución del Comité hacia una organización de carácter permanente ha sido mucho más lenta y difícil de lo que se había previsto. En la práctica, a pesar de que existe un mecanismo de transición, se ha reducido el grado de participación de los países y la organización ha perdido vitalidad. Probablemente, la exigencia de ratificación legislativa para ingresar a la Organización constituye un factor que explique en gran medida esta menor actividad.

La OLDEPESCA mantiene, en el plano estrictamente regional, estrechas relaciones con la ALADI y, en menor grado, con la Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS). Con la ALADI se ha estado explorando la conveniencia de proponer la estructuración de un acuerdo comercial pesquero --que podría asumir la figura de un acuerdo de alcance parcial--, en el que se plantean dos tipos de acciones básicas. Por un lado, incrementar el comercio intrarregional de productos pesqueros, con miras a acrecentar el abastecimiento regional a bajo costo y en adecuadas condiciones de suministro; eso llevaría directamente a sustituir eficientemente importaciones provenientes desde terceros países por oferta latinoamericana. Por otro lado, se procura promover la concertación de posiciones en los mercados internacionales de suerte que se mantengan y, en lo posible, faciliten las actuales condiciones de acceso, mejoren los niveles de precios y, en general, se estimule un proceso gradual de racionalización de las exportaciones a los mercados internacionales mediante una mayor participación en los canales de comercialización.

Con la CPPS los contactos son más recientes. Por mandato expreso de los países se creó un grupo de trabajo para que prepare un convenio regional sobre túnidos. Este, que se encuentra en proceso de elaboración, tendría por finalidad establecer normas y regulaciones para la captura de este importante recurso.

No obstante las dificultades por las que atraviesa la OLDEPESCA, lo cierto es que la cooperación regional en este sector ha demostrado su viabilidad y ha concitado el interés de los gobiernos. La profundización de este esfuerzo depende, en primer lugar, de la rápida incorporación de los países que formaron parte del Comité y de otros de importancia como los de la costa atlántica. La Argentina ya ha anunciado su ingreso a la organización. En segundo término, un factor que contribuiría a dinamizar esta actividad consistiría en intensificar sus relaciones con los esquemas de integración. El acuerdo comercial que se está tratando de impulsar en el marco de la ALADI constituye un paso en esta dirección. Iniciativas del mismo carácter se podrían diseñar en el caso de la CARICOM, el MOCA y el Grupo Andino. Esta diversificación de acciones, en un ámbito geográfico relativamente disímil, no entraña cambios importantes en los programas de trabajo de la organización, ya que ellos de alguna manera se vienen realizando.

2. Algunas experiencias generales

El proceso de cooperación regional, normalmente se identifica con instituciones como la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), el Grupo de Países Latinoamericanos y del Caribe Exportadores de Azúcar (GEPLACEA), la Unión de Países

Exportadores de Banano (UPEB), etc. Para los efectos del presente trabajo, sólo se procura precisar el papel que desempeñan las instituciones de esta índole en el proceso de concertación y fomento de la interdependencia regional y, por otra parte, se intenta bosquejar sus relaciones con las políticas nacionales sectoriales. Para estos fines, se presenta un examen de algunos rasgos comunes, de orden general, que se infieren del funcionamiento de las principales instituciones de cooperación.

Un primer elemento común es la estrecha correlación que tiene la evolución de la cooperación con las contingencias internacionales y las de ciertos mercados específicos. La mayor actividad, y quizás también profundidad en la evolución de estas organizaciones, coinciden con tales contingencias. El GEPLACEA tradicionalmente ha coordinado la posición latinoamericana frente a las negociaciones para renovar o modificar el Convenio Internacional del Azúcar. En efecto, con arreglo al programa de actividades del Grupo se establece que esa coordinación sea un tema prioritario. En otros casos, como el de la OLADE, también se percibe un dinamismo especial cuando se presentan situaciones conflictivas dentro del mercado de hidrocarburos. Es decir, la variable externa estaría actuando como factor para estimular la solidaridad regional y, por ende, la cooperación propiamente tal. En menor grado este tipo de situaciones se ha presentado en el marco de la OLDEPESCA.

Desde este ángulo, y en las actuales circunstancias, no sólo las políticas sectoriales de los países participantes parecen ser el elemento determinante del proceso de cooperación, lo que puede contribuir a explicar ciertos períodos de estancamiento de las acciones conjuntas.

Otro rasgo bastante generalizado dentro de estas organizaciones es el énfasis en la cooperación técnica horizontal. Con diferente intensidad, en todos los casos, se han estructurado programas en este campo. Estos han permitido logros de cierta importancia, dentro de los cuales la intensificación del conocimiento recíproco entre los países contribuye directamente a ampliar la base misma de la cooperación. Esto es especialmente válido cuando se movilizan expertos nacionales de países pertenecientes a diferentes agrupaciones sub-regionales las cuales, por distintas razones, usualmente sólo mantienen contactos directos en su propio ámbito.

A los efectos del proceso de interdependencia latinoamericana, la cooperación técnica horizontal puede asimilarse al concepto de capital generador. Es decir, genera resultados muchas veces intangibles que acrecientan gradualmente el acervo de la cooperación al interconectar a agentes operativos de diversos países. El intercambio de información y de conocimientos aplicado a temas específicos, vincula entre sí las políticas nacionales, viabilizando así su conexión con

los programas multilaterales y fortaleciendo la cooperación propiamente tal. El limitar o desaprovechar este tipo de instancias, obviamente, debilita el proceso de concertación y de vinculación entre los países.

En general, las entidades de cooperación no han tenido capacidad para alcanzar una adecuada participación de todos los países interesados en una determinada esfera y que tienen posibilidades de iniciativas conjuntas. El GEPLACEA es la agrupación que más se acerca a un sentido verdaderamente regional, ya que está integrado por las 23 naciones latinoamericanas y del Caribe exportadoras de azúcar, por lo que tiene plena cobertura. La OLADE tiene también una amplia participación. El alcance geográfico de los restantes organismos suele ser muy limitado. La Unión de Países Exportadores del Banano (UPEB) nunca ha contado con la participación del Ecuador ni del Brasil. Si bien mantiene estrechas relaciones con el Ecuador, lo cierto es que el principal exportador no es miembro de la Unión. La OLDEPESCA no ha logrado incorporar a sus actividades a ninguno de los países de la costa atlántica y tampoco a Colombia. Téngase presente que se han mencionado sólo los países de gran importancia en el sector.

Estos hechos revelan que los esfuerzos regionales adolecen de un alto grado de dispersión o de una acentuada falta de cohesión. Puede ser también un indicador de que el programa de actividades de determinados esquemas de cooperación no coincide con los intereses y prioridades sectoriales de la mayoría de los países de la región.

No se trata de postular que sea necesario que participen todos los países latinoamericanos y del Caribe para que funcione un esquema de cooperación. Ello sería contradictorio con el carácter mismo de estos procesos. Pero sí se plantea la conveniencia de que exista una base de sustentación mínima que pueda sostener con eficacia y eficiencia a estos esquemas. Un intento serio de regionalizar la cooperación debería comenzar por examinar la estructura participativa de los países. Ello exige evaluaciones encaminadas a ajustar y modificar los respectivos programas de actividades, de manera que se puedan armonizar adecuadamente con los planes nacionales, con las decisiones políticas y operacionales de todos los participantes y con un permanente sistema de promoción de la cooperación.

Otro elemento común es que las secretarías técnicas de la mayoría de las organizaciones cuentan con escasos recursos y reducida capacidad de ejecución, concentrada preferentemente en los aspectos administrativos. Esta debilidad funcional limita las posibilidades de buscar factores de cooperación que tengan la incidencia y proyección deseadas. Para estructurar un programa de actividades técnicamente viable y políticamente atractivo, se requiere un período de elaboración y

de intensas consultas con las instituciones nacionales que actúan como contraparte para asegurar una adecuada correlación entre políticas nacionales y planes de cooperación.

Para ejecutar estos programas se necesita contar con una gran participación de los países, pero no puede desconocerse que la evolución de los procesos se facilita en la medida que existan secretarías dotadas de un mínimo de capacidades y recursos.

Por otra parte, los aspectos institucionales pueden asumir importancia decisiva en muchos procesos. Así, la creación del Consejo de Ministros de la OLADE (lo integran seis ministros, tiene adecuada cobertura geográfica y realiza reuniones trimestrales altamente operativas) permitió que se avanzara con extraordinaria rapidez y que se elaborasen, aprobasen y pusieran en marcha importantes proyectos como el Programa Latinoamericano de Cooperación Energética (PLACE).

La cooperación no es un proceso que surja de manera espontánea. Se necesitan diversos focos con capacidad inductiva que hagan factible su desarrollo. Dentro de éstos, los aspectos institucionales asumen especial importancia porque permiten, entre otros, ir ajustando los programas multilaterales con los nacionales y viceversa.

No obstante los avances en el plano instrumental y en el nivel político, el problema conceptual y funcional continúa plenamente vigente. Cada organización, como se ha señalado, busca alcanzar los mayores grados de autonomía posible. Constantemente se verifica que resulta más eficiente muchas veces desarrollar acciones conjuntas con otras organizaciones. Los ejemplos abundan, pero la coordinación ha quedado relegada, en la práctica, a un plano más bien nominal.

Por el contrario, la tesis central debería ser que los esfuerzos se compartiesen, privilegiando aquel escenario que pueda ofrecer una mayor eficiencia, promoviendo los apoyos recíprocos y otorgándole al proceso el máximo de funcionalidad y multilateralismo.

Dicho de otro modo, se trataría de definir y promover una nueva mecánica en relación con los procesos de concertación latinoamericana que aglutine esfuerzos, sume y multiplique capacidades, que vincule iniciativas diversas y genere un nuevo marco funcional para la integración y cooperación.

Una dimensión distinta de la cooperación surge de los entendimientos empresariales, sean éstos públicos o privados. Un nivel de cooperación se presenta dentro de las asociaciones empresariales surgidas en el marco de la ALALC, tales como Asociación de Industriales Latinoamericanos (AILA), Asociación Latinoamericana de Industrias Conserveras y de Alimentos (ALICA), etc. En general, éstas concentran sus actividades en la realización de asambleas o congresos anuales y se circunscriben preferentemente a un intercambio de información acerca de las realidades nacionales. En algunos

casos también examinan posibilidades de concretar negociaciones comerciales --normalmente utilizando los instrumentos de la ALADI-- que se someten posteriormente a la consideración de los gobiernos.

Un segundo nivel se encuentra en aquellas instituciones que agrupan a empresas estatales y privadas de especial relevancia desde el punto de vista económico. Además de las tareas del nivel anterior, se realizan estudios y, en general, apoyo técnico a las actividades del sector. Los recientes trabajos del Instituto Latinoamericano del Fierro y el Acero (ILAFA) en torno al tema del proteccionismo de los países industrializados y la propuesta para la adopción de un acuerdo de alcance parcial en la industria siderúrgica, dentro del marco de la ALADI, constituyen algunos ejemplos de las modalidades de cooperación que este Instituto viene impulsando en el último tiempo.

Junto con destacar y valorar este tipo de iniciativas, es muy probable que estas organizaciones posean un vasto potencial que no se utiliza en su totalidad. Dado que la mayoría abarca sectores importantes para los países de la región, vale la pena examinar las modalidades que les permitan aprovechar al máximo sus potencialidades para contribuir al proceso de reactivación de la economía regional.

Un tercer nivel de cooperación es la que se realiza en torno a ciertas actividades empresariales propiamente tales. Las empresas multinacionales constituyen claros ejemplos de este tipo de cooperación directa entre determinadas empresas. Probablemente esta modalidad es la que ha sufrido con mayor rigor los efectos de las tensiones y problemas experimentados por la cooperación. En las empresas multinacionales latinoamericanas se registra un marcado retroceso. La empresa multinacional PANCAFE --de corta pero exitosa experiencia--, debió cesar sus actividades como condición de los Estados Unidos para suscribir el Convenio Internacional del Café. La Compañía Comercializadora Multinacional del Banano (COMUNBANA) ha debido suspender temporalmente sus operaciones ante la imposibilidad de competir con las empresas transnacionales en cuanto a la captación de suficiente oferta de fruta. La Naviera Multinacional del Caribe (NAMUCAR) presenta una significativa caída en sus fletes, lo que hace predecible un agravamiento de su ya crítica situación. Al parecer la Empresa Multinacional Latinoamericana de Comercialización de Fertilizantes (MULTIFERT) es la única que se mantiene relativamente activa, a pesar que también confronta problemas serios.

Por consiguiente, la cooperación basada en la creación y funcionamiento posterior de empresas multinacionales parece encontrarse en una encrucijada. Existe un amplio consenso en el sentido de que ésta es una opción válida e importante

de cooperación, pero la práctica estaría revelando las dificultades con que tropieza esta modalidad.

En el plano bilateral, se presentan diversas situaciones. Algunos arreglos empresariales confrontan cuadros complejos como los indicados anteriormente. Un caso diferente es el de las empresas binacionales orientadas directamente a la fase productiva, como es el caso de la empresa Monómeros colombo-venezolano S.A. Otro caso es el de las iniciativas directamente vinculadas a obras de infraestructura, que estarían decididamente al margen de las tendencias antes señaladas. Como norma general, poseen continuidad debido a la propia naturaleza de sus actividades --en cierta manera estratégicas--, habitualmente amparadas por acuerdos políticos específicos que operan dentro del marco de tratados o convenios internacionales de largo plazo.

Un factor o rasgo común de las modalidades antes señaladas suele ser su aislamiento o poca vinculación con los organismos encargados de la cooperación e integración, atribuible a la carencia de una concertación política real en la región, que haga posible coordinar y sistematizar tales esfuerzos.

Dada la naturaleza heterogénea de los países potencialmente participantes en acciones conjuntas y de las propias iniciativas de cooperación, conviene funcionar en el plano de agrupaciones más pequeñas que el de la región en su conjunto, sin perjuicio de una posterior coordinación global. Un esquema de mayor descentralización podría entrañar avances graduales en áreas temáticas relativamente afines o en subregiones con problemas y prioridades comunes. La constitución de módulos de promoción y realización podrían generar un movimiento interesante de coordinación. Por ejemplo, es claro que la OLADE y la ARPEL --eventualmente también la CIER-- podrían armonizarse a fin de superar formas de trabajo substancialmente paralelas y replantear su colaboración en las áreas de intereses comunes.

E. LA COOPERACION AL INTERIOR DE LA INTEGRACION

El Mercado Común Centroamericano y el Grupo Andino son seguramente los dos esquemas de integración más ambiciosos desde el punto de vista instrumental y de sus objetivos. Los esfuerzos por fortalecer las interrelaciones económicas, tecnológicas o culturales entre las naciones participantes intentaron superar la institucionalidad consagrada en los tratados internacionales que les dieron origen. Con diferentes grados de intensidad, y pese a las serias adversidades que enfrentan desde hace algún tiempo, se ha avanzado en ambos casos, en una multiplicidad de aspectos que quedan al

margen de la visión exclusivamente comercial con que suelen enfocarse los procesos de integración.

La amplitud de las actividades de estos esquemas responde al convencimiento de que la integración es un proceso complejo, que debe tocar los diferentes planos de los intereses de las sociedades nacionales de los países que se asocian. Algunas de sus medidas son un complemento natural de la política de ampliación del mercado, como sucede con ciertos aspectos financieros o de arreglos para facilitar el transporte, por ejemplo. Sin embargo, esta tendencia a incrementar la cobertura incluye diversos temas directamente vinculados a la creación de nexos de interdependencia entre los países, sin relación directa con la política comercial. Los acuerdos de interconexión eléctrica en Centroamérica, los Proyectos Andinos de Desarrollo Tecnológico --PADI--, los convenios en el campo de la salud o en la educación, son ejemplos diferentes de un mismo proceso.

Probablemente sea en el campo de la cooperación financiera y monetaria donde se han logrado mayores avances. Instituciones como el Banco Centroamericano de Integración (BCIE), el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) o la Corporación Andina de Fomento (CAF) tienen objetivos y procedimientos de alcance totalmente diferente a los de un simple complemento de la libre competencia dentro del mercado ampliado. Se orientan a facilitar y hacer viables los procesos de inversión propiamente tales; en muchos casos consideran principalmente su impacto sobre el desarrollo nacional y subregional. Es decir, son entidades financieras multilaterales que no se limitan solamente a proyectos de integración, sino que abarcan un espectro más amplio de actividades.

En el caso del Grupo Andino, la infraestructura existente en el campo de los convenios de pagos y créditos recíprocos de la ALALC-ALADI contribuyó al avance de sus actividades. Dichos convenios y la profunda red de interrelaciones que desde hace largos años han establecido los bancos centrales de América del Sur, México y República Dominicana, sin duda hicieron posibles iniciativas posteriores como el FAR, y más recientemente el Peso Andino.

El Mercado Común Centroamericano, pese a las tensiones geopolíticas y a la crisis económica que afecta a sus países miembros, ha mantenido o intensificado las actividades de cooperación. Entre algunas de éstas se pueden mencionar los renovados esfuerzos de los Ministros de Planificación por realizar acciones conjuntas, la creación del Comité de Cooperación Técnica, los logros del Consejo de Electrificación de Centroamérica, de las Comisiones de transporte marítimo y ferroviario y otras múltiples iniciativas en diversos campos. Cabe mencionar también la reciente aprobación del Arancel Externo Centroamericano.

La Comunidad del Caribe (CARICOM) es otro de los esquemas de integración que realiza importantes iniciativas conjuntas, aparte de las desarrolladas para consolidar un mercado común. Dichas iniciativas tienen como objetivo final la formación de una comunidad de naciones y comprenden diversas áreas, como el transporte, la agricultura y la alimentación, la industria, la energía y la denominada "cooperación funcional". Las actividades que se llevan a cabo bajo este título abarcan campos como salud y población, educación y cultura, administración tributaria, deportes y juventud.

Los países miembros de la CARICOM participan en su mayoría del servicio para financiar petróleo, fertilizantes y asfalto que Trinidad y Tabago presta a los países de menor desarrollo relativo de la Comunidad. Asimismo, son parte integrante del Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe (CDOC) que, con la colaboración de organismos regionales, ha preparado numerosas iniciativas de apoyo a dichas naciones.

Finalmente, cabe mencionar que la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) --desde 1980 transformada en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)-- fue precursora de numerosas acciones de cooperación y dio lugar a la creación de una extensa nómina de entidades empresariales representativas de diferentes sectores de la actividad económica latinoamericana. Muchas de estas entidades se formaron como consecuencia del ambiente propicio a la integración que imperó en los primeros años de la ALALC.

A título de ejemplo, se pueden recordar entidades como la Asociación de Industriales Latinoamericanos (AILA), la Asociación Latinoamericana de Industriales y Cámaras de la Alimentación (ALICA) y el Instituto Latinoamericano del Fierro y del Acero (ILAF); la Asociación de Asistencia Recíproca Petrolera Estatal Latinoamericana (ARPEL) y la Comisión de Integración Eléctrica Regional (CIER); la Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles (ALAF), la Asociación Latinoamericana del Transporte Automotor por Carreteras (ALATAC), la Asociación Latinoamericana de Armadores (ALAMAR), la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil, e instituciones monetarias y de financiamiento, como el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA) --anterior a la ALALC-- la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE) y la Federación Latinoamericana de Bancos (FELABAN).

La complementación industrial, la cooperación monetaria y financiera, y en el área de los transportes, las comunicaciones y la infraestructura son algunos de los campos destacados de acciones mancomunadas en la antigua ALALC. No cabe duda, sin embargo, que el centro de gravedad de la Asociación se situó en la creación de una zona de libre comercio y en el desarrollo de los instrumentos que apuntaban más directamente a ese objetivo.

La actual ALADI es, como se ha definido frecuentemente, más bien un esquema abierto --pueden participar en él países en desarrollo no miembros a través de los acuerdos de alcance parcial-- sin obligaciones de plazo --salvo las que acuerde el Consejo de Ministros para ciertos instrumentos-- con amplia flexibilidad en las modalidades y tipos de acuerdos a convenir, y con pocos elementos de multilateralidad. Podría decirse que se trata casi de un convenio de cooperación amplio en el área del comercio y sus instrumentos, más que de un modelo de integración ortodoxo.

Por otra parte, en la mecánica de funcionamiento de complejos y multifacéticos esquemas de integración, como lo son el MOCA, el Grupo Andino y la CARICOM, se han buscado fórmulas nuevas de integración --o de cooperación-- para encarar problemas comunes de interés prioritario. Esta modalidad, denominada "integración por proyectos", gana cada vez más espacio en tales esquemas. Incluso antes del período de crisis, el Grupo Andino, por ejemplo, pasó a aplicarla en un sector de especial relevancia, como el agrícola. Este, cuya variedad de producción es muy similar entre los cinco países, era claramente una actividad rezagada en el marco andino. Los mecanismos arancelarios no habían generado resultados positivos y la gravedad del problema alimentario a nivel nacional y subregional imponía la necesidad de nuevos enfoques. Estos culminaron con la puesta en marcha de un convenio ad hoc relativo a seguridad alimentaria.

La meta de un proceso de integración es incrementar la interdependencia económica entre los países miembros, de manera de coadyuvar a la ejecución de los planes de desarrollo mediante un gradual proceso de interrelación. El comercio recíproco constituye un indicador importante del avance de este proceso, y se nutre no sólo de medidas comerciales sino de vínculos de diversa naturaleza entre los agentes económicos de los países miembros. Las interrelaciones deberían comprender, idealmente, a todos los participantes. No obstante, la región ha pasado de esquemas con alto contenido multilateral a formas acentuadas de bilateralismo. La cooperación puede ayudar a impulsar nuevas formas de multilateralismo, al proyectar diversas modalidades de interdependencia que pueden incidir, en el mediano plazo, en una expansión más ordenada y dinámica del comercio recíproco. Este tema se aborda en la sección siguiente.

F. MODALIDADES PARA FOMENTAR LA COOPERACION REGIONAL

A partir de la Conferencia Económica Latinoamericana de Quito, de enero de 1984, se ha desplegado un proceso de alto nivel

político orientado a revalorizar y privilegiar las capacidades y potencialidades de la integración y cooperación latinoamericana. En diversos foros --muchos de ellos encabezados por las más altas autoridades de los países de la región-- se ha abordado la mayoría de los problemas más acuciantes y se ha promovido la adopción de diferentes medidas basadas en la acción conjunta y coordinada de los países. Sin embargo, los organismos y entidades operativas de la región no han logrado realizaciones y avances concordantes con el marco político definido por los gobiernos, ni mucho menos con las necesidades que emanan de la gravedad de la situación económica que afecta a todos los países latinoamericanos y del Caribe. Por el contrario, en general, la capacidad operativa de estas entidades se encuentra frente a un evidente estancamiento y, en algunos casos, ante un franco debilitamiento.

La esencia del problema parece radicar en dos frentes interrelacionados. El primero se refiere a la distancia, a nivel del conjunto de los gobiernos, entre las declaraciones de voluntad política y las acciones reales que posteriormente deben ejecutar. Los gobiernos diseñan y aprueban ambiciosas plataformas programáticas que las unidades ejecutoras no instrumentan, posiblemente debido a visiones diferentes del interés nacional proyectado al plano multilateral. Así, la distancia que media entre la voluntad política expresada por las altas autoridades gubernamentales y las acciones económicas efectivas, hace imposible materializar un proceso de concertación en áreas estratégicas para resolver la compleja situación económica actual y la que enfrentará la región en los próximos años.

En la presente coyuntura, agravada por las deficiencias estructurales de la economía regional, se privilegió en el marco de los foros multilaterales el fortalecimiento de los procesos de integración y cooperación. No obstante, los avances en la instrumentación de los acuerdos adoptados (Plan de Acción de Quito, Encuentro de Montevideo, Consejo de Ministros de la ALADI) han sido modestos y singularmente lentos. Esta carencia de realizaciones agrava la pérdida de credibilidad en la capacidad de acción concertada de la región y hace cundir el escepticismo entre los agentes empresariales, lo que contribuye, a su vez, a cerrar una de las opciones más propias y vigorosas de que dispone la región para superar la crisis y reactivar sus sistemas productivos.

Un segundo frente se centra en las modalidades que se aplican para promover la integración y la cooperación regionales. En los últimos años, ha existido una gran concentración de esfuerzos en torno a ciertos aspectos parciales y más bien convencionales del comercio intrarregional. Estos, independientemente de su importancia relativa, han ocupado lo esencial de las preocupaciones de los organismos, y no se

han tratado o bien se han relegado a un nivel secundario, otras medidas relativas al comercio y a la cooperación que podrían desempeñar un papel inductor y acelerador de todo el proceso.

Así, por ejemplo, en la mayoría de los esquemas de integración se han destinado gran cantidad de recursos y tiempo a la creación de un sistema de preferencias arancelarias, mientras se descuidan aspectos como las compras del Estado o el perfeccionamiento de los nuevos mecanismos de pagos, que en la actualidad pueden ser elementos decisivos en la orientación de las corrientes de comercio. Del mismo modo, no se ha dado a las acciones de cooperación la debida importancia en relación a los instrumentos más típicos de la integración. Se ha desperdiciado la potencialidad de la cooperación, por considerarse como un proceso independiente, de naturaleza espontánea y casi siempre bilateral. Ello se debe, en parte, a la disociación institucional entre las entidades que fomentan la cooperación y las secretarías de los esquemas de integración.

Al establecerse el SELA, se intentó crear un centro permanente destinado a promover la cooperación latinoamericana a nivel de los 25 Estados que integran el Sistema. Sin embargo, durante un largo período, los países y la Secretaría Permanente han dado un lugar preferente a las acciones de coordinación y consulta. Los Comités de Acción no han recibido el apoyo necesario para su consolidación, y son contadas las nuevas iniciativas en este campo. Independientemente de esta situación impuesta por la realidad y por el desinterés de muchos países para participar en las iniciativas propuestas, lo concreto es que un organismo como el SELA debe responder a las necesidades de países numerosos y muy heterogéneos, lo que obliga a considerar la cooperación en una forma que podría calificarse de horizontal, es decir, que debe ser amplia y versátil para hacer posible la participación de naciones de muy diverso grado de desarrollo y pertenecientes a diferentes zonas geográficas de la región.

A partir de las consideraciones anteriores, se puede decir que el SELA y su Secretaría Permanente enfrentan simultáneamente dos problemas. En primer lugar, el debilitamiento general de los nexos económicos que unen a los países, a consecuencia de la crisis y de los efectos disociadores que ella provoca, ha limitado su capacidad de acción real. En segundo término, por razones de la heterogeneidad de los países miembros y de la extensión geográfica de su esfera de acción, el SELA se encuentra obligado a diseñar esquemas con amplia cobertura, lo que dificulta la especificidad de sus proyectos de cooperación. Como resultado, los países no han canalizado muchas de sus iniciativas por el marco institucional del SELA, y esto le ha impedido asumir el papel inductor, activador y coordinador que debería desempeñar.

Las consecuencias negativas de esta situación son varias, y atañen fundamentalmente a la transparencia de estos esfuerzos, así como a la posibilidad de coordinarlos e interconectarlos --de modo de sumar efectivamente capacidades-- y de presentar esquemas debidamente estructurados a los gobiernos. Cuando se plantea a este respecto la necesidad de un centro focal, no se está postulando la constitución de un centro jerárquico que dirija toda la cooperación, sino solamente de un núcleo coordinador que permita superar algunos aspectos como los señalados.

En la medida que exista el firme propósito de fomentar la cooperación a nivel de las secretarías de los esquemas subregionales de integración --SIECA, CARICOM, JUNAC, ALADI--, las tareas del SELA se verían fortalecidas. Su labor básica podría concentrarse en fomentar la interconexión de estos esfuerzos, incentivar su proyección al ámbito internacional, promover proyectos que por su naturaleza requieren una cobertura más amplia que la subregional, y velar porque los países que no son miembros de ninguna unidad de integración tengan la oportunidad de incorporarse a diferentes iniciativas específicas.

Existe una serie de proyectos de cooperación que tienen interés circunscrito a determinadas áreas geográficas y, por lo tanto, no son prioritarios desde el punto de vista del SELA. El caso de los proyectos de infraestructura, de aprovechamiento conjunto de recursos naturales compartidos o el de diversas iniciativas bilaterales queda, desde un punto de vista jurídico, al margen de las regulaciones del Convenio de Panamá. En otros casos, como puede ser el del Grupo Empresarial Internacional del Centro-Oeste Sudamericano (GEICOS), hay modalidades de cooperación no incluidas en la actual base programática del Sistema, por su vinculación con las necesidades y problemas particulares de zonas fronterizas subregionales.

Este tipo de proyectos --empresariales, bilaterales o subregionales-- tiene muchas veces significativa incidencia en las relaciones económicas, al fomentar la interdependencia regional; en algunos casos, puede llegar a tener importancia en los flujos externos (aprovechamiento de facilidades de transporte por parte de zonas mediterráneas, por ejemplo). Sin embargo, son escasas las instituciones regionales que mantienen un decidido esquema de incentivos y fomento a estas modalidades de cooperación. Por el contrario, casi siempre las iniciativas de esa naturaleza quedan libradas únicamente a la capacidad de realización de los países participantes. A éstos, por su parte, les resulta difícil y costoso mantener líneas continuas de acción tendientes a identificar y promover proyectos de cooperación, lo que retrasa o diluye la creación de nuevos vínculos de mutuo interés en la región. En la medida que en los actuales esquemas de integración

exista una actividad o un mecanismo permanente que se concentre en incentivar y promocionar este tipo de tareas, es probable que el proceso se acelere y contribuya a hacer viables proyectos más ambiciosos de integración, al ampliarse la red de relaciones entre los países miembros.

Una línea de acción adicional consistiría en fomentar sistemáticamente las relaciones operativas entre los diversos organismos o programas de cooperación. La idea central es establecer modalidades efectivas y concretas de coordinación que permitan desarrollar esfuerzos conjuntos para abordar determinados temas, aprovechando las particularidades de cada agrupación.

Tal como se señaló, muchas de estas iniciativas responden a entendimientos bilaterales. Situar estas relaciones en un contexto multilateral constituye un desafío de especial importancia para el desarrollo de una actividad como la que se está tratando de esbozar. En la medida en que los países consideren que sólo se trata de impulsar y hacer viables las iniciativas que ellos mismos diseñaron o desean promover, y que no se procura multilateralizar el proceso de negociación propiamente tal, es probable que se logre apoyo en la definición de una estrategia. Las ventajas y desventajas de esta nueva dimensión de las relaciones bilaterales debe ser sujeto de un detenido y pormenorizado análisis.

En síntesis, lo que se propone es sistematizar la promoción de las iniciativas de cooperación en el campo del comercio, la infraestructura, el aprovechamiento conjunto de recursos naturales, la energía, el transporte y las comunicaciones, la ciencia y la tecnología, la banca y las finanzas, los sectores productivos, las empresas conjuntas, etc., a través de los siguientes pasos:

a) A nivel de los esquemas de integración subregionales, crear o reforzar unidades especializadas en cooperación, cuando así se justifique, cuyas finalidades principales fueran: i) recoger y analizar la información de las acciones de cooperación llevadas a cabo por los países miembros, evaluar sus resultados y examinar los efectos directos e indirectos que han tenido sobre el proceso de interrelación de los países, con el objeto de adquirir experiencia sobre las modalidades de cooperación; ii) estudiar los antecedentes y causas que frustraron la realización de determinadas acciones de cooperación no materializadas en su oportunidad (por razones económicas, políticas, ecológicas, etc.), dado que estas restricciones pueden haberse modificado; iii) efectuar un catastro de iniciativas de cooperación a nivel de cada país, tanto en el sector público como privado, con el fin de seleccionar aquellas de mayor interés para dos o más países y que aún no se hayan concretado; iv) proponer a los gobiernos y promover nuevas iniciativas, basadas en el conocimiento sistemático de las realidades y carencias nacionales y

conjuntas, y en su potencialidad para hacer aportes a las tareas de integración subregional.

b) Fortalecer al SELA para que pueda ejecutar su tarea de coordinador regional de los esfuerzos de cooperación sub-regionales y para que colabore con los países no pertenecientes a ningún esquema de integración con miras a facilitar su participación en diversos proyectos de cooperación.

La ventaja de multilateralizar las iniciativas de cooperación se encuentra, fundamentalmente, en la mayor estabilidad que puede tener para los países la existencia de un marco de compromisos y facultades avalado colectivamente por las naciones que pertenecen al sistema. Esto tiene importancia en iniciativas de largo plazo, sobre todo dada la inestabilidad política que caracteriza a la región. Para los países de menor desarrollo, la presencia de un mecanismo permanente de promoción puede significar una valiosa ayuda en sus negociaciones con los países mayores, considerando la experiencia y antecedentes que se podrían acumular en cada unidad de cooperación.

Para las Secretarías de los esquemas de integración, sistematizar sus tareas de promoción en el área de la cooperación puede contribuir a abrir una nueva y significativa vía de operaciones, que da nuevo impulso a sus contactos con los gobiernos de sus países miembros en esferas distintas, pero complementarias de sus tareas habituales.

No se desconoce el peligro implícito de burocratizar de alguna manera la cooperación. Todo dependerá, sin embargo, de la agilidad y eficiencia de las unidades insertas en los esquemas de integración. La idea, en todo caso, es formar pequeños grupos técnicos que operen en estrecho contacto con los gobiernos o el sector privado en los niveles donde se generan e instrumentan las iniciativas bilaterales o multilaterales de cooperación, como ministerios, empresas públicas o privadas, universidades, etc.

En el caso particular de la ALADI, estructurar un mecanismo como el que se bosqueja adquiere especial importancia, ya que, no obstante el tiempo transcurrido, ni los países miembros ni la Secretaría General disponen de un instrumento de esta naturaleza. Este podría intensificar su acción en las materias que, directa o indirectamente, incentivan el intercambio recíproco y fortalecen la interdependencia regional. Su labor podría realizarse sin perjuicio de que la Asociación continúe concentrando sus esfuerzos en la esfera comercial. No se trata de proponer una opción que signifique dispersar recursos; por el contrario, se procura abrir una línea de actividades que apoye estructuralmente los trabajos propios de la Asociación en el ámbito del intercambio, incidiendo en aquellas tareas que fortalecen la cohesión regional y que, en consecuencia, amplían la base de la sustentación del esquema.

III. EL SECTOR SERVICIOS EN EL COMERCIO INTRARREGIONAL

A. EL SECTOR SERVICIOS EN EL BALANCE DE PAGOS

El sector servicios tiene una importancia cada vez mayor en la economía de los países tanto desarrollados como en desarrollo. Su participación en el producto interno bruto ha llegado a ser cercana a dos tercios en los países desarrollados, y en América Latina y el Caribe representan en promedio alrededor del 50% de la actividad productiva regional.^{19/}

El comercio internacional de servicios también ha aumentado vigorosamente, y a comienzos de los años ochenta representaba un tercio del comercio de bienes, alcanzando un nivel absoluto de 600 mil millones de dólares en 1980.^{20/}

En general, el intercambio de servicios ha sido favorable a los países industrializados. Los países miembros de la ALADI ^{21/} han visto aumentar su balance negativo en la cuenta de servicios no financieros, llegando a importaciones cercanas a 30 mil millones y a exportaciones del orden de 20 mil millones de dólares en 1981.

La evolución del comercio de servicios de los países de la ALADI en la primera mitad de los años ochenta se presenta en el Cuadro 34, desagregado por grandes rubros.

Por el lado de las exportaciones, se observa un predominio del rubro Viajes (turismo) a principios de la década, pero hacia 1985 la distribución es igualitaria entre Transportes y seguros, Viajes, y Otros servicios. Esto se da dentro del marco de una continua disminución de los ingresos por concepto de servicios desde un máximo de 18 mil millones en 1981 a 13.5 mil millones de dólares en 1985.

Por el lado de las importaciones, el gasto mayoritario se ha producido en el rubro Transportes y seguros para todo el período, aun cuando su nivel absoluto haya ido decreciendo, como reflejo de la crisis, desde 11 mil millones de dólares en 1981 a 7.3 mil millones en 1985. Es importante también la disminución de los gastos del rubro Viajes, que bajó a la mitad entre 1980-1981 y 1985.

El rubro Otros servicios oficiales y privados muestra una cierta inelasticidad, a pesar de la reducción de la demanda agregada y la demanda de importaciones de los países miembros. Es en este rubro donde se contabilizan los llamados "nuevos servicios", especialmente las actividades vinculadas con la informática, las telecomunicaciones, diseño e ingeniería, y consultoría.

Cuadro 34

PAISES DE LA ALADI: EXPORTACIONES E IMPORTACIONES
DE SERVICIOS
(Miles de millones de dólares)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Exportaciones	16.2	18.0	13.3	11.9	14.1	13.5
Transporte y seguros	4.0	4.5	4.1	4.2	4.7	4.4
Viajes	7.4	8.6	5.6	4.8	5.7	5.0
Otros servicios	4.8	4.9	3.6	2.9	3.7	4.1
Importaciones	24.8	28.7	25.7	17.8	18.1	17.9
Transporte y seguros	10.1	11.0	8.9	7.2	7.5	7.3
Viajes	9.4	11.6	8.9	5.1	5.6	5.2
Otros servicios	5.3	6.1	7.9	5.5	5.0	5.4

Fuente: CEPAL, a base de estadísticas del FMI.

Una de las áreas de especial interés se refiere al ámbito de los transportes y seguros. Para los países de la ALADI, este rubro representa un 30% de las exportaciones de servicios no financieros y un 40% de las importaciones, originando una parte importante del déficit en el balance de servicios.^{22/}

Este interés quedó, asimismo, reflejado en el compromiso del Plan de Acción de Quito de "identificar áreas específicas que propicien la promoción de esquemas de cooperación regional y subregional en materia de servicios, en especial en los sectores de transportes, seguros y reaseguros".^{23/}

B. TRANSPORTES Y SEGUROS

Se ha considerado conveniente examinar con mayor detalle el sector Transportes y seguros, tomando en cuenta, además de su importancia en el balance de pagos, su vinculación con el

comercio exterior de mercaderías, y la experiencia adquirida en el tema.24/ 25/

Con este objeto, se analizaron los ingresos y egresos de divisas por concepto de transportes y seguros en los principales países de la ALADI y el gasto en estos servicios abastecidos por empresas extrazonales.

Los principales resultados se muestran en el Cuadro 35, que resume la distribución del comercio global de los países miembros considerados, según la nacionalidad del medio de transporte.

Las conclusiones que derivan de los resultados del análisis son las siguientes:

i) la participación de las empresas nacionales en el transporte de las importaciones, medidas según su valor, es cercana al 30% en los países medianos (Colombia, Chile, Perú, Uruguay), un tanto mayor en Argentina (40%) y significativamente más alta en Brasil (80%). Este último país incluye en la bandera nacional a buques extranjeros fletados y operados por empresas navieras nacionales;

ii) la participación de las empresas zonales en el transporte de las importaciones de otros países de la ALADI fluctúa entre el 7 y el 16% en los países medianos, y es un tanto menor para Argentina y Brasil;

iii) existe un amplio margen de sustitución del valor de las importaciones de servicios de transporte en los países medianos de la ALADI y en Argentina, para los cuales la participación de las empresas no zonales en el transporte de las importaciones es de 50% a 65%;

iv) la dependencia de servicios de transporte extrazonales es mucho mayor en el caso de las exportaciones de los países miembros. Para todos ellos el porcentaje, en términos de valor, de las exportaciones transportadas por bandera no zonales, es superior al porcentaje equivalente para las importaciones. Esto indica que hay potencialidades de promoción de exportaciones en materia de servicios de transporte;

v) la participación de las empresas nacionales de transporte en sus exportaciones, en términos de valor, es similar en los países medianos y Argentina (de 20 a 25%), y más alta en Brasil (40%). Al igual que en las importaciones, hay naves extranjeras fletadas y operadas por empresas navieras nacionales que se incluyen entre las de bandera nacional;

vi) en relación al costo del transporte, los resultados indican que la tasa media de fletes y seguros está entre 8 y 9% del valor cif de importación. Esta tasa es bastante menor para las compras de combustibles.

En lo que se refiere al comercio intrazonal, el Cuadro 36 resume la distribución del valor del comercio de los países miembros con la ALADI, según la nacionalidad del medio de transporte.

Cuadro 35

PAISES DE LA ALADI: DISTRIBUCION DEL VALOR DE
IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES SEGUN LA
BANDERA DEL MEDIO DE TRANSPORTE

(Porcentajes) a/

Países	Bandera nacional b/	Bandera zonal	Bandera extrazonal
<u>Importaciones</u>			
Argentina	43	7	50
Brasil	79	3	18
Colombia	30	10	60
Chile	29	7	64
Perú	29	11	60
Uruguay	35	16	49
<u>Exportaciones</u>			
Argentina	21	3	76
Brasil	41	7	52
Chile	23	10	67
Perú	25	12	63
Uruguay	26	18	56

Fuente: CEPAL, a base de cifras oficiales de los países.

a/ Los períodos a que corresponde la información son los siguientes: 1982 para Argentina y Uruguay, 1981 para Brasil y Colombia, y 1978 para Chile; la información sobre el Perú corresponde a 1982 (exportaciones) y 1977 (importaciones).

b/ En algunos países, particularmente el Brasil, incluye transporte en buques extranjeros flotados por empresas navieras nacionales.

Las conclusiones que emanan del análisis son las siguientes:

i) la participación del transporte nacional y zonal es significativamente mayor en el valor del comercio con los países de la ALADI que en el valor del comercio total. En especial, el porcentaje del transporte de otros países de la ALADI es más elevado;

Cuadro 36

PAISES DE LA ALADI: DISTRIBUCION DEL VALOR DE LAS
IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES INTRAZONALES SEGUN
BANDERA DEL MEDIO DE TRANSPORTE a/
(Porcentajes)

Países	Bandera nacional <u>b/</u>	Bandera zonal	Bandera extrazonal
<u>1. Importaciones intrazonales</u>			
Argentina	48	16	36
Brasil	75	21	5
Colombia	32	52	16
Chile	33	11	56
Perú	5	21	74
Uruguay	40	29	31
<u>2. Exportaciones intrazonales</u>			
Argentina	34	8	58
Brasil	72	23	5
Chile	31	23	46
Perú	23	56	22
Uruguay	66	31	3

Fuente: CEPAL, a base de cifras oficiales de los países.

a/ Los períodos a que corresponde la información son los siguientes: 1982 para Argentina y Uruguay, 1981 para Brasil y Colombia, y 1978 para Chile; la información sobre el Perú corresponde a 1982 (exportaciones) y 1977 (importaciones).

b/ En algunos países, particularmente Brasil, incluye barcos extranjeros fletados y operados por empresas navieras nacionales.

ii) la dependencia del transporte extrazonal es significativamente menor, excepto para las compras de petróleo de los países medianos, los que cuentan sólo parcialmente con flota de transporte de combustible;

iii) puede haber un margen de sustitución del valor de las importaciones de transporte desde el resto del mundo, especialmente para los países medianos. Al respecto, una mayor integración zonal para el transporte de combustibles

podría significar un mayor comercio entre países de ALADI y un ahorro de divisas convertibles;

iv) en relación al costo del transporte del comercio intrazonal, la tasa media entre los países miembros es menor que para las compras al mundo en los tres países para los cuales se dispuso de información (Argentina, Brasil y Chile). Esto parecería simplemente reflejar la mayor cercanía geográfica de los países miembros de ALADI, o el tipo de productos de importación involucrados.

Estos resultados tienen carácter preliminar, debido a lo heterogéneo de la información y porque las estadísticas están definidas para distintos períodos en cada país. Así, se contó con la información de 1982 para Argentina y Uruguay, de 1981 para Brasil y Colombia, y de 1978 para Chile. En el caso peruano la información es mixta pues se refiere a 1982 en materia de exportaciones y a 1977 en importaciones. Se excluyeron algunos países por falta de estadísticas. Para evaluar la factibilidad concreta de sustitución de importaciones o promoción de exportaciones de transporte extrazonal por transporte nacional o zonal, será necesario profundizar el análisis, considerando los volúmenes de comercio exterior de exportación e importación (además de los valores monetarios), mediante el examen del transporte realizado por diferentes medios y la extensión del estudio hacia los países no considerados. Asimismo, es importante considerar una clasificación especial de los productos de acuerdo con las características de su transporte (carga general a granel, refrigerado, líquido, etc.).

Será preciso también realizar estudios sobre los demás rubros del sector servicios. Esto ayudará a definir el papel que le toque desempeñar a los sectores terciarios en las relaciones económicas externas, en las estrategias de desarrollo de los países, y en la integración y cooperación regionales.

Al respecto, existe actualmente una fuerte presión para que se inicien negociaciones multilaterales en el seno del GATT en materia de servicios, inversión extranjera y transferencia de tecnología. Estas negociaciones son promovidas especialmente por los Estados Unidos con el principal objetivo de establecer el libre comercio en materia de servicios y tecnología, así como el libre flujo de la inversión extranjera directa.

La posición de América Latina frente a las negociaciones internacionales en comercio de servicios es clara y ha sido adoptada en el marco del SELA:26/ el ámbito del GATT se circunscribe exclusivamente al comercio de bienes, no tiene competencia en el área de los servicios y no es deseable considerar el tema de la inversión extranjera y la tecnología en las negociaciones multilaterales. Cualquier tratamiento del tema debe subordinarse a los objetivos de desarrollo

económico de la región, y un conocimiento más amplio es fundamental y debe preceder a cualquier discusión en el ámbito internacional.^{27/}

Por lo anterior, es imprescindible realizar un trabajo de base que permita tomar acciones, definiendo una estrategia para el desarrollo del sector a nivel nacional y el aprovechamiento de las potencialidades de cooperación e integración regionales. El Plan de Acción de Quito ya señala pautas y acciones prioritarias que apuntan en esta dirección.

El análisis preliminar efectuado precedentemente mostró que en una primera instancia existe un ámbito de interés para la cooperación e integración en el sector transportes y seguros. Las acciones de cooperación que se pueden considerar incluyen sustitución selectiva de importaciones de servicios de transporte extrarregional por transporte nacional o regional; cooperación para el transporte conjunto de ciertos productos, como el petróleo crudo o los granos (café, cereales, fertilizantes, etc.), aprovechando los navíos combinados tipo buque tanque-granelero-metalero, y concesión de tratamiento preferencial a las empresas suministradoras de servicios de América Latina y el Caribe.

Notas

1/ La Declaración de Quito y el Plan de Acción fueron aprobados en la Conferencia Económica Latinoamericana. Esta marcó la culminación de un proceso iniciado por el Presidente del Ecuador Dr. Osvaldo Hurtado, a comienzos de 1983, ocasión en que solicitó a los Secretarios de la CEPAL y del SELA que propusieran las bases de una respuesta de América Latina a la crisis económica internacional. Este documento dio origen al Compromiso de Santo Domingo (República Dominicana, agosto de 1983). Una Mesa de Seguimiento formada por los países, con la asistencia técnica de la CEPAL y el SELA, preparó las bases de la Conferencia, que se efectuó en enero de 1984. Participaron 26 representantes de países latinoamericanos y del Caribe a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno y de Representantes Personales de los Jefes de Estado.

2/ La Declaración del Encuentro de Montevideo fue suscrita por los Jefes de Estado y altos dignatarios de 16 naciones de la región, en ocasión de asumir su cargo el Presidente del Uruguay, Dr. Julio María Sanguinetti (marzo de 1985).

3/ ALADI, Una propuesta para la rueda de negociaciones (Doc. 152.2), Montevideo, 25 de junio de 1985. (Versión preliminar).

4/ Para un ejercicio de esta naturaleza, véanse los siguientes documentos de la CEPAL, Algunas modalidades de comercio en el intercambio regional: intercambio compensado (LC/R.440), Santiago de Chile, 1985; y Potencialidad de

exportación de Argentina, Brasil y México hacia los países medianos y menores de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y el equilibrio comercial (LC/R.450), Santiago de Chile, 1985.

5/ Los valores corresponden a datos de la OCDE, por lo que las exportaciones de la región están expresadas en valores cif y las importaciones en valores fob. Esta forma de cómputo resta comparabilidad a las cifras, pero proporciona una visión general más actualizada. Los países considerados incluyen a toda América Latina y el Caribe. Los productos son: café, frutas, tabaco, carne, pescado, cacao, azúcar, caucho, soya, cuero, maderas, lana, algodón, sisal, plomo, zinc, mineral de hierro, bauxita, estaño y cobre. Se incluye, asimismo, productos semielaborados que derivan de los mencionados, como cacao en polvo, azúcar refinada, aceite y torta de soya, plomo sin forjar, lingotes de hierro y cobre, y aleaciones de cobre sin forjar (blister y refinado).

6/ BID-INTAL, Compras estatales e integración económica, Buenos Aires, diciembre de 1982.

7/ J.M. Vacchino, Integración Económica Regional. Universidad Central de Venezuela, 1981, pp. 323 y 334.

8/ Isaac Cohen Orantes y Gert Rosenthal, "Reflexiones sobre el marco conceptual de la integración económica centro-americana", Revista de la CEPAL, N° 3, Santiago de Chile, primer semestre de 1977. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 5.77.II.G.3.

9/ Gert Rosenthal, Algunas lecciones de la integración económica en América Latina: El caso de Centroamérica. Documento interno mimeografiado, noviembre de 1983.

10/ Rosenthal, Algunas lecciones ..., op.cit.

11/ La cooperación entre países en desarrollo tiene vías propias que, en algunos casos, pueden coincidir con las modalidades y esfera de acción de la cooperación entre los países latinoamericanos y del Caribe.

12/ Eduardo Gana y Jan Heimman, Integración y cooperación regionales, documento interno mimeografiado, p. 11.

13/ Trinidad y Tabago, en ese mismo período, puso en vigencia un esquema relativamente similar para algunos países del Caribe de habla inglesa.

14/ Suscrito en Brasilia el 3 de julio de 1978, por plenipotenciarios de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Suriname y Venezuela. Entró en vigencia el 2 de agosto de 1980.

15/ Para mayores detalles sobre las principales características del Tratado, véase entre otros: CEPAL, Integración y cooperación regionales en los años ochenta, Estudios e Informes de la CEPAL, N° 8, Santiago de Chile, 1982; BID-INTAL, El proceso de integración en América Latina en 1980, Buenos Aires, INTAL, 1981; J. Moncayo García, El Pacto Amazónico, versión mimeografiada, Quito, 1982.

16/ El Convenio para el establecimiento del FAR fue suscrito en Caracas el 12 de noviembre de 1976; entró en vigencia en junio de 1978 y sus operaciones financieras se iniciaron en septiembre de dicho año.

17/ Para mayores detalles acerca de las características del FAR, véase: CEPAL, Integración y cooperación ..., op.cit., y América Latina: panorama actual de la integración y cooperación (E/CEPAL/L.299), Santiago de Chile, 1984; FAR, Angel Serrano B., El FAR instrumento financiero de la integración andina (1982), y BID/INTAL, Evolución y perspectivas de la cooperación financiera en América Latina, Buenos Aires, INTAL, 1982.

18/ Creado en octubre de 1977 por nueve países. Hacia fines de 1982, participaron 16 Estados miembros del SELA.

19/ Leiva Lavalle, Patricio, "Comercio internacional: ¿hacia un sistema multilateral en servicios?", Cono Sur, Santiago, FLACSO, vol. IV, N° 4, septiembre-octubre de 1985.

20/ CEPAL, El comercio internacional de servicios: el caso de América Latina y el Caribe (E/CEPAL/R.341), Santiago de Chile, 1984.

21/ Para los años más recientes no se cuenta con estadísticas confiables de todos los países latinoamericanos y del Caribe no pertenecientes a la ALADI.

22/ "Las cifras de la balanza de pagos son incompletas por cuanto los ingresos obtenidos por los buques nacionales en concepto de fletes por el transporte de las importaciones del país y por el fletamiento de buques nacionales del mismo país no se reflejan en la cuenta de la balanza de pagos, dado que no suponen ninguna entrada de divisas". UNCTAD, Junta de Comercio y Desarrollo, Comisión de Transporte Marítimo, XI Período de Sesiones, El transporte marítimo en 1982 (TD/B/C.4/258), Ginebra, 25 de mayo de 1983.

23/ Declaración de Quito y Plan de Acción, Quito, enero de 1984.

24/ CEPAL, Proyecto de conclusiones sobre el Seminario de Comercio Internacional de Servicios (E/CEPAL/SEM.15/R.6) Santiago de Chile, 1984.

25/ Sepúlveda W., Tomás, Los fletes marítimos en la economía nacional: el caso de los países de ALADI, CEPAL, Documento de Sala 4, Seminario sobre Comercio Internacional de Servicios, Santiago de Chile, 12-14 de abril de 1984.

26/ Decisión 192, Artículo 6, del X Consejo Latinoamericano del SELA, octubre de 1984.

27/ Leiva Lavalle, Patricio, "Comercio internacional ..." op.cit., Véase, asimismo, CEPAL, Proyecto de conclusiones ..., op.cit.



Publicaciones de la CEPAL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
Casilla 179-D Santiago de Chile

PUBLICACIONES PERIODICAS

Revista de la CEPAL

La Revista se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.

La Revista de la CEPAL se publica en español e inglés tres veces por año.

Los precios de suscripción anual vigentes para 1987 son de US\$ 16 para la versión en español y de US\$ 18 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US\$ 6 para ambas versiones.

Estudio Económico de América Latina y el Caribe

1980, 664 pp.
1981, 863 pp.
1982, vol. I 693 pp.
1982, vol. II 199 pp.
1983, vol. I 694 pp.
1983, vol. II 179 pp.
1984, vol. I 702 pp.
1984, vol. II 233 pp.

Economic Survey of Latin America and the Caribbean

1980, 629 pp.
1981, 837 pp.
1982, vol. I 658 pp.
1982, vol. II 186 pp.
1983, vol. I 690 pp.
1983, vol. II 166 pp.
1984, vol. I 685 pp.
1984, vol. II 216 pp.

(También hay ejemplares de años anteriores)

**Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe/
Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean (bilingüe)**

1980, 617 pp.	1984, 765 pp.
1981, 727 pp.	1985, 795 pp.
1983 (correspondiente a 1982/1983) 749 pp.	

(También hay ejemplares de años anteriores)

Libros de la C E P A L

- Manual de proyectos de desarrollo económico*, 1958, 5ª ed. 1980, 264 pp.
- Manual on economic development projects*, 1958, 2nd. ed. 1972, 242 pp.
- América Latina en el umbral de los años ochenta*, 1979, 2ª ed. 1980, 203 pp.
- Agua, desarrollo y medio ambiente en América Latina*, 1980, 443 pp.
- Los bancos transnacionales y el financiamiento externo de América Latina. La experiencia del Perú. 1965-1976*, por Robert Devlin, 1980, 265 pp.
- Transnational banks and the external finance of Latin America: the experience of Peru*, 1985, 342 pp.
- La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina*, por Osvaldo Sunkel, 1981, 2ª ed. 1984, 136 pp.
- Women and development: guidelines for programme and project planning*, 1982, 3rd. ed. 1984, 123 pp.
- La mujer y el desarrollo: guía para la planificación de programas y proyectos*, 1984, 115 pp.
- Africa y América Latina: perspectivas de la cooperación interregional*, 1983, 286 pp.
- Sobrevivencia campesina en ecosistemas de altura*, vols. I y II, 1983, 720 pp.
- La mujer en el sector popular urbano. América Latina y el Caribe*, 1984, 349 pp.
- Avances en la interpretación ambiental del desarrollo agrícola de América Latina*, 1985, 236 pp.
- El decenio de la mujer en el escenario latinoamericano*, 1985, 222 pp.
- Raúl Prebisch: Un aporte al estudio de su pensamiento*, 1987.

SERIES MONOGRAFICAS

Cuadernos de la C E P A L

- 1 *América Latina: el nuevo escenario regional y mundial/Latin America: the new regional and world setting*, (bilingüe), 1975, 2ª ed. 1985, 103 pp.
- 2 *Las evoluciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 2ª ed. 1984, 73 pp.
- 2 *Regional appraisals of the international development strategy*, 1975, 2nd. ed. 1985, 92 pp.
- 3 *Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina*, 1975, 2ª ed. 1984, 103 pp.
- 4 *Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina*, 1975, 85 pp.
- 5 *Síntesis de la segunda evaluación regional de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 72 pp.

- 6 *Dinero de valor constante. Concepto, problemas y experiencias*, por Jorge Rose, 1975, 2^o ed. 1984, 43 pp.
- 7 *La coyuntura internacional y el sector externo*, 1975, 2^o ed. 1983, 117 pp.
- 8 *La industrialización latinoamericana en los años setenta*, 1975, 2^o ed. 1984, 116 pp.
- 9 *Dos estudios sobre inflación 1972-1974. La inflación en los países centrales. América Latina y la inflación importada*, 1975, 2^o ed. 1984, 57 pp.
- 10 *Reactivación del mercado común centroamericano*, 1976, 2^o ed. 1984, 149 pp.
- 11 *Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola*, por Germánico Salgado, 1976, 2^o ed. 1985, 62 pp.
- 12 *Temas del nuevo orden económico internacional*, 1976, 2^o ed. 1984, 85 pp.
- 13 *En torno a las ideas de la CEPAL: desarrollo, industrialización y comercio exterior*, 1977, 2^o ed. 1985, 64 pp.
- 14 *En torno a las ideas de la CEPAL: problemas de la industrialización en América Latina*, 1977, 2^o ed. 1984, 46 pp.
- 15 *Los recursos hidráulicos de América Latina. Informe regional*, 1977, 2^o ed. 1984, 75 pp.
- 15 *The water resources of Latin America. Regional report*, 1977, 2nd. ed. 1985, 90 pp.
- 16 *Desarrollo y cambio social en América Latina*, 1977, 2^o ed. 1984, 59 pp.
- 17 *Estrategia internacional de desarrollo y establecimiento de un nuevo orden económico internacional*, 1977, 3^o ed. 1984, 61 pp.
- 17 *International development strategy and establishment of a new international economic order*, 1977, 3rd. ed. 1985, 70 pp.
- 18 *Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina*, por A. di Filippo, 1977, 2^o ed. 1983, 67 pp.
- 19 *Dos estudios sobre endeudamiento externo*, por C. Massad y R. Zahler, 1977, 2^o ed. 1986, 72 pp.
- 20 *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, 1978, 3^o ed. 1985, 144 pp.
- 21 *25 años en la agricultura de América Latina: rasgos principales 1950-1975*, 1978, 2^o ed. 1983, 128 pp.
- 22 *Notas sobre la familia como unidad socioeconómica*, por Carlos A. Borsotti, 1978, 2^o ed. 1984, 60 pp.
- 23 *La organización de la información para la evaluación del desarrollo*, por Juan Sourrouille, 1978, 2^o ed. 1984, 66 pp.
- 24 *Contabilidad nacional a precios constantes en América Latina*, 1978, 2^o ed. 1983, 69 pp.
- 25 *Ecuador: desafíos y logros de la política económica en la fase de expansión petrolera*, 1979, 2^o ed. 1984, 158 pp.
- 26 *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿Desarrollo social o marginación?*, 1979, 2^o ed. 1984, 165 pp.
- 27 *La dimensión de la pobreza en América Latina*, por Oscar Altimir, 1979, 2^o ed. 1983, 95 pp.
- 28 *Organización institucional para el control y manejo de la deuda externa — El caso chileno*, por Rodolfo Hoffman, 1979, 41 pp.
- 29 *La política monetaria y el ajuste de la balanza de pagos: tres estudios*, 1979, 2^o ed. 1984, 67 pp.
- 29 *Monetary policy and balance of payments adjustment: three studies*, 1979, 60 pp.
- 30 *América Latina: las evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo en los años setenta*, 1979, 2^o ed. 1982, 243 pp.
- 31 *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, por G. Rama, 1979, 2^o ed. 1982, 77 pp.
- 32 *Movimientos internacionales de capitales*, por R. H. Arriazu, 1979, 2^o ed. 1984, 90 pp.
- 33 *Informe sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina*, por A. E. Calcagno, 1980, 2^o ed. 1982, 114 pp.
- 34 *Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978*, por D. Heymann, 1980, 2^o ed. 1984, 234 pp.

- 35 *Perspectivas de reajuste industrial: la Comunidad Económica Europea y los países en desarrollo*, por B. Evers, G. de Groot y W. Wagenmans, 1980, 2^o ed. 1984, 69 pp.
- 36 *Un análisis sobre la posibilidad de evaluar la solvencia crediticia de los países en desarrollo*, por A. Saieh, 1980, 2^o ed. 1984, 82 pp.
- 37 *Hacia los censos latinoamericanos de los años ochenta*, 1981, 152 pp.
- 38 *Desarrollo regional argentino: la agricultura*, por J. Martín, 1981, 2^o ed. 1984, 119 pp.
- 39 *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*, por C. Filgueira y C. Geneletti, 1981, 2^o ed. 1985, 172 pp.
- 40 *Programa de acción regional para América Latina en los años ochenta*, 1981, 2^o ed. 1984, 69 pp.
- 40 *Regional programme of action for Latin America in the 1980s*, 1981, 2nd. ed. 1984, 66 pp.
- 41 *El desarrollo de América Latina y sus repercusiones en la educación. Alfabetismo y escolaridad básica*, 1982, 254 pp.
- 42 *América Latina y la economía mundial del café*, 1982, 104 pp.
- 43 *El ciclo ganadero y la economía argentina*, 1983, 168 pp.
- 44 *Las encuestas de hogares en América Latina*, 1983, 130 pp.
- 45 *Las cuentas nacionales en América Latina y el Caribe*, 1983, 109 pp.
- 45 *National accounts in Latin America and the Caribbean*, 1983, 97 pp.
- 46 *Demanda de equipos para generación, transmisión y transformación eléctrica en América Latina*, 1983, 201 pp.
- 47 *La economía de América Latina en 1982: evolución general, política cambiaria y renegociación de la deuda externa*, 1984, 113 pp.
- 48 *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina*, 1984, 112 pp.
- 49 *La economía de América Latina y el Caribe en 1983: evolución general, crisis y procesos de ajuste*, 1985, 106 pp.
- 49 *The economy of Latin America and the Caribbean in 1983: main trends, the impact of the crisis and the adjustment processes*, 1985, 104 pp.
- 50 *La CEPAL, encarnación de una esperanza de América Latina*, por Hernán Santa Cruz, 1985, 84 pp.
- 51 *Hacia nuevas modalidades de cooperación económica entre América Latina y el Japón*, 1986, 240 pp.
- 52 *Los conceptos básicos del transporte marítimo y la situación de la actividad en América Latina*, 1986, 112 pp.
- 53 *Encuestas de ingresos y gastos. Conceptos y métodos en la experiencia latinoamericana*.
- 54 *Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento*, 1986, 123 pp.
- 54 *The economic crisis: Policies for adjustment, stabilization and growth*, 1986.
- *Canada and the foreign firm*, D. Pollock, 1976, 43 pp.
- *United States — Latin American Trade and Financial Relations: Some Policy Recommendations*, S. Weintraub, 1977, 44 pp.
- *Energy in Latin America: The Historical Record*, J. Mullen, 1978, 66 pp.
- *The Economic Relations of Latin America with Europe*, 1980, 2nd. ed. 1983, 156 pp.

Cuadernos Estadísticos de la C E P A L

- 1 *América Latina: relación de precios del intercambio*, 1976, 2^o ed., 1984, 66 pp.
- 2 *Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina*, 1976, 2^o ed. 1984, 179 pp.
- 3 *Series históricas del crecimiento de América Latina*, 1978, 2^o ed. 1984, 206 pp.
- 4 *Estadísticas sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1978, 110 pp. (Agotado, reemplazado por N^o 8)
- 5 *El balance de pagos de América Latina, 1950-1977*, 1979, 2^o ed. 1984, 164 pp.
- 6 *Distribución regional del producto interno bruto sectorial en los países de América Latina*, 1981, 2^o ed. 1985, 68 pp.

- 7 *Tablas de insumo-producto en América Latina, 1983*, 383 pp.
- 8 *Estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso, 1984*, 146 pp.
- 9 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración y del Mercado Común Centroamericano, 1985*, 546 pp.
- 10 *América Latina: Balanza de pagos 1950-1984, 1986*, 357 pp.
- 11 *El comercio exterior de bienes de capital en América Latina, 1986*, 288 pp.
- 12 *América Latina: Índices de comercio exterior, 1970-1984, 1986*.

Estudios e Informes de la C E P A L

- 1 *Nicaragua: el impacto de la mutación política, 1981, 2ª ed. 1982*, 126 pp.
- 2 *Perú 1968-1977: la política económica en un proceso de cambio global, 1981, 2ª ed. 1982*, 166 pp.
- 3 *La industrialización de América Latina y la cooperación internacional, 1981*, 170 pp. (Agotado, no será reimpresso.)
- 4 *Estilos de desarrollo, modernización y medio ambiente en la agricultura latinoamericana, 1981, 4ª ed. 1984*, 130 pp.
- 5 *El desarrollo de América Latina en los años ochenta, 1981, 2ª ed. 1982*, 153 pp.
- 5 *Latin American development in the 1980s, 1981, 2nd. ed. 1982*, 134 pp.
- 6 *Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años ochenta, 1981, 3ª ed. 1985*, 96 pp.
- 6 *Latin American development projections for the 1980s, 1982, 2nd. ed. 1983*, 89 pp.
- 7 *Las relaciones económicas externas de América Latina en los años ochenta, 1981, 2ª ed. 1982*, 180 pp.
- 8 *Integración y cooperación regionales en los años ochenta, 1982, 2ª ed. 1982*, 174 pp.
- 9 *Estrategias de desarrollo sectorial para los años ochenta: industria y agricultura, 1981, 2ª ed. 1985*, 100 pp.
- 10 *Dinámica del subempleo en América Latina. PREALC, 1981, 2ª ed. 1985*, 101 pp.
- 11 *Estilos de desarrollo de la industria manufacturera y medio ambiente en América Latina, 1982, 2ª ed. 1984*, 178 pp.
- 12 *Relaciones económicas de América Latina con los países miembros del "Consejo de Asistencia Mutua Económica", 1982*, 154 pp.
- 13 *Campeinado y desarrollo agrícola en Bolivia, 1982*, 175 pp.
- 14 *El sector externo: indicadores y análisis de sus fluctuaciones. El caso argentino, 1982, 2ª ed. 1985*, 216 pp.
- 15 *Ingeniería y consultoría en Brasil y el Grupo Andino, 1982*, 320 pp.
- 16 *Cinco estudios sobre la situación de la mujer en América Latina, 1982, 2ª ed. 1985*, 178 pp.
- 16 *Five studies on the situation of women in Latin America, 1983, 2nd. ed. 1984*, 188 pp.
- 17 *Cuentas nacionales y producto material en América Latina, 1982*, 129 pp.
- 18 *El financiamiento de las exportaciones en América Latina, 1983*, 212 pp.
- 19 *Medición del empleo y de los ingresos rurales, 1982, 2ª ed. 1983*, 173 pp.
- 19 *Measurement of employment and income in rural areas, 1983*, 184 pp.
- 20 *Efectos macroeconómicos de cambios en las barreras al comercio y al movimiento de capitales: un modelo de simulación, 1982*, 79 pp.
- 21 *La empresa pública en la economía: la experiencia argentina, 1982, 2ª ed. 1985*, 134 pp.
- 22 *Las empresas transnacionales en la economía de Chile, 1974-1980, 1983*, 178 pp.
- 23 *La gestión y la informática en las empresas ferroviarias de América Latina y España, 1983*, 195 pp.
- 24 *Establecimiento de empresas de reparación y mantenimiento de contenedores en América Latina y el Caribe, 1983*, 314 pp.
- 24 *Establishing container repair and maintenance enterprises in Latin America and the Caribbean, 1983*, 236 pp.

- 25 *Agua potable y saneamiento ambiental en América Latina, 1981-1990/Drinking water supply and sanitation in Latin America, 1981-1990* (bilingüe), 1983, 140 pp.
- 26 *Los bancos transnacionales, el estado y el endeudamiento externo en Bolivia*, 1983, 282 pp.
- 27 *Política económica y procesos de desarrollo. La experiencia argentina entre 1976 y 1981*, 1983, 157 pp.
- 28 *Estilos de desarrollo, energía y medio ambiente: un estudio de caso exploratorio*, 1983, 129 pp.
- 29 *Empresas transnacionales en la industria de alimentos. El caso argentino: cereales y carne*, 1983, 93 pp.
- 30 *Industrialización en Centro América, 1960-1980*, 1983, 168 pp.
- 31 *Dos estudios sobre empresas transnacionales en Brasil*, 1983, 141 pp.
- 32 *La crisis económica internacional y su repercusión en América Latina*, 1983, 81 pp.
- 33 *La agricultura campesina en sus relaciones con la industria*, 1984, 120 pp.
- 34 *Cooperación económica entre Brasil y el Grupo Andino: el caso de los minerales y metales no ferrosos*, 1983, 148 pp.
- 35 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: la dependencia externa y sus efectos en una economía abierta*, 1984, 201 pp.
- 36 *El capital extranjero en la economía peruana*, 1984, 178 pp.
- 37 *Dos estudios sobre política arancelaria*, 1984, 96 pp.
- 38 *Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur*, 1984, 193 pp.
- 39 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: el caso de Haití y el de la República Dominicana*, 1984, 255 pp.
- 40 *La industria siderúrgica latinoamericana: tendencias y potencial*, 1984, 280 pp.
- 41 *La presencia de las empresas transnacionales en la economía ecuatoriana*, 1984, 77 pp.
- 42 *Precios, salarios y empleo en la Argentina: estadísticas económicas de corto plazo*, 1984, 378 pp.
- 43 *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, 1985, 348 pp.
- 44 *Market structure, firm size and Brazilian exports*, 1985, 104 pp.
- 45 *La planificación del transporte en países de América Latina*, 1985, 247 pp.
- 46 *La crisis en América Latina: su evaluación y perspectivas*, 1985, 119 pp.
- 47 *La juventud en América Latina y el Caribe*, 1985, 181 pp.
- 48 *Desarrollo de los recursos mineros de América Latina*, 1985, 152 pp.
- 49 *Las relaciones económicas internacionales de América Latina y la cooperación regional*, 1985, 230 pp.
- 50 *América Latina y la economía mundial del algodón*, 1985, 128 pp.
- 51 *Comercio y cooperación entre países de América Latina y países miembros del CAME*, 1985, 96 pp.
- 52 *Trade relations between Brazil and the United States*, 1985, 154 pp.
- 53 *Los recursos hídricos de América Latina y el Caribe y su aprovechamiento*, 1985, 144 pp.
- 53 *The water resources of Latin America and the Caribbean and their utilization*, 1985, 142 pp.
- 54 *La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas*, 1985, 162 pp.
- 55 *Políticas de promoción de exportaciones en algunos países de América Latina*, 1985, 304 pp.
- 56 *Las empresas transnacionales en la Argentina*, 1986, 228 pp.
- 57 *El desarrollo frutícola y forestal en Chile y sus derivaciones sociales*, 1986, 234 pp.
- 58 *El cultivo del algodón y la soya en el Paraguay y sus derivaciones sociales*, 1986, 148 pp.
- 59 *Expansión del cultivo de la caña de azúcar y de la ganadería en el nordeste del Brasil*, 1986, 170 pp.
- 60 *Las empresas transnacionales en el desarrollo colombiano*, 1986, 212 pp.
- 61 *Las empresas transnacionales en la economía del Paraguay*, 1986.
- 62 *Problemas de la industria latinoamericana en la fase crítica*, 1986.
- 63 *Relaciones económicas internacionales y cooperación regional de América Latina y el Caribe*, 1987.
- 64 *Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización*, 1986, 202 pp.

Serie INFOPLAN: Temas Especiales del Desarrollo

- 1 *Resúmenes de documentos sobre deuda externa, 1986, 324 pp.*
- 2 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo, 1986, 189 pp.*
- 3 *Resúmenes de documentos sobre recursos hídricos, 1987, 290 pp.*

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى: الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售处。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o dirijase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas — DC-2-866
Nueva York, NY, 10017
Estados Unidos de América

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas
Palais des Nations
1211 Ginebra 10, Suiza

Unidad de Distribución
CEPAL — Casilla 179-D
Santiago de Chile