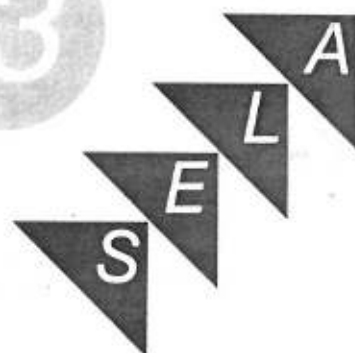


# Capítulos

✓ 13



## Las relaciones comerciales de América Latina

3	5	11	19	26
Editorial	<i>Sergio Bitar</i> Riesgos y desafíos de la inserción de América Latina en la economía mundial	<i>Secretaría Permanente del SELA</i> Los desequilibrios en el comercio y las finanzas internacionales	<i>Claudio Herzka</i> Evolución del comercio intralatinoamericano y funcionamiento de los mecanismos de pago de la región	<i>Ignacio Basombrio Zender</i> La estructura productiva y el sector externo de América Latina.
	32	37	51	55
	<i>Theresa Wetter</i> Las políticas agrícolas, el proteccionismo y las negociaciones comerciales del GATT	<i>Secretaría Permanente del SELA</i> Política comercial y proteccionismo de Estados Unidos	<i>Natan Elkin</i> La adhesión de España y Portugal a la CEE y el GATT: antecedentes y cuestiones para América Latina	<i>Secretaría Permanente del SELA</i> Evaluación y perspectivas del comercio entre América Latina y los Países Nórdicos
	68	81	87	91
	<i>Secretaría Permanente del SELA</i> Las relaciones comerciales de Japón con el mundo en desarrollo	<i>Centro de Investigaciones Económicas Internacionales</i> Balance de las relaciones económicas entre los países latinoamericanos y los países miembros del CAME	<i>Roberto Lavagna</i> Los protocolos argentino-brasileños constituyen la primera etapa de un programa de integración económica	Acta para la integración argentino-brasileña
	99	111	119	123
	<i>Secretaría Permanente del SELA</i> América Latina y la nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales (Recomendaciones de Política)	<i>Rubén García Llaguno</i> SELA: evaluación de la cooperación regional	Los nuevos mecanismos de cooperación regional del SELA	Calendario de actividades.

---

Las relaciones  
comerciales  
de América Latina

Sistema Económico  
Latinoamericano  
SELA

**Capítulos 13**  
Julio/Setiembre  
Caracas 1986

---

**Secretaría Permanente del SELA**

Embajador Sebastián Alegrett

Secretario Permanente

Embajador Homero L. Hernández

Secretario Permanente Adjunto

Miguel Rodríguez Mendoza

Director de Consulta y Coordinación

Jayr Dezolt

Director de Cooperación Regional

Henry S. Gill

David Barbosa

Asesores Especiales

El Sistema Económico Latinoamericano (SELA) es un organismo regional de consulta, coordinación, cooperación y promoción económica y social conjunta, integrado por 25 Estados Miembros

---

**Capítulos del SELA**

Susana Pezzano

Directora

Ana María Ortiz, Marisa de Peyrano

Asistentes

Sede de la Secretaría Permanente

Redacción

Publicación trimestral de la Unidad de Comunicaciones de la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano  
SELA

Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los propios funcionarios de la Secretaría Permanente del SELA, son las de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista del foro regional

**Capítulos del SELA** puede solicitarse a la Unidad de Comunicaciones

Torre Europa, Piso 4  
Avenida Francisco de Miranda  
Chacaíto  
Caracas, Venezuela  
Teléfono 951 42 47  
Télex 23 294 - 24 615

Apartado de Correo 17035  
Caracas 1010 A. Venezuela  
Precio por Unidad: US\$ 5

Depósito Legal 83-0198  
Impresión  
Editorial Arte, Caracas  
Diseño Gráfico  
Alvaro Sotillo, Carlos E. Rodríguez  
Linotipo Editorial Arte

## Editorial

Las relaciones comerciales de América Latina y el Caribe revisten un carácter cada vez más preocupante. Por un lado, la región va perdiendo importancia relativa en sus mercados tradicionales (Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea). Por otro, se acentúa su dependencia de factores externos, entre los cuales destacan el proteccionismo y la sobrevaloración del dólar, derivados de las políticas macroeconómicas impulsadas por los países industrializados.

A esta paradójica situación ha contribuido, en gran medida, el deterioro del sistema de comercio internacional que es hoy más intenso que nunca. A partir de la década de los 80 y coincidiendo con el desencadenamiento de la crisis, los países industrializados comienzan a dejar de lado los compromisos contraídos multilateralmente. Recurren, en cambio, al bilateralismo, adoptan medidas unilaterales y discriminatorias, incrementan sus prácticas proteccionistas y tornan más restrictivas sus legislaciones comerciales. Como resultado de todo ello, prevalecen los conflictos sobre los criterios de equidad, originando verdaderas 'guerras comerciales'.

Dentro de este contexto, los países industrializados tomaron la iniciativa de convocar a una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales, en el marco del GATT, bajo el supuesto objetivo de resolver los problemas que afectan al sistema de comercio internacional.

Sin embargo, por las modalidades que pretenden imprimir a la nueva ronda, parece estar claro que el verdadero objetivo de las negociaciones apunta a rediseñar el comercio internacional para lo que resta del siglo, de modo de adecuarlo a los profundos cambios que han tenido lugar en el escenario mundial, fundamentalmente a partir de las aceleradas transformaciones en los procesos productivos. La pretensión de incluir los 'nuevos temas' en la agenda de GATT —servicios, alta tecnología, propiedad intelectual e inversiones— refleja el interés de los países industrializados de consolidar la expansión de sus economías mediante mejores condiciones de acceso a los mercados futuros, es decir de los países en desarrollo, basándose en las "ventajas comparativas" derivadas de los nuevos productos y las técnicas de producción.

Este número de Capítulos del SELA está dedicado a analizar las transformaciones que se están produciendo en el sistema de comercio internacional y su impacto en América Latina y el Caribe. Un artículo del experto chileno, Sergio Bitar, nos introduce en el tema al examinar los riesgos y desafíos de la inserción de América Latina en la economía mundial. Complementa este panorama general, un documento de la Secretaría Permanente del SELA sobre los desequilibrios comerciales y financieros internacionales y sus consecuencias para la región.

El economista peruano, Claudio Herska, analiza la evolución reciente del comercio intralatinoamericano y el funcionamiento de los mecanismos de pago de la región, en tanto que el Director Alterno de Consulta y Coordinación del SELA, Ignacio Basombrío Zender, ofrece un novedoso enfoque sobre los criterios para diseñar una política de crecimiento y diversificación del comercio exterior latinoamericano, vinculada a una estructura productiva sólida y flexible.

La experta venezolana Theresa Wetter, funcionaria del SELA, presenta una pormenorizada evaluación de las políticas agrícolas de los países industrializados y sus efectos sobre América Latina, refiriéndose, en particular, al debate suscitado en el marco de las negociaciones del GATT.

Cinco artículos complementarios analizan diversos aspectos que inciden en las relaciones comerciales de América Latina con terceros países o grupos de países. Un documento de la Secretaría Permanente del SELA se refiere a los lineamientos generales de la política comercial de Estados Unidos y a las recientes medidas proteccionistas que afectan a la región. El consultor argentino, Natan Elkin, examina los antecedentes y cuestiones de interés para América Latina, derivados de la adhesión de España y Portugal a la CEE.

Otros dos documentos de la Secretaría Permanente del SELA contienen exhaustivos informes sobre las perspectivas del comercio entre América Latina y los Países Nórdicos y las características de las relaciones comerciales entre Japón y los países en desarrollo. Dentro de los criterios generales del SELA de propender a la diversificación de las relaciones comerciales de América Latina, se incluye un artículo preparado por el Centro de Investigaciones Económicas Internacionales de Cuba sobre los intercambios comerciales entre los países miembros del CAME y América Latina.

En la sección 'Entrevista' se reproduce un reportaje al Secretario de Industria y Comercio Exterior de la Argentina, doctor Roberto Lavagna, sobre los acuerdos de integración suscritos por ese país con Brasil, acompañado de la transcripción textual de los respectivos protocolos. En la sección 'Documentos' se incluye el informe de la Secretaría Permanente del SELA 'América Latina y la nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales. (Recomendaciones de Política)' que sirvió de base a la reunión de coordinación que efectuó el SELA en Montevideo, del 29 al 31 de mayo de este año.

La habitual sección de 'Cooperación Regional' contiene un balance de los objetivos y actividades que desarrolló el SELA en tan importante área, además de una ficha técnica de los nuevos mecanismos de cooperación regional creados este año. La revista concluye con el calendario de actividades efectuadas por la Secretaría Permanente en el período comprendido entre junio y agosto de 1986.



## Riesgos y desafíos de la inserción de América Latina en la economía mundial

Sergio Bitar

Ingeniero industrial chileno, especializado en economía. Consultor del SELA, de la CEPAL y de otros organismos internacionales. Autor y coautor de varios libros sobre política industrial de América Latina.

En este artículo se abordan dos interrogantes. La primera alude a las principales transformaciones acaecidas en el sistema económico internacional, entre fines de los años sesenta y mediados de los ochenta, que están condicionando el rumbo de la economía mundial. La segunda concierne a las implicancias de tales cambios para las estrategias de desarrollo de los países latinoamericanos.

El dilema de fondo que enfrenta la región es como conservar cierta autonomía nacional y, al mismo tiempo, insertarse en una economía mundial dominada por fuerzas que nos sobrepasan con creces. Se trata de compatibilizar un sistema de defensa de la nación y de su autonomía, con una estrategia ofensiva, de inserción más equilibrada en la economía mundial, configurando así una fórmula que asegure un crecimiento sostenido en el largo plazo.

### I Los principales cambios en la economía mundial

Un primer hecho que fluye de los antecedentes cuantitativos es el avance hacia un sistema económico mundial 'globalizado' y crecientemente centralizado en torno al aparato financiero internacional. Conjuntamente, se ha fortalecido el núcleo dominante —EE.UU.-Europa Occidental-Japón—, como ordenador de la actividad económica general, bajo la hegemonía del primero de esos actores.

La recuperación hegemónica de Estados Unidos

Un segundo cambio es la recuperación de la posición hegemónica norteamericana. Después de una progre-

siva declinación de esa posición desde la segunda guerra hasta 1980, este país ha recuperado terreno a partir de 1981. Cabe preguntarse si esta recuperación es un fenómeno coyuntural u obedece a una tendencia de largo plazo. El debate dista de haber concluido, pero lo que resulta claro es que diez años atrás se subrayaba el carácter multipolar que exhibía el sistema económico internacional. Una elocuente manifestación de dicho fenómeno fue el funcionamiento de la llamada Comisión Trilateral, a mediados de los años setenta. Hoy, Estados Unidos se revela capaz de encuadrar la política económica de los demás países desarrollados, sin mayor consulta ni coordinación. Este cambio requiere de un adecuado diagnóstico, pues la naturaleza que asuma esta recuperación de la hegemonía norteamericana tiene importancia decisiva, porque establece el grado de subordinación a Estados Unidos de los demás países industrializados y, por ende, delimita los espacios disponibles para las naciones latinoamericanas.

Una evaluación de la capacidad hegemónica de Estados Unidos debe ser hecha a distintos niveles. En el campo financiero, parece obvio que la expansión del sistema internacional está liderada por la banca norteamericana y el hecho de que el dólar se erija como la moneda mundial, otorga a esa hegemonía una fortaleza superior a la del pasado. Sin embargo, simultáneamente es posible detectar elementos que proyectan una situación de debilidad para el mediano plazo y que harían difícil que se mantenga por mucho tiempo lo que hemos presenciado en 1984-85. Ellos tienen que ver, en lo fundamental, con el endeudamiento externo de Estados Unidos<sup>1</sup>.

Al comenzar la segunda mitad de la década en curso, Estados Unidos se ha transformado en el país con mayor endeudamiento externo del mundo, tras haber superado a Brasil y a México. A ello se agrega la magnitud de su déficit fiscal y la creciente brecha en la cuenta corriente de su balanza de pagos, que alcanzó un monto récord en 1985. Tales tendencias ponen

en duda la fortaleza del dólar como moneda mundial en el mediano plazo y parecen minar las posibilidades de que esa hegemonía financiera se mantenga inalterada por mucho tiempo. Las propias perspectivas del endeudamiento a más largo plazo han llevado a algunos economistas a vaticinar una segunda 'bomba' de la deuda, pero esta vez su protagonista sería Estados Unidos, en su calidad de principal deudor<sup>2</sup>.

La devaluación del dólar, ocurrida después del acuerdo de los cinco principales bancos centrales, en septiembre de 1985, ha generado dos nuevos hechos que menguan un tanto la posición detentada por Estados Unidos. El primero, es la mayor preferencia de los colocadores de fondos por las monedas europeas y el yen. El segundo, es que el mayor país está más compelido que antes a coordinar su política, abandonando la pretensión de actuar unilateralmente como en el pasado reciente.

En el terreno tecnológico, hay antecedentes que muestran que ese país ha recuperado posiciones y que sus niveles de productividad van en alza. El monto asignado a la investigación en sectores líderes le permitiría preservar nítidamente la delantera, lo mismo que en ciencias básicas. Sin embargo, las estimaciones optimistas se fundan en lo acontecido en un período muy breve. Quienes han incurrido en proyecciones de mayor aliento señalan que en el campo de la infraestructura, la educación y la investigación los progresos que exhibe Estados Unidos no parecen tener la solidez suficiente como para asegurarle una recuperación apreciable a mediano plazo<sup>3</sup>.

Su preeminencia es incuestionable en el ámbito militar. Y no sólo en el Occidente; en los últimos años se ha producido también un desplazamiento de fuerzas en favor de Estados Unidos respecto de la Unión Soviética. También cuentan factores de índole psicológica y política. Ellos contribuyen a explicar la percepción de predominio que ha logrado la Administración Reagan y la posición constreñida de los países competidores de Estados Unidos, especialmente la Unión Soviética, en la pugna Este-Oeste, y Europa

Occidental y Japón, en el campo económico.

En suma, si bien es innegable que Estados Unidos ha recuperado su hegemonía, el proceso no tiene la solidez que ha aparentado en los últimos tres años y, en consecuencia, Washington deberá en el futuro próximo conceder más importancia a la concertación de políticas económicas con sus aliados principales, esto es la Comunidad Europea y Japón.

#### La importancia de América Latina mirada desde las naciones industrializadas

Por otra parte, ha declinado la importancia de América Latina en la economía mundial, acrecentándose su subordinación respecto de Estados Unidos. Este es un **tercer** rasgo que se debe retener. El porcentaje de exportaciones latinoamericanas hacia el mercado de ese país disminuyó gradualmente de 39 a 34% entre 1960 y 1980, repuntando abruptamente en años recientes, como que en 1984 llegó a 48%. Las importaciones desde Estados Unidos también perdieron importancia dentro de las compras totales de la región (38,5% en 1960 y 30% en 1980), pero la tendencia cambió de signo en lo que va transcurrido de esta década, alcanzando casi 40% en 1984<sup>4</sup>.

La importancia de América Latina como destino de la inversión extranjera directa de origen norteamericano ha decrecido también (23,5% en 1960; 14,7% en 1970; 12,3% en 1980 y apenas 10,8% en 1984<sup>5</sup>). Cuando se excluye a Brasil, la disminución es todavía más marcada.

En materia de colocaciones de la banca estadounidense la importancia de la región experimentó un crecimiento sustancial en el transcurso de la década de los setenta, pero en años recientes la tendencia experimentó un vuelco. En efecto, la tasa de riesgo «exposure» de los bancos estadounidenses en América Latina bajó de 120 a 93% entre 1982 y mediados de 1985, respecto de su capital<sup>6</sup>.

Por otra parte, existe una notable brecha entre la forma en que nos visualizan los países desarrollados y la percepción que los latinoamericanos

tenemos de nosotros mismos dentro del sistema económico internacional. Desde el exterior se nos ve más débiles de lo que nosotros nos consideramos. Esta disparidad de percepciones es una de las causas del debilitamiento de la capacidad de reacción de América Latina, ya que tiende a sobreestimar sus potencialidades, en tanto que el resto del mundo las subestima. Un **cuarto** elemento novedoso en la evolución reciente de la economía mundial es la concentración de la dinámica expansiva entre países del norte. Al mismo tiempo se advierte una pérdida de la capacidad de arrastre que poseía la 'locomotora' que conforman los países industrializados para las actividades del Sur y el comercio internacional. Las cifras demuestran que ha aumentado la importancia del intercambio comercial, financiero, tecnológico y de inversión extranjera directa entre Estados Unidos, Europa y Japón, en detrimento de las relaciones con el Tercer Mundo y América Latina, con excepción de algunos países, entre los que destaca Brasil.

Creo fundadas las proyecciones de un crecimiento moderado aunque sostenido de las economías desarrolladas para los próximos años. Algunas actividades exhiben un importante dinamismo pero, por desgracia, no se trata de aquellas susceptibles de propagarse y servir de elemento de arrastre para los países del Sur.

La constatación central que debemos retener los latinoamericanos es que la lógica de la política económica de las naciones industrializadas privilegia la articulación entre ellas y propugna la implantación de un sistema coordinado de regulación global, al cual deben ajustarse los países en desarrollo que pretenden insertarse en la economía mundial<sup>7</sup>.

En el mundo industrializado se libra hoy en día un debate en torno a si el cambio tecnológico esté generando ondas de largo alcance y, por tanto, si se trata de un factor dinamizador de efecto prolongando, o si corresponde a una tendencia puramente coyuntural. Pienso que se trata de un fenómeno de mayor alcance, que si bien puede verse obstruido en el corto

plazo por desequilibrios financieros en Estados Unidos o por políticas restrictivas en Europa o Japón, cuenta con una fortaleza que perdurará por tiempo prolongado.

El punto trascendente para América Latina es que se ha alterado el mecanismo de arrastre de las economías de los países del Tercer Mundo. Con igual ritmo de crecimiento de las naciones industrializadas, en el futuro se inducirá una tasa de expansión más baja que en los años sesenta y setenta en el intercambio con los países del Sur. La elasticidad de la demanda de productos primarios ha disminuido en los países del norte, haciendo que los precios a los que se venden en los mercados internacionales se mantengan deprimidos o no recuperen sus niveles reales del pasado. En consecuencia, la mera extrapolación de las tendencias históricas para escrutar el futuro amenaza con llevarnos a conclusiones equivocadas. Ya no es posible afirmar que una tasa de expansión sostenida de los países integrantes de la OECD desate un crecimiento firme en el comercio internacional y que eleve los precios y cantidades de nuestras exportaciones.

Para nosotros, entonces, el problema no reside solamente en discernir cuáles son las perspectivas de crecimiento del Norte, sino en dilucidar cuál es la nueva forma de conexión entre dicho crecimiento y el que experimenta el comercio internacional, sobre todo el de los productos que a nosotros nos interesan ahora y los que deberemos elaborar a futuro para superar los aspectos negativos del proceso tecnológico propulsado por las naciones industrializadas.

#### Transnacionalización y salto tecnológico

Un **quinto** elemento que fluye del análisis del contexto mundial es la persistente tendencia a la transnacionalización. Ha continuado extendiéndose la participación de las grandes corporaciones en la actividad productiva, tecnológica, financiera y comercial del mundo<sup>8</sup>.

Además se ha modificado la conducta de las transnacionales y han menguado los flujos de inversión extranjera



directa hacia la mayor parte de los países medianos y pequeños de América Latina. Paradójicamente, Estados Unidos se ha transformado en el más importante receptor de recursos externos. La inversión extranjera directa en ese país aumentó en forma significativa, incrementándose en 91 mil millones de dólares entre los años 1980 y 1984. En cambio, la efectuada por ese país en el exterior aumentó apenas en 18 mil millones en igual período<sup>9</sup>. En otras palabras, se elevó el flujo de inversión hacia ese país. En todo caso, estas tendencias ponen de manifiesto el empuje de las relaciones norte-norte y el consiguiente deterioro de la importancia de América Latina como huésped de la inversión norteamericana.

Por otro lado, las cifras sobre las mayores empresas del mundo demuestran que un porcentaje creciente de su actividad se vierte sobre un limitado grupo de sectores, preferentemente de alta tecnología. La oleada de adquisiciones que se ha desatado en Estados Unidos, y que en el último tiempo se ha hecho extensiva a Europa y Japón, involucra a empresas de enorme tamaño. Los recursos comprometidos en fusiones durante los tres últimos años multiplican las efectuadas en toda la década de los setenta. En cuanto a la conducta de las transnacionales, puede observarse que están más volcadas a las relaciones Norte-Norte y a las tecnologías de punta. Han perdido importancia para ellas las relaciones Norte-Sur y las actividades que emplean tecnologías convencionales. Más todavía, cuando se vinculan con el Sur, muestran una preferencia por el Asia, en detrimento de América Latina. De otro lado, y como consecuencia de las altas tasas de interés y de las fuertes variaciones cambiarias, han mostrado preferencia por las operaciones financieras, en perjuicio de inversiones productivas de largo plazo, y cuando acometen éstas, procuran reducir la parte del capital propio y aumentar el financiamiento vía préstamos. Asimismo, se advierte en estas transnacionales una tendencia a la incorporación de nuevas modalidades de inversión. Se ha llegado incluso a hablar de 'inversión

extranjera sin inversión extranjera', aludiendo al desarrollo de actividades con subcontratación y articulación de procesos productivos, que no implican un aporte efectivo de capital.

Un **sexto** elemento relevante para el análisis de la economía mundial lo constituye la revolución tecnológica. Continúa en ascenso provocando una honda transformación de la estructura productiva mundial que ha hecho variar los campos propicios para la especialización de los países latinoamericanos.

La competencia y los acuerdos entre firmas de Estados Unidos y de Japón constituyen un gran factor dinámico, que se refuerza con el intento de Europa de no quedar atrapada entre estas dos potencias. La Iniciativa de Defensa Estratégica que impulsa Washington y el proyecto Eureka que promueven los europeos, son símbolos de este proceso.

Las economías del Norte están concediendo un énfasis desmesurado a la investigación, la formación de recursos humanos y el impulso a las ciencias básicas, inspiradas en la convicción de que la industria del futuro será intensiva en 'materia gris', como lo ilustra el progreso espectacular en algunos servicios<sup>10</sup>. Para facilitar esta expansión, los países centrales continuarán articulando un sistema de normas globales, como quedará en evidencia en la próxima ronda de negociaciones del GATT. En ella, buscarán una normativa liberal en servicios, inversión extranjera, propiedad intelectual y patentes. Las consecuencias para América Latina son múltiples y condicionan los esfuerzos de desarrollo autónomo.

El comportamiento de los agentes financieros externos

Un **séptimo** cambio relevante en el escenario internacional deriva del carácter permanente, y no puramente transitorio, que reviste la decisión de la banca norteamericana de disminuir el porcentaje de sus colocaciones en América Latina. Por tanto, debemos pensar el desarrollo futuro en medio de una nueva estructura de financiamiento externo; perderá importancia el crédito suministrado por la banca

privada y aumentará, previsiblemente con lentitud, el rol de los organismos multilaterales.

En esta actitud de la banca influyen no sólo el mayor riesgo que ella percibe para sus colocaciones en Latinoamérica, sino también las nuevas disposiciones legales que han entrado a regularla dentro de Estados Unidos. Tales disposiciones apuntan a internacionalizar el sistema bancario, a promover su desarrollo hacia Europa y Japón y a atenuar los riesgos en los países inseguros. Entre las nuevas regulaciones destacan la obligación de entregar informes trimestrales públicos y de identificar al país cuando éste llega a absorber más del 1% de las colocaciones de un banco. También existe obligación de informar cuando las colocaciones en un determinado país exceden el 20% del capital de un banco. Se exige, por otra parte, que la relación capital/activos sea superior a 5,5%. Obligar a las entidades financieras a revelar públicamente los riesgos que asumen, las torna más cautelosas y las induce a reducir su «exposure» en América Latina<sup>11</sup>.

Otro elemento, que reviste incluso espectacularidad, es que la magnitud de los flujos internacionales no se relaciona con el comercio y la inversión como antaño. Los movimientos de capitales a nivel mundial alcanzaron en 1984 una cifra del orden de los 50 billones de dólares (trillones para los norteamericanos), en tanto que los flujos requeridos para financiar el comercio y la inversión alcanzaron apenas a 3 billones. Estamos, pues, en presencia de un sistema financiero internacional que moviliza una cantidad gigantesca de recursos y cuyo impacto sobre las tasas de cambio y de interés poco tiene que ver con los montos involucrados en comercio e inversión, como se pensaba en el pasado<sup>12</sup>.

La estrategia global de Estados Unidos

Un **octavo** aspecto de la nueva situación mundial es la estrategia global que persigue Estados Unidos. Ella apunta al mantenimiento de la bipolaridad militar y al afianzamiento de

una suerte de unipolaridad económica, en torno a los países capitalistas avanzados, bajo la hegemonía de Estados Unidos.

No se advierte en los países del bloque soviético capacidad para contrarrestar esta estrategia en el plano económico. La nueva actitud del Kremlin se orienta a la distensión, en consonancia con los intereses soviéticos, a fin de abrir márgenes adicionales de acción para llevar a cabo transformaciones en la economía interna, tanto en lo concerniente a tecnología como a esquemas de gestión y así recuperar parte del rezago acumulado<sup>15</sup>. Estados Unidos persigue la estructuración de un sistema global de orden liberal en el comercio, en la inversión extranjera, en los servicios y en las finanzas. Su propósito es desarrollar una red densa de interdependencia, con hegemonía norteamericana. Tal meta tiene importantes repercusiones para los países latinoamericanos.

Desde el punto de vista de Washington, una estructura económica internacional de esta naturaleza permite, además, retener en esta especie de 'red económica de seguridad' a los países del Tercer Mundo. En el nuevo contexto, que un país pueda optar por una transformación interna de envergadura o que pretenda romper con el sistema financiero y económico que se le impone, resulta en extremo improbable. Ni el bloque socialista ni la Unión Soviética estarían en condiciones de financiar una nueva experiencia rupturista.

En **noveno** lugar, puede afirmarse, como extensión del enfoque globalista, que Estados Unidos no prioriza las políticas regionales, sino que adecúa al enfoque global algunos ajustes, cuando estima que están comprometidos sus intereses de seguridad, como ocurre con Centroamérica o con la transferencia tecnológica a los países socialistas.

Es imprescindible investigar con rigor la relación entre intereses de seguridad y sistema financiero. Tal conocimiento permitiría entender mejor cómo reacciona Estados Unidos frente al problema de la deuda externa, cuándo estaría dispuesto a asumir una posición más flexible y de qué manera se puede elevar la capacidad

de negociación de América Latina. Esta breve revisión del contexto internacional no puede terminar sin mencionar que la coyuntura internacional tiene una importancia sin precedentes para nuestros países. Nunca América Latina había estado tan obligada de preocuparse de los fenómenos económicos en los países del Norte. Las implicancias son múltiples. Así, por ejemplo, el Acta Gramm-Rudman-Hollings en el Congreso norteamericano, que impone una disminución de déficit fiscal, puede acarrear serias repercusiones a los países latinoamericanos. Los menores recursos que quedarán disponibles para ayuda al exterior estarán más sujetos que antes a consideraciones de seguridad. Así también, las reformas tributarias, la Iniciativa de Defensa Estratégica y la devaluación del dólar son fenómenos recientes de evidentes consecuencias sobre nuestros países.

## II Algunas implicancias para las estrategias de desarrollo latinoamericanas

Un **primer** desafío que emerge de estas nuevas realidades es la necesidad de concebir un marco analítico más completo para interpretar mejor el funcionamiento de la economía mundial y su impacto sobre América Latina.

Parece indispensable otorgar mayor atención al modo de operación y a los procesos de decisión de las economías industrializadas y no limitarse a un análisis estructural y de largo plazo. Asimismo, parece necesario elevar nuestro interés en el Norte para comprender su dinámica, y así complementar el estudio actual de las relaciones entre nuestra región y las economías avanzadas. Debíamos revisar el actual orden de prioridades que magnifica la importancia del comercio de bienes dentro de nuestras relaciones internacionales, y adoptar una visión que integre los factores financieros, comerciales, de inversión extranjera y servicios, asumiendo una perspectiva global para enfrentar mejor la lógica dominante en los países del norte.

La sobrestimación del poderío de América Latina en la economía mun-

dial, consecuencia de la brecha de percepciones a que aludía antes, constituye un importante factor inhibidor de los esfuerzos de concertación entre los países de la región. No obstante el pesimismo imperante, es esencial revalorizar la concertación entre nuestros países, haciendo más conciencia de que estamos ante un proceso en que dominan las fuerzas económicas externas. A partir de una evaluación realista de nuestro poder, debemos impulsar estrategias de desarrollo que maximicen las posibilidades abiertas.

### Inserción internacional y riesgos de desintegración nacional

Una **segunda** implicancia del análisis llevado a cabo previamente es el riesgo de desintegración nacional que conllevan determinadas modalidades de inserción internacional. Es conveniente averiguar hasta dónde las fuerzas económicas mundiales y la inserción inducida desde el exterior aumentan el grado de heterogeneidad económica latinoamericana. Algunos caminos conducen a una heterogeneidad creciente y, sin contrapesos, se puede provocar más desarticulación interna. Es imperativo construir una especie de escudo protector que impida esa desintegración nacional y atenúe los fuertes vaivenes que se generan en la economía mundial. Debemos asimismo examinar el efecto de las diversas formas de inserción sobre la estructura ocupacional y social. Es posible que una inserción dependiente, que entregue a bancos extranjeros el manejo del aparato financiero local y que privilegie la exportación de recursos naturales e instaure un aparato estatal débil, termine agudizando las diferencias sociales y obstruya la implantación de una institucionalidad democrática. En particular, la nueva condicionalidad que está imponiendo a nuestros países el Banco Mundial, que se agrega a las ya prescritas por el FMI, y se inscribe en el marco del Plan Baker, condiciona el modo de inserción internacional, y puede elevar la heterogeneidad doméstica y el grado de desarticulación nacional. Una hipótesis plausible es que ha lle-



gado a su término el ciclo de desarrollo latinoamericano iniciado en la postguerra, inserto también en una etapa del desarrollo mundial que ya tocó a su fin. De ella fluye una **tercera** implicancia: es indispensable una estrategia que privilegie un crecimiento endógeno, afiance la base productiva doméstica y busque una inserción internacional más equilibrada.

#### Restricciones financieras y desarrollo endógeno

Una **cuarta** consideración se refiere al financiamiento internacional y a las condiciones de un desarrollo autónomo. Hay consenso en cuanto a que prevalecerá una situación financiera muy restrictiva. Por eso mismo, parece inaceptable que se mantenga la actual transferencia neta de recursos de América Latina al exterior, que entre 1982 y 1985 llegó a 100 mil millones de dólares, sin considerar la fuga de capitales, ni el deterioro en los términos del intercambio<sup>14</sup>.

Este cuadro, más la lenta reacción de los organismos multilaterales y las escasas posibilidades de incremento de la ayuda oficial, obliga a pensar en un desarrollo centrado en el esfuerzo interno y en un control del sistema financiero doméstico. Sabemos que este último no sólo influye en la canalización de los excedentes y en el manejo del poder político, también determina las conexiones con el sistema financiero internacional que, como hemos visto, ha adquirido tal globalidad y fortaleza, que puede crear presiones irresistibles a un país cuyo sistema financiero resida en manos de bancos pequeños, de propiedad foránea o de grupos nacionales vinculados a estos últimos.

Un **quinto** desafío tiene que ver con el cambio tecnológico. La meta central es la articulación de una base productiva nacional eficiente, capaz de insertarse con más autonomía en la industria internacional. Por otra parte, conviene precisar que, si bien en el ámbito internacional se acrecienta el gigantismo, no es menos cierto que existe un espacio importante y en expansión para la pequeña y mediana empresa. La experiencia europea revela que la creación de un

contexto favorable a la innovación tecnológica permite el desarrollo de múltiples actividades que pueden ser competitivas a nivel internacional, sin necesidad de ser lideradas por corporaciones transnacionales. Hay espacio, pues, para que nuestros países asuman una postura más ofensiva en las exportaciones, aún en el supuesto de que la economía mundial creciera a una tasa moderada en el futuro próximo.

Al respecto, parece necesario formular otra observación, concerniente a lo que se ha dado en llamar 'la complejidad frente al cambio tecnológico'. Es comprensible que estemos desconcertados por la velocidad y la repercusión de este proceso, pero ello no puede conducir a la parálisis. Las operaciones de inserción internacional no son tan variadas; son más bien restringidas. Es imprescindible entonces asumir con firmeza un curso de acción. El criterio fundamental es abrirse un sitio en el mercado externo, pues sólo una vez que se ha logrado penetrar en él se está en condiciones de mejorar e impulsar nuevos desarrollos de productos y procesos. En esta misma línea, cabe anotar una **sexta** implicancia para América Latina: la urgente necesidad de elevar la calificación de los recursos humanos (extensión de la formación general que se imparte a la futura población trabajadora, difusión de la tecnología moderna de informática, etc.). La base del nuevo estilo de industrialización será el factor humano.

Siempre en lo tocante al desafío tecnológico, una palabra de advertencia en relación con los servicios. No hagamos concesiones gratuitas en este campo para obtener a cambio, en negociaciones internacionales, algunas ventajas marginales en el comercio de bienes, apremiados como estamos por nuestros compromisos externos. Porque sucede que el desarrollo de más largo plazo tendrá entre sus principales protagonistas a los servicios. Una **séptima** implicancia deriva del cambio de comportamiento de las transnacionales, lo que ha tornado irrelevante la lógica tradicional de los incentivos tributarios para atraer inversiones a nuestros países. Los estudios más recientes confirman que los

móviles predominantes de las transnacionales de origen norteamericano son las relaciones Norte-Norte y las tecnologías de punta. Ellas se hallan alejadas de los recursos naturales. Se comprueba, asimismo, que estas empresas son atraídas por el tamaño de los mercados y por las condiciones de estabilidad negociadas por plazos prolongados. A menudo, los acuerdos con el Estado resultan más atractivos que el mercado libre.

#### Proyecto nacional y concertación latinoamericana

Una **octava** consideración tiene que ver con 'el espacio latinoamericano'. Es imperativo dinamizar, con las formas más diversas, aunque sean desordenadas y hasta anárquicas, las actividades intrarregionales, a través de acuerdos comerciales específicos, convenios de complementación industrial, fondos de inversión, etc., como una forma de defensa ante las políticas de los países del Norte. Lo mismo vale para la deuda externa. Aunque los avances han sido abiertamente insuficientes, es preciso perseverar para acrecentar el poder de negociación regional. No hay salida autónoma para la región sin modalidades más avanzadas de articulación política, tecnológica y social en América Latina.

La elevada vulnerabilidad actual exige a los latinoamericanos la búsqueda de una fórmula realista y creadora que permita una inserción autónoma. Ello, a su turno, demanda la recuperación del sentido y los valores nacionales. Lo nacional debe erigirse como un factor de unidad, de movilización y de identidad.

La formulación de proyectos nacionales y de un proyecto latinoamericano, la búsqueda de la concertación de las fuerzas sociales al interior de cada país, y la constitución de un frente latinoamericano común son, en la segunda mitad de la década de los ochenta, factores políticos esenciales para conferir viabilidad a una estrategia que privilegie un desarrollo endógeno.

En las actuales circunstancias, no está asegurada para América Latina la opción de un desarrollo autónomo

con resguardo de la integridad nacional. Si no se fortalece una capacidad sociopolítica nacional y latinoamericana, es probable que se imponga una inserción desintegradora que agudice la heterogeneidad y debilite las posibilidades de un desarrollo más

equitativo y democrático en el mediano plazo. Por lo tanto, la tarea de mayor envergadura política es enfrentar al desafío de aglutinar las fuerzas nacionales e internacionales para inducir una renovación de la base productiva nacional, un comercio más

diversificado en sus contrapartes y especializado en sus exportaciones no tradicionales, un desarrollo más soberano, que se funde en la concertación interna y en la coordinación latinoamericana.

## Notas

1 Ver Morgan Guaranty Trust, *World Financial Markets*, March-April 1985, N. York, Cuadro 1, p. 3.

2 Frel Bergsten. «The Second Debt Crisis is Coming», *Challenge*, mayo-junio 1985, pp. 14-21.

3 Lester Thurow. «The world at a turning point», por aparecer en *Crisis y Regulación Estatal*, EURAL, Buenos Aires 1986.

4 Sergio Bitar. «Autonomía y Comercio Exterior. Relaciones de América Latina con Estados Unidos» en *Comercio Exterior*, Vol. 34, N. 9, México, septiembre de 1984 y SELA *América Latina - Estados Unidos: Evaluación de las Relaciones Económicas, 1984-85*, Caracas, septiembre 1985.

5 Department of Commerce. «Direct Investment Abroad». *Survey of Current Business*, Washington, Nov. 1984 y Junio 1985.

6 Morgan Guaranty Trust. *World Financial Market*. N. York, Julio 1985.

7 Ver «U.S. seeks economic global plan» en *The New York Times*, 3 de marzo 1985, p. D1.

8 El peso de las mayores empresas en la producción industrial crece en todos los países desarrollados entre 1960 y 1980, salvo en Japón donde se mantiene estable. Raúl Trajtenberg. «Concentración global y transnacionalización». Centro de Economía Transnacional, Buenos Aires, julio 1985.

9 Sergio Bitar. «La Política de Inversiones Extranjeras de Estados Unidos», Mimeo SELA, Caracas, 1985.

10 Ver CEPAL/ONUDI. *Industrialización y Desarrollo Tecnológico*, Informe N° 1, Santiago, Sept. 1985.

11 Ver Karen Lissakers. «Cambios de la Regulación Bancaria Norteamericana», Mimeo SELA, Caracas, 1985.

12 William Eberle, Richard Gardner, Robert Faenestra. «Governance in a World Economy: The Future of the International Economic System». Aspen Institute for Humanistic Studies, Aspen, Colorado, marzo 1984.

13 Ver «An Interview with Gorbachev». *Time*, September 1985.

14 El banco Morgan ha estimado que entre 1983 y 1985 la fuga de capitales desde los 10 mayores países de la región alcanzó a 30.800 millones de dólares, en tanto que los créditos netos en igual período fueron de 44.200 millones. Es decir, casi el 75% de esos nuevos créditos se fugaron. Morgan Guaranty *World Financial Markets*, febrero 1986, p. 6, cuadro 9.



## Los desequilibrios en el comercio y las finanzas internacionales

### Secretaría Permanente del SELA

El artículo que se reproduce corresponde a un extracto del capítulo 2 de la parte I del documento 'América Latina en la economía mundial: problemas y perspectivas', elaborado por la Secretaría Permanente del SELA para ser presentado en la XII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, cuya fase ministerial se realizará en Lima, del 16 al 17 de octubre.

#### Introducción

Las políticas macroeconómicas aplicadas por los países desarrollados en los últimos años han conducido a serios desequilibrios y han generado consecuencias indeseables para la economía mundial en su conjunto y para los países de América Latina y el Caribe en particular.

La región debe hacer frente simultáneamente a los desequilibrios de orden financiero y comercial a que han conducido las diferentes políticas económicas puestas en práctica por los principales países industrializados. Estas políticas son el factor que da origen a las altas tasas reales de interés, a la inestabilidad de los tipos de cambio y al aumento del proteccionismo que han tenido lugar en los últimos tiempos. Existe, en verdad, una estrecha relación entre todos estos fenómenos.

El diferente comportamiento externo de los principales países industrializados es resultado de la disparidad de las políticas macroeconómicas de estos países. La política norteamericana, entre 1982 y 1985, se caracterizó por la combinación de una política fiscal expansiva y una política monetaria restrictiva, mientras que Alemania y Japón prosiguieron aplicando políticas fiscales y monetarias restrictivas. Así, la primera combinación estimuló la demanda agregada en Estados Unidos, mientras la restringió en Japón y Alemania. En estos dos últimos países la demanda externa —esto es, la demanda interna norteamericana— fue la fuente principal de crecimiento.

El resultado fue que Estados Unidos tuvo un déficit en cuenta corriente de US\$ 105 mil millones en 1985, cifra sin precedentes, más aún si se recuerda que en 1982 poseía una cuenta corriente equilibrada. En 1985 Alemania Federal y Japón lograron un superávit conjunto de US\$ 70 mil millones. Tan grandes desequilibrios han generado, a su vez, flujos masivos de capital entre esos países, con importantes repercusiones sobre el sistema financiero internacional.

Otra consecuencia de las políticas dispares de los países industrializados han sido las altas tasas nominales y reales de interés, lo cual ha tenido efectos muy negativos para los países latinoamericanos, debido a la importante proporción de su deuda externa que fue contraída a tasas flotantes de interés. En buena medida, el estallido de la crisis financiera latinoamericana está vinculada íntimamente con el incremento sin precedentes de las tasas de interés que tuvo lugar en los primeros años de la presente década.

El incremento de las tasas de interés influyó en el valor de la moneda americana. El diferencial de tasa de interés en favor de los activos en dólares provocó una sostenida alza de esa moneda. A comienzos de 1985, el dólar, en términos nominales, se colocó 60% por ciento por encima de su promedio de 1980 y se calcula que en 1984 la mitad del déficit en cuenta corriente de Estados Unidos se debió al alza de su moneda<sup>1</sup>. La sobrevaloración del dólar acarrió una pérdida de competitividad de los bienes norteamericanos en los mercados nacional e internacional, y condujo a un crecimiento notable de las importaciones lo cual aceleró a su vez el crecimiento del déficit comercial.

En gran parte, el aumento del proteccionismo en Estados Unidos es consecuencia de la pérdida de competitividad que han experimentado varias industrias en dicho país. El gobierno norteamericano ha reconocido que el efecto combinado de factores macroeconómicos tales como las fluctuaciones en los tipos de cambio, los altos déficit fiscales y las elevadas tasas de interés, han perjudicado la competitividad de las exportaciones estadouni-

denses y beneficiados a los productos extranjeros en el mercado de Estados Unidos. También se ha reconocido que la competitividad de la industria estadounidense ha sido afectada por cambios en las ventajas comparativas internacionales, así como por variaciones en la demanda interna y desarrollos en el campo de la tecnología.

La pérdida de competitividad norteamericana explica que el Congreso estadounidense le otorgue una mayor atención a los asuntos comerciales, mientras que la administración Reagan parece igualmente decidida a lograr su objetivos en materia de política comercial mediante una aplicación más agresiva de las leyes comerciales existentes y la promoción de iniciativas bilaterales, plurilaterales y multilaterales<sup>2</sup>.

Para América Latina los desequilibrios en el comercio y las finanzas internacionales han tenido efectos perjudiciales. Las altas tasas de interés han constituido una fuente de drenaje continuo de recursos financieros desde la región al exterior; la sobrevaloración del dólar afectó los precios de los productos básicos, los cuales constituyen aún el 80 por ciento de las exportaciones regionales; el proteccionismo ha sido un factor de desaliento del esfuerzo exportador de la región, dada la incertidumbre que se ha creado en cuanto al acceso a los mercados de los países industrializados. En Estados Unidos, por ejemplo, las exportaciones de la región han sido objeto de la mayoría de los derechos antidumping y compensatorios aplicados a países en desarrollo y recientemente algunos países latinoamericanos se han visto amenazados con la aplicación de represalias comerciales por parte de Estados Unidos, lo que ha contribuido a hacer más inciertas aún las relaciones comerciales con ese país<sup>3</sup>.

#### La respuesta a los desequilibrios internacionales

En los últimos tiempos se han puesto en marcha una serie de iniciativas tendientes a resolver algunas de las dificultades señaladas en la sección anterior. En el plano de las políticas macroeconómicas, la acción más im-

portante la constituye sin duda la decisión de finales de septiembre de 1985 del Grupo de los 5 de intervenir en forma concertada en los mercados de capital con el propósito de lograr el realineamiento y una mayor estabilidad —léase una caída del valor del dólar— entre sus monedas y promover una disminución de las tasas de interés. En lo que respecta al problema del endeudamiento externo, poco después de la reunión del Grupo de los 5 fueron anunciadas una serie de propuestas tendientes a movilizar recursos de origen público y privado hacia los países deudores, en lo que fue presentado —por el Secretario del Tesoro de Estados Unidos, James Baker, autor de la propuesta— como un intento de resolver las limitaciones de la estrategia seguida hasta entonces en esa materia.

Finalmente, en el campo del comercio se decidió a finales de 1985 iniciar los preparativos de una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales en el GATT. Las discusiones al respecto continuaron a lo largo de 1986 y se espera que de estas negociaciones resulten acciones decididas que pongan fin al creciente proteccionismo de los países industrializados y corrijan el continuo deterioro del sistema de comercio internacional. Los países industrializados, además, esperan que en las negociaciones comerciales multilaterales se amplíe la cobertura del GATT para incluir los 'nuevos' temas de servicios, inversiones y propiedad intelectual. Algunas de las iniciativas mencionadas pueden ser consideradas positivas en lo que respecta a los propósitos que persiguen y los objetivos que las inspiran. En lo que se refiere a la coordinación de políticas macroeconómicas y el llamado Plan Baker los resultados que se han alcanzado hasta ahora, sin embargo, dejan mucho que desear. Existen también grandes incertidumbres sobre las ventajas reales que obtendrían los países en desarrollo en las negociaciones del GATT.

## 1 La coordinación de políticas macroeconómicas

Como se ha señalado, los intentos re-

cientes de coordinación de políticas económicas entre países industrializados se iniciaron en septiembre de 1985 con una reunión de las autoridades monetarias de Estados Unidos, Japón, Alemania Federal, Francia y Reino Unido. Estos esfuerzos han continuado en 1986 y recibieron un apoyo importante en la Reunión Cumbre de Tokio. El carácter limitado de esta coordinación, sin embargo, se ha puesto de manifiesto recientemente. El impacto de la caída del dólar sobre la balanza comercial norteamericana no ha sido el esperado y la coordinación de políticas fiscales entre los principales países industrializados, especialmente Estados Unidos, Alemania Federal y Japón, está lejos de alcanzarse. Los beneficios y oportunidades que ofrece este tipo de coordinación para los países en desarrollo, por otra parte, no son del todo claros.

### a Marchas y contramarchas

Cabe destacar que desde finales de la década del setenta la coordinación de políticas macroeconómicas no había cupado una posición tan relevante en las discusiones entre países desarrollados. Existen grandes diferencias, sin embargo, entre las concepciones anteriores y las iniciativas actuales. En 1978, la decisión de la Cumbre de Bonn sobre la coordinación de las políticas económicas de los países industrializados se basaba en el reconocimiento de una alta interdependencia comercial y el objetivo era estimular un crecimiento, por entonces precario, mediante estímulos de tipo fiscal. El intento actual se verifica en un sistema caracterizado por una alta interdependencia financiera y su objetivo es reequilibrar, mediante acciones en el campo monetario, un crecimiento que se considera satisfactorio, pero desajustado.

Por otra parte, en Bonn la decisión sobre la coordinación de políticas fue resultado de una convicción común, multilateral, compartida por todos los participantes. Ahora se trata fundamentalmente de una iniciativa individual, resultado de un cambio unilateral de actitud por parte de Estados Unidos.

Debe recordarse que los esfuerzos de coordinación de políticas decididos en Bonn fueron abandonados al iniciarse, a principios de la década, el actual gobierno republicano en Estados Unidos. Las autoridades monetarias de ese país dejaron de intervenir en los mercados de cambio y renunciaron a regular las tasas de interés. Según ellas, la flotación libre de las monedas permitiría a cada país ajustarse a la economía mundial.

Pero cada gobierno, como ya se ha indicado, aplicó políticas diversas. Estados Unidos llevó a cabo una política fiscal expansiva en un contexto de restricción monetaria, mientras que Alemania y Japón privilegiaron el control sobre el gasto público. Los desequilibrios se acrecentaron en los campos financiero y fiscal y en el terreno comercial.

Para todos los países industrializados, el control de la inflación constituyó, en este período, un objetivo prioritario. Se lograron éxitos importantes en este contexto, pero los instrumentos de política variaron según la situación de cada país. El rigor monetario fue mucho más estricto en Estados Unidos que en Alemania Federal, país en donde la inflación era débil o que en Japón donde desde inicios de la década de los setenta las políticas antinflacionarias se habían puesto en marcha. El solo control de la inflación, sin embargo, era insuficiente para promover una recuperación de las economías. En ese sentido no es aventurado señalar que la aparición de un amplio déficit fiscal en Estados Unidos es el elemento motor de la recuperación económica mundial que se inicia a mediados de 1984. El carácter inestable de esta recuperación se refleja precisamente en esta situación y en el 'policy-mix' de los distintos países industrializados<sup>4</sup>.

El resultado fue, como ya indicó, la aparición de grandes desequilibrios: déficit fiscal y comercial en Estados Unidos; excedentes significativos en la cuenta corriente de Alemania y Japón; agravamiento de las dificultades de los países deudores; incremento del proteccionismo y deterioro de los intercambios; elevadas tasas de interés e inestabilidad de los



tipos de cambio. El «laissez faire» y la acción individual en materia de política económica no podía haber dado resultados más negativos. De allí que el Grupo de los 24 señalara que debido a la creciente interdependencia de la economía mundial, la solución de 'las presentes dificultades podría ser facilitada por un nivel mayor de coordinación de políticas y el diseño de políticas nacionales por los principales países industrializados que tuvieran en cuenta sus repercusiones internacionales' <sup>5</sup>.

Este es, pues, el telón de fondo en el que las distintas percepciones sobre las bondades de la coordinación de políticas comienzan a ser revisadas, particularmente en Estados Unidos. El gobierno norteamericano cambió de actitud a mediados de 1985. Para lograr un «Soft landing» del dólar, resultaba insuficiente una acción unilateral de Estados Unidos. El mantenimiento de una tasa de crecimiento aceptable en el resto de los países de la OCDE y la corrección de los desequilibrios comercial y fiscal de Estados Unidos implicaba una nivelación del valor del dólar y un relajamiento de las políticas fiscales de Alemania y Japón.

Internamente, la necesidad de una baja en el valor del dólar fue presentada por Estados Unidos como uno de los pilares de su política comercial. Se esperaba de esta manera contener el creciente proteccionismo del Congreso, impulsando medidas destinadas a reducir el déficit comercial y aumentar la competitividad de las exportaciones <sup>6</sup>.

## b Los resultados alcanzados

La acción coordinada del Grupo de los 5 ha tenido un impacto inmediato en el valor del dólar y en las tasas internacionales de interés. Desde septiembre de 1985 hasta principios de 1986, la moneda norteamericana se ha devaluado en más del 25 por ciento y las tasas de interés en el mercado de eurodólares ha disminuido en aproximadamente 2,8 por ciento <sup>7</sup>. Adicionalmente, aunque en forma independiente, el precio del petróleo se ha reducido en un 40 por ciento. Estos

hechos generaron un renovado optimismo en la marcha futura de la economía mundial y condujeron a una revisión de las expectativas económicas que se habían formulado hasta entonces. Es necesario, sin embargo, examinar estos cambios con cierto detenimiento.

En primer lugar, debe señalarse que tanto la velocidad como la intensidad del ajuste de los flujos comerciales de Estados Unidos ante una variación de las tasas de cambio han sido limitados. De hecho, en los últimos meses el déficit comercial norteamericano se ha ampliado y se estima que puede alcanzar la cifra récord de US\$ 187 millones en 1986, lo que significaría un incremento significativo con respecto al déficit de US\$ 148,5 mil millones de 1984 <sup>8</sup>.

Un cambio en las importaciones netas es perceptible con cierto rezago. Para conseguir un efecto más significativo y pronto, sería necesario que los demás países industrializados se comprometieran a ejecutar políticas presupuestarias y monetarias más expansivas, mientras Estados Unidos materializa una reducción de su déficit fiscal. Alemania y Japón, cuyas importaciones en 1985 equivalían a un 80 por ciento de las de Estados Unidos y que poseen una inflación baja y un saldo considerable en sus cuentas corrientes, deberían llevar la iniciativa en esa expansión.

Esa política favorecería a Estados Unidos, pues un incremento de la demanda en el resto del mundo reduciría la necesidad de una mayor depreciación del dólar para corregir el déficit en cuenta corriente. Con ello también se contendría el riesgo de una mayor inflación por encarecimiento de los productos importados y de una pérdida rápida del interés de los extranjeros por mantener activos en dólares. A Japón y Alemania también les convendría que el ajuste de las cuentas norteamericanas no se verificara exclusivamente a través de la depreciación del dólar. La reciente revalorización del yen y del marco han originado protestas entre los exportadores. Además, una política fiscal más liberal en esos países compensaría el efecto

recesivo de una disminución de sus exportaciones.

En segundo lugar, es importante destacar que las bajas en las tasas de interés tiene efectos más directos y significativos. Para los países de América Latina la caída en las tasas de interés tiene una importancia fundamental debido a las consecuencias positivas que se derivan para el servicio de su deuda externa. Por cada punto porcentual que bajen las tasas internacionales de intereses, la región puede ahorrar unos US\$ 3 mil millones <sup>9</sup>, de manera que es posible esperar en 1986 un cierto alivio de la carga de la deuda por este concepto <sup>10</sup>.

Para otros países, desarrollados y en desarrollo, también las menores tasas de interés tienen efectos saludables en la medida en que éstas puedan conducir a un incremento del consumo y la inversión y a una disminución de la carga fiscal que representa el pago de intereses sobre la deuda pública. La caída de los precios de petróleo, por su parte, incide en las tasas internacionales de interés en la medida en que contribuye a la tendencia a la baja de las expectativas inflacionarias y facilita, en consecuencia, la reducción de las tasas de interés de mercado. Puede decirse, por lo tanto, que las tasas más bajas de interés, sean éstas resultado de la acción coordinada del Grupo de los 5 o inducidas por el deterioro del mercado petrolero, beneficiará a la economía mundial en su conjunto.

No puede decirse lo mismo, sin embargo, con respecto a la caída del dólar y de los precios del petróleo. Los principales beneficiarios del menor valor del dólar serán sin duda aquellos países cuyas deudas están denominadas mayoritariamente en dólares y sus ingresos de exportación provienen de ventas a países fuera del área del dólar.

En el caso de los precios del petróleo, la pérdida de ingresos de los países exportadores —que, dependiendo de la baja, puede variar entre US\$ 70 y US\$ 140 mil millones— se traducirá en el mediano plazo en una reducción de sus importaciones provenientes del resto del mundo, lo que contrarrestará los beneficios obtenidos inicialmente

te por los países importadores de petróleo. A esto habría que agregar la difícil situación financiera por la que atraviesan varios países exportadores de petróleo, como Venezuela y México. En estos países la caída de los precios del petróleo puede dejar sin efecto los beneficios que derivarían de menores tasas de interés.

En lo que respecta a América Latina, un trabajo del American Express Bank <sup>11</sup>, muestra cuáles serían los efectos más directos de las bajas del petróleo y de las tasas de interés en 1986, asumiendo las hipótesis de un precio del barril a 10 dólares que se acompañaría con una baja de 2 por ciento en las tasas internacionales de interés; y de un precio del barril de 15 dólares acompañado de una baja de 1,5 por ciento en las tasas de interés. Si se retiene esta segunda hipótesis, que sobre todo en lo que respecta a los precios del petróleo parece acomodarse mejor a la realidad del año 1986, se observa que el impacto global negativo para la región sería de más de US\$ 5 mil millones (ver cuadros II.1 y II.2).

En consecuencia, el nuevo escenario mundial en materia petrolera no significa ningún alivio para la región. Si se considera que para beneficiarios como Chile y Uruguay —altamente endeudados— el impacto es débil y que otros países no considerados, como Argentina o Bolivia se encuentran también afectados por la carga de la deuda, la nueva situación tiene el efec-

#### CUADRO II.1

Impacto sobre países latinoamericanos exportadores de petróleo  
Barril a US\$ 15 y baja de 1,5% en las tasas de interés  
(en US\$ millones)

Países	Caída en las Exp.		Impacto Total
	Petro- leras	Ahorro en Intereses	
Ecuador	-828	119	-709
México	-6.240	1.460	-4.780
Perú	-324	207	-117
Venezuela	-5.106	525	-4.581
			-10.187

Fuente: American Express Bank, *The AMEX Bank Review*, Vol. 13 Nº 3, Londres, 26 de marzo de 1986.

#### CUADRO II.2

Impacto sobre países latinoamericanos importadores de petróleo  
Barril a US\$ 15 y baja de 1,5% en las tasas de interés  
(en US\$ millones)

Países	Ieras Petro- las Exp. Caída en	Intereses Ahorro en	Total Impacto
Brasil	2.832	1.505	4.337
Chile	264	285	549
Uruguay	120	72	192
			5.078

Fuente: American Express Bank, *The AMEX Bank Review*, Vol. 13 Nº 3, Londres, 26 de marzo de 1986.

to principal de incorporar de lleno al grupo de los países en dificultades a los países exportadores de petróleo. Entre éstos indudablemente los casos más dramáticos son los de México y Venezuela. La caída neta de ingresos es del orden de los US\$ 5 mil millones. El nuevo contexto internacional sólo confirma la singularidad del caso de Brasil, que experimentaría una ganancia neta de más de US\$ 4 mil millones. Según el Banco Mundial, si el precio del petróleo bajara unos US\$ 10 y se mantuviera en ese nivel (US\$ 10-12 por barril en los próximos años), los principales beneficios que derivarían los países en desarrollo en su conjunto, serían indirectos y provendrían fundamentalmente del impulso a la demanda y las tasas de interés más bajas que el petróleo más barato probablemente generaría en los países industrializados <sup>12</sup>.

En términos de flujos de comercio, como se ha señalado en un informe reciente de la Secretaría del GATT, los efectos de la baja del precio del petróleo dependerán de la situación particular de los distintos países. Los países que más se beneficiarán serán sin duda aquellos cuyas importaciones de petróleo representan un elevado porcentaje de sus importaciones totales. Sin embargo, dado que los principales importadores de petróleo —los países industrializados, fundamentalmente— son también los principales proveedores de los países exportadores de petróleo —cuyas importaciones tenderán lógicamente a bajar— los cambios netos en los flujos comer-

ciales son difíciles de predecir. En América Latina, por ejemplo, Brasil, que es el principal importador de petróleo, se beneficiará de los nuevos precios del crudo, pero sus exportaciones a los países petroleros, que representan el 12 por ciento de las exportaciones totales, serán seguramente afectadas <sup>13</sup>.

#### c Perspectivas de la coordinación

En el actual estado del sistema monetario internacional, la coordinación de políticas económicas entre los principales países industrializados se asemeja a un sistema de 'vigilancia' multilateral, que es responsabilidad, como se sabe, del FMI. Ahora bien, las concepciones de los diferentes países sobre el carácter y naturaleza de esta vigilancia son muy variadas. Estados Unidos, por una parte, parece ser partidario de un mecanismo 'automático' según el cual las acciones coordinadas de los países industrializados se producirían cada vez que ciertos indicadores económicos se modificaran sensiblemente <sup>14</sup>. Por otra parte, países como Alemania Federal consideran que una vez aceptado el principio de 'vigilancia', cada país debe mantener su libertad individual para actuar cuando lo juzgue conveniente. En la Reunión Cumbre de Tokio parece haberse logrado un compromiso entre estas posiciones divergentes: no se aceptó la automaticidad de la coordinación, pero se estableció una cierta periodicidad para las reuniones del Grupo de los 5 y se adoptó una lista de indicadores 'objetivos' para orientar las acciones que deberían ponerse en práctica. Los compromisos reales de los países de actuar de una determinada manera son bastante débiles y las recientes diferencias entre Estados Unidos y Alemania Federal en torno a la política fiscal y monetaria de esta última dan cuenta del camino que aún falta por recorrer para hablar realmente de una efectiva coordinación de políticas monetarias entre los países industrializados. No obstante, en el curso de 1986, varios acontecimientos económicos parecen favorecer las perspectivas de la concertación de políticas. El prime-



ro es la significativa caída de los precios del petróleo, ya señalada, la cual ha permitido reducir considerablemente las débiles presiones inflacionarias, dando margen para una distensión de los objetivos monetarios y para una caída de las tasas nominales de interés. En Europa y Japón estas tendencias han sido aún más firmes por la rápida depreciación del dólar desde marzo de 1985.

El segundo factor positivo es la presión del Congreso norteamericano sobre el Ejecutivo para corregir el abultado déficit presupuestario. Así lo indica la aprobación en el Congreso de ese país de la Ley de Presupuesto Equilibrado y Control de Emergencia del Déficit que impondría la eliminación de ese déficit en 1991. Esta situación se refuerza por la posibilidad hacia un crecimiento aceptable de la economía norteamericana y también por el temor de que un fracaso en materia fiscal conduciría a un incremento de las tasas de interés.

Sin embargo, también subsisten riesgos que deben ser contemplados. La coordinación se intenta en un sistema financiero altamente interdependiente, donde existen enormes saldos y desequilibrios acumulados. En tales circunstancias tiende a crecer la volatilidad de los tipos de cambio. La sensibilidad de los tipos de cambio a los movimientos de la tasa de interés y a las fluctuaciones de las expectativas es apreciable. En ese contexto, la coordinación de las políticas monetarias deviene una necesidad y una restricción.

La influencia de los determinantes financieros sobre los mercados cambiarios puede generar importantes distorsiones en relación a un tipo de cambio ligado al equilibrio del intercambio de mercaderías. Así se explica la considerable subvaluación del yen en los años 1983 y 1984, a pesar de la polarización creciente de los saldos comerciales norteamericano y japonés. Tal situación se debió a la apertura financiera del Japón y al diferencial de interés a favor del dólar.

Los desequilibrios actuales no se desvanecerán en plazos breves. Por el contrario, ellos subsistirán. Incluso después de las correcciones cambia-

rias, el juego con los diferenciales de interés en favor del dólar, que han ido disminuyendo recientemente, no bastará para estabilizar la moneda norteamericana. Por tanto, la intervención coordinada debería ser incrementada. Una modalidad para consolidarla consiste en actuar sobre las anticipaciones de los operadores en los mercados internacionales de cambio. La presencia cotidiana de las autoridades monetarias podría ser un canal que evite las distorsiones y alivie los efectos de la volatilidad. Para ello se requiere la solidaridad de las principales autoridades monetarias y esto es algo que no puede darse por descontado.

Otro factor preocupante es el proceso mediante el cual se consiga una reducción del déficit fiscal norteamericano. Dada la renuencia de la Administración Reagan a elevar los impuestos, la disminución del déficit implicaría cortes importantes del gasto, con el consiguiente impacto recesivo. Estimaciones del FMI revelan que una reducción del déficit fiscal de un nivel equivalente al 5 por ciento del PIB a otro del 2.5 por ciento en 1991 (como implicaría el objetivo Gramm-Rudman) y bajo el supuesto de un mantenimiento de la actual política monetaria en Estados Unidos y de las políticas fiscales vigentes en los demás países industrializados, acarrearía una declinación adicional del 1 por ciento de la tasa de crecimiento de los países desarrollados para fines de la década. Tal resultado se produciría en relación a un escenario base consistente en una reducción más moderada de ese déficit fiscal <sup>15</sup>.

Por otro lado, las mismas estimaciones concluyen que una expansión del orden del 1 por ciento del PIB del déficit fiscal de los grandes países europeos y Japón disminuirá a la mitad el efecto adverso de una contracción tipo Gramm-Rudman sobre el producto de los países industrializados. Esto no será logrado con facilidad. Existen grandes resistencias de la parte de Alemania Federal y Japón para relanzar la expansión fiscal. Conviene tener en cuenta, sin embargo, que la posición de Alemania Federal es distinta de la japonesa, ya que puede resistir mejor la presión de Estados Unidos.

La valorización del marco ha sido importante y Alemania Federal cuenta con la relación con los otros países europeos. Además el crecimiento alemán en 1986 será el mayor entre los países del Grupo de los 5. Japón, en cambio, continuará recibiendo una fuerte presión sobre su moneda derivada de la persistencia de tendencias proteccionistas en Estados Unidos y no contará con el respaldo de otros países para resistirlas.

## 2 La Iniciativa Baker y los países de América Latina

Otra iniciativa que ha sido presentada como un cambio de actitud de la Administración Reagan en materia financiera y un intento de enfrentar los problemas derivados del endeudamiento externo de los países en desarrollo fue el conjunto de propuestas presentado por el Secretario del Tesoro James Baker, en la reunión conjunta del FMI y el Banco Mundial en Seoul, en octubre de 1985, un mes después de la reunión del Grupo de los 5 a que se hizo referencia en el apartado anterior.

El análisis financiero y político realizado por el gobierno de Estados Unidos y por las demás naciones industrializadas, fue convenciéndolos de la necesidad de una acción deliberada a nivel de gobiernos para enfrentar la crisis del financiamiento externo de los países en desarrollo. Tales diagnósticos revelaron que lejos de restaurar un nivel de créditos netos suficiente, la banca comercial continuaría reduciendo su exposición en América Latina. Además, se puso de manifiesto que las fuentes oficiales de crédito, multilaterales y bilaterales, y los flujos de inversión directa, de proseguir las tendencias actuales, no estarían en condiciones de compensar en proporción adecuada la contracción del financiamiento bancario.

El llamado Plan Baker se estructura en torno a tres propuestas básicas. La primera de ellas se refiere a las políticas económicas que deberían aplicar los países deudores. Estos países deberían continuar su proceso de ajuste y promover su crecimiento económico mediante reformas impositi-

vas, liberalización comercial, apertura a la inversión extranjera, reducción del gasto público y de la injerencia gubernamental en la economía, eliminación de subsidios, etc. Esto es, en esencia, una proyección de las ideas que inspiran la política doméstica del gobierno del Presidente Reagan y de los postulados sostenidos por Estados Unidos desde que se inició la crisis de la deuda.

Estas ideas del Plan Baker y su estrategia de desarrollo implícita fueron hechas más explícitas en algunas de las intervenciones posteriores de su proponente. En octubre de 1985 ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado norteamericano el Secretario del Tesoro Baker expresó:

"Las políticas necesarias para encarar estos problemas debieran comprender tasas de interés, salarios y precios determinados por el mercado, así como esfuerzos adicionales para reducir la inflación y los déficits presupuestarios. También nos gustaría ver lo siguiente:

mayor confianza en el sector privado y una reducción del papel del Estado en la economía, con miras a contribuir a un aumento del empleo, la producción y la eficiencia;

más acciones en el terreno de la oferta para movilizar el ahorro nacional y facilitar la inversión, por medio de una reforma tributaria, una reforma del mercado de trabajo y un desarrollo de mercados financieros; y mayor énfasis en medidas de apertura del mercado para estimular las inversiones extranjeras directas y el ingreso de capitales, así como para liberalizar el comercio exterior".

En el mismo orden de ideas, refiriéndose al caso de incumplimiento de tales propósitos por parte de los países deudores, el Secretario Asistente del Tesoro para Asuntos Internacionales, David Mulford, señalaba:

"Si las instituciones financieras internacionales no insisten en una reforma que sea creíble —o las naciones deudoras la dejan de realizar— la estrategia no funcionará y los bancos comerciales no suministrarán un financiamiento de apoyo" <sup>16</sup>.

En el segundo punto de su plan, el Secretario del Tesoro propone un papel

más activo para instituciones como el Banco Mundial y el BID. En su opinión, estos organismos podrían incrementar en un 50 por ciento sus actividades de financiamiento en los principales países deudores durante los próximos tres años (1986-1989). Este aumento equivaldría a unos US\$ 3 mil millones anuales, dado que el nivel de desembolsos de ambas instituciones, en favor de ese grupo de países, fue en 1985 del orden de los US\$ 6 mil millones. El Secretario Baker señaló también que el FMI debería continuar jugando 'un papel central' en la definición de las políticas de ajuste de los países deudores. Entre el FMI y el Banco Mundial, además, se debería establecer una relación de complementariedad según la cual los proyectos y programas financiados por el Banco beneficiarían sólo a aquellos países que pusiesen en práctica las medidas de política sugeridas por el Fondo.

El tercer punto del plan norteamericano consiste en un llamado a la banca privada internacional para que incremente sus préstamos a los países deudores. En opinión del Secretario del Tesoro, los bancos deberían prestar al grupo de principales países deudores nuevos recursos del orden de los US\$ 20 mil millones en los próximos tres años. Este es el aspecto del Plan Baker que ha sido más publicitado, aunque se ha prestado poca atención a su verdadera significación.

El monto de recursos sugerido es menor que el aceptado por los propios bancos hace apenas un año <sup>17</sup> e inconsistente incluso con las proyecciones del FMI sobre las necesidades financieras de los países deudores. En términos cuantitativos, el monto de préstamos propuesto para los próximos tres años equivale a un incremento anual del 2,5 por ciento sobre los préstamos totales de la banca privada internacional. Esto es mucho menos que lo postulado por el FMI, que en un informe de abril de 1985 señalaba que los préstamos bancarios a los países deudores deberían crecer a una tasa anual de entre el 6 y el 7 por ciento para permitir a estos países un mínimo de crecimiento económico.

En términos económicos, las implica-

ciones del Plan Baker para América Latina no tienen una gran significación. De ponerse en práctica las propuestas del Secretario del Tesoro, América Latina podría esperar recursos financieros adicionales por un monto de entre US\$ 8 y US\$ 9 mil millones anuales. Esta cifra no alcanzaría siquiera a cancelar la cuarta parte de los pagos que la región deberá realizar por concepto de intereses en los próximos años. Estos pagos, según el BID, promediarán unos US\$ 34 mil millones anuales hasta el fin de la década <sup>18</sup>. Dado que es difícil esperar un repunte de la inversión extranjera en la región y de los flujos de préstamos oficiales, las restricciones financieras y el pago de la deuda continuarán obstaculizando las posibilidades de recuperación económica de América Latina.

Hasta el momento, el Plan Baker ha recogido escaso apoyo y ha sembrado más dudas que ofrecido respuestas. En particular, la reacción de los potenciales beneficiarios ha sido poco entusiasta. Esto no debería sorprender si se toman en cuenta dos aspectos esenciales de la propuesta: los volúmenes de financiamiento ofrecidos y las exigencias de condicionalidad. De hecho, la propuesta del Secretario del Tesoro norteamericano, más que a proporcionar mayores volúmenes de financiamiento que en el pasado, tiende a sustituir los flujos de capital privado por fondos de los organismos multilaterales de crédito, en especial del Banco Mundial y de los bancos regionales de desarrollo. Además, la propuesta Baker extiende el ámbito de la condicionalidad a áreas antes no cubiertas por los programas de estabilización tradicionales del FMI. En efecto, a la ya insistentemente cuestionada condicionalidad de corto plazo que caracteriza a la asistencia financiera del FMI, el Plan Baker intenta sumar exigencias sobre políticas de reforma estructural y sectorial como prerrequisito para acceder no sólo a los recursos del Banco Mundial o de los bancos regionales de desarrollo, sino también de la banca privada. Este nuevo énfasis significa un cambio importante en las operaciones de los primeros, los que



tradicionalmente se han caracterizado por el financiamiento de proyectos. En este cuadro, las perspectivas del Plan Baker son inciertas. Tal como ha ocurrido en otras áreas en las cuales la política norteamericana ha sufrido cambios importantes en el pasado reciente, lo más probable es que el futuro del Plan Baker se resuma en un conjunto de principios que no se transforman en un programa concreto y articulado pero que sirven para conducir, pragmáticamente, las negociaciones de los acreedores externos. Sin duda, esto habrá de tener un importante reflejo en las actividades del Banco Mundial.

En conclusión, a un año de haber sido lanzadas las propuestas del Plan Baker, el balance es negativo. El flujo de recursos que sería aportado por la banca privada internacional no se ha materializado. En realidad, ha ocurrido lo contrario. La banca privada ha continuado disminuyendo su cartera de préstamos a los países latinoamericanos. En 1986 los recursos provenientes de fuentes bancarias disminuyeron en términos absolutos, con lo cual la expectativa de que los bancos incrementaran sus préstamos a los países deudores en unos US\$ 9 mil millones anuales en el período 1986-1988 ha demostrado carecer de fundamento.

Otro de los elementos del Plan Baker, el de un incremento de los recursos provenientes de los organismos multilaterales, tampoco se ha cumplido. En 1985 los préstamos recibidos por los países de América Latina provenientes de estas instituciones fueron inferiores a los de 1984 y representaron casi la mitad de los préstamos otorgados en 1983. La posibilidad de que estos organismos aumenten en un 50 por ciento su cartera de préstamos a los países latinoamericanos ha pasado, por lo tanto, a constituir una posibilidad remota.

El atractivo que podría tener para los países deudores el Plan Baker, esto es, el acceso a mayores recursos financieros de manera que se pudiera contrarrestar —aunque fuera parcialmente— la transferencia neta de recursos que éstos hacen hacia el exterior no ha sido, pues, el esperado. En

cambio, pareciera que el otro pilar del Plan Baker —el muestrario de medidas de políticas económicas que los países deudores debían poner en práctica para tener acceso a los recursos financieros prometidos— continúa siendo impulsado por las autoridades norteamericanas con todo vigor.

Así, en el FMI fue establecido una nueva ventanilla para el ajuste estructural que permitirá el otorgamiento de créditos a los países con problemas persistentes de balance de pagos. Para tener acceso a esta ventanilla los países deberán presentar un plan de reformas estructurales en cuya definición intervendrán conjuntamente el FMI y el Banco Mundial<sup>29</sup>. Por otra parte, en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) el gobierno de Estados Unidos ha propuesto una modificación sustancial de las políticas de préstamos de este organismo, más a tono con los lineamientos de las políticas prescritas en el Plan Baker.

Esta orientación de la política norteamericana se vio reafirmada en ocasión de las reuniones plenarias del Banco Interamericano de Desarrollo llevadas a cabo en San José (Costa Rica) en marzo de 1986. Con anterioridad al inicio de la misma el Secretario del Tesoro norteamericano había mantenido una reunión con representantes de los países del 'Grupo A' (Argentina, Brasil, México y Venezuela) con la intención de impulsar cambios en el sistema de votación del organismo, de manera tal de incrementar la influencia de los miembros extrarregionales en el directorio del Banco. En la actualidad los países de América Latina cuenta con el 53 por ciento de los votos y —dado que el sistema de decisión es por mayoría simple— con el virtual control de la institución. La propuesta de Estados Unidos consiste en elevar el porcentaje mínimo para la toma de decisiones a un 65 por ciento, lo que de hecho conferiría a los miembros extrarregionales poder de veto sobre las decisiones del organismo. La oportunidad de la propuesta era muy especial, por cuanto en dicha asamblea debía discutirse el último tramo de la sexta reposición de fondos y comenzarse a negociar la séptima, a hacerse efectiva a partir de 1987.

Las autoridades norteamericanas dejaron claramente expresa de la decisión de su gobierno de promover un cambio en la estrategia del BID en la dirección de privilegiar préstamos de ajuste estructural y sectorial, en coincidencia con los lineamientos del Plan Baker. Además, propuso que los nuevos préstamos sean administrados por personal técnico de origen norteamericano, europeo o canadiense, condicionando al mismo tiempo el apoyo norteamericano para una séptima reposición de capital a la modificación en el sistema de votación. Aparentemente, esta posición de máxima no es totalmente compartida por el resto de los países industrializados, entre quienes existiría mayor consenso para modificar las gerencias de forma tal de influir en la canalización de los recursos del Banco.

En respuesta a estas iniciativas, los países latinoamericanos articularon un bloque sólido que se materializó en un documento único de posición en el que se puntualizaron diferencias con respecto a varias iniciativas, particularmente las promovidas por Estados Unidos. En dicho documento se subrayó el desacuerdo en torno a la modificación en el sistema de votación para la aprobación de los proyectos, a la ampliación del número de miembros del directorio (de 12 a 13, incorporando otro representante extrarregional), a la alteración en la composición de las gerencias, y a la imposición de condicionalidad macroeconómica (aún para una eventual línea de créditos de ajuste sectorial). Los países latinoamericanos reclaman, asimismo, una mayor flexibilización en las condiciones de otorgamiento de los fondos. Resulta en efecto paradójico que en un período de aguda escasez de fondos externos en las economías de la región, los bancos multilaterales no estén canalizando la totalidad de los fondos potencialmente disponibles. En los primeros tres años de la sexta reposición el BID concedió préstamos por casi US\$ 9.700 millones, frente a una disponibilidad potencial de US\$ 15.700 millones, como consecuencia de la exigencia de que el país beneficiario aporte —según su grado de desarrollo relativo— entre el 30 y el 60

por ciento del total del financiamiento (exigencia contrastante con las demandas de ajuste fiscal y servicio ordenado de la deuda externa formula-

das por el FMI, la banca privada, y el gobierno norteamericano). En cualquier caso, el intento norteamericano

por transformar al BID en un participante adicional del Plan Baker se encuentra en sus primeras fases.

## Notas

1 Naciones Unidas, *World Economic Survey 1986*. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales, E/1986/59, 3 de junio de 1986, p. 27.

2 Ver SELA, *Política Comercial y Proteccionismo en Estados Unidos*, (SP/CL/XII, O/DT N° 10), julio 1986.

3 SELA, *op. cit.*

4 Anton Brender, *La Coordinación de Políticas Económicas: Progresos y Ambigüedades* mimeo, París, mayo de 1986.

5 Intergovernmental Group of Twenty-Four on International Monetary Affairs, *Revised Program of Action Towards Reform of the International Monetary and Financial Affairs*, Washington, D.C., 21 de septiembre de 1984.

6 Ver SELA, *Política Comercial y Proteccionismo en Estados Unidos*, *op. cit.*

7 United Nations, *World Economic Survey 1986*. Department of International Economic and Social Affairs, E/1986/59, 3 June 1986, p. 31.

8 "Trade seen as issue in Elections", *The New York Times*, 29 de agosto de 1986.

9 Sobre la base de que toda la deuda contraída con fuentes privadas está sujeta a tasas variables de intereses y que esta deuda asciende a unos US\$ 303 mil millones, ver CEPAL, *El problema de la deuda: gestión, desarrollo, crisis y perspectivas*, Santiago, 27 de enero de 1986, Cuadro 4, p. 10.

10 La tasa de interés preferencial ('prime'), en Estados Unidos se ha reducido en unos 200 puntos. Ver 'Most major banks reduce prime rates to 7.5 por ciento for lowest level in nine years', *The Wall Street Journal*, 27 de agosto de 1986.

11 American Express Bank, *The AMEX Bank Review*, Vol. 13, N° 3, Londres, 28 de marzo de 1986. En el cual Estados Unidos participa.

12 Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1986*, Washington, D.C., 1986.

13 GATT, *International Trade in 1985 and Current Prospects*, Geneva, 21 March 1986, Cuadros 6 y 7, pp. 22-23.

14 Paradójicamente, esta concepción se parece más a la sostenida por el Grupo de los 24 que a la del Grupo de los 10, del

15 Ver IMF *World Economic Outlook*, Washington, Abril 1986 y *World Economic Outlook Staff Studies The Transmission of Economic Influences from Industrial to Developing Countries*, SMI86149, Supp. 5, Marzo 7, 1986, p. 72 y ss.

16 Ver *U. S. Treasury News*, 4 de febrero de 1986.

17 'Welcome Plan on Debt', *Financial Times*, 9 de octubre de 1985.

18 BID, *Progreso Económico y Social en América Latina 1985*, p. 99.

19 Banco de Pagos Internacionales, 66º Informe Anual, Basilea, 9 de junio de 1986.



## Evolución del comercio intralatinoamericano y funcionamiento de los mecanismos de pago de la región

Claudio Herzka

Economista peruano. Se desempeñó como Gerente de Estudios Económicos del Banco Central de Reserva y Director General de Comercio de su país. Actualmente trabaja como consultor internacional.

### I Principales tendencias del comercio intralatinoamericano

#### Identificación de los problemas

En el último quinquenio, el comercio intralatinoamericano mostró dos momentos marcadamente diferentes. Entre 1980 y 1982 se observó un crecimiento comercial sostenido entre los países latinoamericanos. En 1983 se produjo una brusca caída de los flujos comerciales y a partir de este año la región ingresó a un período de estancamiento persistente; del cual, y no obstante los tres años transcurridos, aún no ha logrado salir.

Tomando como base la estadística disponible más reciente, para los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)<sup>1</sup> podemos indicar que el intercambio comercial intralatinoamericano observado en 1985 (US\$ 6.771 millones) estuvo muy por debajo del nivel alcanzado en 1980 (US\$ 7.981 millones) y representó sólo el 70% del correspondiente a 1982 (US\$ 9.561 millones), tal como se puede observar en el Cuadro 1.

Así, mientras en el quinquenio 1975-79 el comercio intralatinoamericano creció en 161%, al pasar de US\$ 2.345 millones anuales a US\$ 6.121 millones, en el período 1980-85, dicho comercio decreció en 15%, pasando de US\$ 7.981 millones anuales a US\$ 6.771 millones.

El comercio entre los países del Pacto Andino<sup>2</sup> siguió el mismo patrón observado anteriormente para los países latinoamericanos como un todo, aunque debe enfatizarse que el período de estancamiento viene siendo más largo aún, ya que éste se inició en 1982. En efecto, el comercio interandino, que mostró un creciente dinamismo en el

**CUADRO 1**  
Comercio entre los países miembros de ALADI 1975-1985 (millones de US\$)

1975	2,345
1976	2,820
1977	3,766
1978	4,403
1979	6,121
1980	7,981
1981	8,454
1982	9,561
1983	5,697
1984	6,368
1985	6,771

Fuente: Elaborado en base a la información estadística existente en el Banco Agente (BCRP) del Sistema ALADI.

segundo quinquenio de la década del setenta, siguió creciendo hasta 1981, cuando se situó en US\$ 1,107 millones. A partir de 1982, la caída ha sido persistente y, no obstante los 4 años transcurridos, la tendencia bajista no ha podido ser revertida. El nivel del comercio interandino observado en 1985 (US\$ 573 millones) apenas representó el 51% del nivel alcanzado en 1981.

**CUADRO 2**  
Comercio entre los países andinos a través de ALADI (millones de US\$)

1975	262
1976	336
1977	497
1978	621
1979	717
1980	1,017
1981	1,107
1982	710
1983	471
1984	709
1985	573

Fuente: Elaborado en base a la información estadística existente en el Banco Agente (BCRP) del Sistema ALADI.

En términos del desenvolvimiento del comercio intralatinoamericano por

países y siempre tomando como base a los países miembros de la ALADI, se observan las siguientes características sobresalientes, en el período 1980-1985:

**1** La caída de las exportaciones fue generalizada. En los casos de Brasil, México y Venezuela se produjo una caída inicial, seguida de una recuperación.

**2** En los casos de Bolivia, Paraguay, Chile y Ecuador la caída de sus exportaciones a los 11 restantes países miembros del convenio ALADI fue drástica. Mientras que en 1980 las exportaciones bolivianas a los países miembros alcanzaron US\$ 126 millones, en 1985 cayeron a sólo US\$ 15 millones. A su vez las exportaciones paraguayas cayeron de US\$ 191 millones, en 1980, a US\$ 42 millones en 1985; las de Chile pasaron de US\$ 1.033 millones a US\$ 505 millones y las del Ecuador declinaron de US\$ 148 millones a tan sólo US\$ 79 millones en 1985.

**3** En términos de estructura, las exportaciones al interior de América Latina continuaron mostrando un alto índice de concentración. Así, tomando como base las estadísticas para 1985, se comprueba que Argentina, Brasil, y sobre todo Venezuela, realizaron aproximadamente el 68% de las exportaciones al interior de la región.

Un segundo grupo de países, conformados por Chile, México y Uruguay, explican un 22% de las exportaciones intralatinoamericanas, quedando el 10% restante para los demás países latinoamericanos. (Ver Cuadro N° 3). Debe establecerse que el comercio entre los países latinoamericanos está marcado por importantes desajustes que podemos llamar 'estructurales'. Es decir, tomados individualmente, unos pocos países experimentan superávit comercial sistemático con el resto de América Latina, mientras que la mayoría de ellos se mantiene en una posición deficitaria. Específicamente, resaltan por su posición estructural superavitaria: Venezuela, México y en menor cuantía Brasil. Es probable que el mayor nivel de desarrollo relativo de estos países, aunados a la posesión de ciertos recursos naturales a los que los demás países latinoamericanos no tienen acceso en volúmenes realmente comerciales (petróleo), ex-

**CUADRO 3**  
Exportaciones por país al resto de países miembros de ALADI  
(millones de US\$)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Argentina	1,704	1,292	855**	995*	1,270	1,474
Bolivia	126	120**	13**	34	21	15
Brasil	2,118	2,486	1,621	1,864	2,038	2,151
Colombia	226	212	196	137	124	174
Chile	1,033	903	692	551	491	505
Ecuador	148	141	227	92	48	79
México	651	819	566	803	810	662
Paraguay	191	220	115	83	90	42
Perú	395	315	273	227	266	286
Uruguay	453	573	416	354	342	335
Venezuela	919	1,305	943	550	864	1,040

Fuente: Elaborado en base a la estadística disponible en el Banco Agente (BCRP) de ALADI.

\* Perú no compensó con Argentina en uno de los tres períodos del año.

\*\* Se abstuvo de participar en una de las tres compensaciones de este año.

**CUADRO 4**  
Estructura del comercio intralatinoamericano acumulado 1980 - 1984  
(millones de US\$)

País	Exportaciones a América Latina	Importaciones a América Latina	Brecha comercial
Argentina	7,823	8,998	-1,175
Bolivia	2,012	1,191	821
Brasil	16,667	15,168	1,499
Colombia	3,008	6,078	-3,070
Chile	3,739	5,713	-1,974
Ecuador	2,258	1,704	554
México	7,995	3,425	4,543
Paraguay	689	1,378	-689
Uruguay	1,516	2,425	-936
Perú	2,245	2,133	112
Panamá	262	2,310	-2,048
Venezuela	31,180	5,671	25,509
Costa Rica	1,526	2,081	-555
El Salvador	1,104	2,328	-1,224
Guatemala	2,250	2,740	-490
Honduras	531	1,302	-771
Nicaragua	334	2,019	-1,685
República Dominicana	340	2,508	-2,166

Fuente: Elaborado en base a información del International Financial Statistics.

pliquen el balance estructural favorable de estos países frente a la región como un todo.

Por otra parte, resalta la posición deficitaria de los países centroamericanos en su comercio con la región. Ellos

vienen experimentando un marcado déficit comercial. Para citar sólo unos ejemplos, indicaremos que en el período 1980-1984, Panamá importó de América Latina por un valor de 8 dólares por cada dólar de sus exporta-

ciones a la región. La relación entre importaciones y exportaciones, en el mismo período, fue de 7 a 1 para República Dominicana, y de 6 a 1 para Nicaragua. En el área sudamericana, resalta la posición regional deficitaria de Colombia, Argentina, y Chile; en menor cuantía, la de Paraguay y Uruguay (Ver Cuadro N° 4).

La caída del comercio intralatinoamericano

Existen diversos factores que explican el estancamiento e, inclusive, el retroceso del comercio intralatinoamericano. Algunos de ellos son el reflejo de la situación que caracteriza a la economía mundial, mientras que otros obedecen más a factores internos de la región.

El factor más relevante para explicar la caída en el comercio intralatinoamericano ha sido las políticas de defensa de la balanza de pagos, especialmente el creciente nivel de proteccionismo que ha surgido en la región en los años recientes y que continúa aplicándose en la mayoría de los países. Este es resultante, a su vez, de los mecanismos de ajuste aplicados en las economías nacionales, requeridos para enfrentar su complejo problema de interrelación internacional, especialmente frente a la crisis del endeudamiento externo.

La mayoría de los países del continente ha emprendido programas de diversa naturaleza y contenido, destinados a equilibrar su balanza de pagos, teniendo la mayoría de estos una severa incidencia en la reducción de las importaciones, mientras que la contraparte de incremento de exportaciones o ha reaccionado con mayor lentitud a los estímulos que se le han otorgado o ha estado limitado o ausente en los programas.

El resultado efectivo de esta política ha sido el incremento en las restricciones en el comercio entre los países de la región, especialmente en los productos manufacturados, de consumo directo. Al disminuir el crecimiento de los países latinoamericanos —e inclusive caer para algunos países en el período bajo análisis— los menores niveles de consumo han reducido la demanda global por importaciones, lo cual, en muchos casos, ha tenido un mayor impacto sobre las compras de



**CUADRO 5**  
**Matriz de comercio de América Latina**  
 (millones de US\$)

Pais	1980	1981	1982	1983	1984
Argentina	1,913 2,255	1,800 1,988	1,537 1,603	1,101 1,469	1,472 1,683
Bolivia	381 230	424 301	463 163	433 211	311 286
Brasil	3,650 3,119	4,496 3,507	3,140 3,660	2,271 2,479	3,110 2,403
Colombia	693 954	702 1,359	671 1,470	482 1,174	460 1,121
Chile	1,139 1,387	865 1,630	720 829	465 889	550 987
Ecuador	1,073 425	577 302	525 308	478 287	364 382
México	1,068 824	1,905 1,183	1,858 699	1,648 290	1,516 456
Paraguay	142 271	149 260	168 294	113 242	117 311
Uruguay	395 620	315 743	318 464	252 276	236 349
Perú	830 307	416 493	381 559	305 350	313 424
Panamá	69 279	55 441	55 522	45 479	38 589
Venezuela	7,201 1,146	7,327 1,249	6,586 1,455	5,297 858	4,769 963
Costa Rica	344 503	360 445	255 362	282 383	285 388
El Salvador	306 609	222 432	185 445	190 422	201 420
Guatemala	496 596	509 560	423 549	414 514	408 521
Honduras	118 303	102 310	99 256	110 197	102 236
Nicaragua	82 502	87 494	68 350	50 365	47 308
República Dominicana	112 427	110 515	55 496	30 545	33 523

Primera cifra de cada casillero, representa las exportaciones de cada país al resto de América Latina; la segunda cifra representa las importaciones de cada país desde los demás países de América Latina.

Fuente: Direction of Trade Statistics - Year Book.

productos desde la región que de terceros países, por la misma composición de la demanda. Adicionalmente, la política cambiaria en combinación con la arancelaria, ha sido utilizada en forma creciente como mecanismo de recuperación del equilibrio externo, afectando las importaciones.

Para varios de los países de la región latinoamericana la caída de sus expor-

taciones tiene una estrecha relación con el deprimido nivel de los precios de las materias primas a nivel internacional. Cabe destacar la disminución de los precios de los minerales, los cuales han sufrido una merma, significativa en términos reales, en el último quinquenio, que se mantuvo o profundizó en 1985. Esta tendencia es resultante de una disminución en la de-

manda internacional que se ha visto afecta por cambios estructurales, debido a las nuevas tecnologías introducidas en la última década, y por la mayor incorporación de producción secundaria, resultante del reciclaje en el mercado de los países industrializados.

Aunque son muchas y complejas las razones que han afectado los precios de las materias primas en el mercado internacional y, por ende, disminuido el valor de las exportaciones intralatinamericanas de estos productos, también es cierto que todavía no se ha logrado fortalecer el intercambio en la región de estos productos, ya que, en la mayoría de los casos, su comercialización se realiza a través de empresas localizadas en los principales centros de comercialización internacional, sea Estados Unidos o los países europeos. Esta es un área donde la falta de mecanismos claros de fortalecimiento del intercambio regional constituye una deficiencia difícil de superar.

En el campo de las materias primas, cabe destacar específicamente la disminución del precio del petróleo acontecida en los últimos meses y que indudablemente afectará a más de un país de la región. Para los países importadores, la caída del precio liberará recursos para un incremento de las importaciones de otros productos, demanda que debería preferentemente canalizarse hacia adquisiciones en la región latinoamericana. Para los países afectados negativamente, es decir, los exportadores como México, Venezuela, Perú y Ecuador, el impacto, a no ser que se obtengan recursos extraordinarios a nivel del sistema financiero internacional, genera una nueva caída en las importaciones, que, de seguir el patrón de los años anteriores, implicaría nuevamente una mayor disminución y ajuste en el comercio de la región.

La crisis en el financiamiento hacia Latinoamérica también ha afectado el flujo del comercio dentro de la región. Al conseguir los países miembros menores niveles de recursos financieros por concepto de endeudamiento externo, han tenido que reorientar algunas de sus adquisiciones hacia quienes ofrecían mejores condiciones credi-

ticias, siendo ésta un área donde los mecanismos regionales todavía son relativamente débiles, especialmente en lo relacionado con la oferta de bienes de capital. Aunque se realizaron esfuerzos de distinta magnitud en la región para ofrecer condiciones favorables de financiamiento, sólo pocos países han superado el problema y mantienen su competitividad. La mayoría no ha podido participar en el comercio de este tipo de bienes por carecer de recursos financieros que complementen su oferta exportable. La crisis en los sistemas de integración en América Latina es otra de las características básicas que influyen sobre el comercio de la región. Las dificultades que existen para asegurar el mantenimiento de concesiones y sobre todo ampliar las mismas a nivel de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), y la profunda incertidumbre alrededor del cumplimiento y modificación del Acuerdo de Cartagena, han creado no sólo dificultades directas de comercialización entre los países, sino un profundo escepticismo entre los empresarios de la región respecto de la rentabilidad de realizar un esfuerzo para ampliar sus ventas en ella.

Aunado al factor anterior, está el conocido y ampliamente comentado problema del transporte internacional, que para muchos países de la región continúa siendo una trampa permanente para un incremento en los flujos de las mercaderías.

También, es importante mencionar, la creciente vinculación en el comercio internacional entre las mercaderías y los servicios que las complementan, lo que ha desviado esfuerzos de adquisición desde la subregión hacia terceros países, donde la capacidad de competencia de este tipo de productos está mucho más desarrollada.

El panorama para el incremento del comercio en la región en el corto plazo es relativamente desalentador, ya que no parecen existir nuevas formulaciones ni propuestas que permitan considerar una ampliación sustancial en los intercambios.

## II Las corrientes financieras intralatioamericanas y problemas de las entidades de crédito y fomento regionales

Las corrientes financieras intralatioamericanas se generan a través de dos canales: por medio de organismos de crédito y fomento regionales y a través de acuerdos bilaterales entre los países latinoamericanos.

Los recursos canalizados a través de organismos de crédito y fomento pueden ser dirigidos a propósitos específicos o no dirigidos. Los últimos, adoptan la forma de simples depósitos o aportes de capital de los países latinoamericanos en dichos organismos, los cuales reciclan los recursos entre sus programas y entre los países según las prioridades y los cronogramas previamente determinados por sus cuerpos de dirección.

A su vez, la aplicación de los recursos por estos organismos tiene dos fines diferentes, en función de los cuales se da una especialización institucional que debe destacarse. Por un lado, está el crédito para uso específico, ya sea en proyectos de inversión o en operaciones de comercio exterior determinados. Las instituciones regionales especializadas en el otorgamiento de este tipo de crédito son, fundamentalmente: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a nivel regional, y la Corporación Andina de Fomento (CAF), a nivel andino. Existen otras instituciones de esta naturaleza como el Fondo para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) y el Fondo de Desarrollo Centroamericano que, sin embargo, en la práctica han palalizado sus labores por limitación de recursos.

Por otro lado, está el crédito de apoyo a la Balanza de Pagos que constituye un financiamiento de propósito general, otorgado a la autoridad cambiaria de un país con el fin de ayudarla a solucionar problemas de liquidez internacional. El Fondo Andino de Reservas es la institución que atiende estos servicios a nivel andino. El Fondo de Estabilización Centroamericano, creado para cumplir esta función, está paralizado por falta de recursos.

Desafortunadamente, si bien hay información abundante sobre cómo y dónde se aplican estos fondos (préstamos)

no ocurre lo mismo en relación con las fuentes de sus recursos, por lo cual no es factible comentar sobre su participación directa en las corrientes financieras intralatioamericanas<sup>3</sup>.

La principal institución donde América Latina tiene una representatividad significativa es el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Los términos de aplicación de los fondos de esta institución en América Latina, durante los últimos años, se observa en el Cuadro N° 9.

CUADRO 9  
Situación de los préstamos del BID (1980-1985)

Año	Préstamos autorizados	Préstamos desembolsados	Amortización de préstamos
1980	2,309	1,432	482
1981	2,493	1,542	459
1982	2,744	1,663	481
1983	3,045	1,730	513
1984	3,567	2,377	590
1985	3,061	2,343	643

Fuente: Informe Anual 1986 del BID.

Al respecto, cabe destacar que los préstamos autorizados en 1985 se mantuvieron al mismo nivel de los 1983 y representaron sólo el 86% de los correspondientes a 1984. Esto induciría a pensar que el BID no está mostrando el dinamismo que las circunstancias requieren en términos de la inyección de recursos financieros para el desarrollo de la región. Esto puede deberse al efecto combinado de las dificultades actuales por las que atraviesa la región, como un todo, en su acceso al mercado mundial de capitales, y a la escasez de recursos financieros superavitarios susceptibles de ser reciclados internamente dentro de la región.

También se observa que los desembolsos de los préstamos están muy por debajo de los niveles autorizados. Las crecientes dificultades que encuentran los países para asignar las cotrapartidas financieras locales correspondientes explican, en la mayoría de los países, esta situación.

La Corporación Andina de Fomento ha tenido una participación muy modesta en el financiamiento de proyec-



tos de inversión de los países miembros, fundamentalmente por problemas asociados con la captación de recursos: atraso de los países miembros en el pago de sus compromisos de capital suscrito, y cierre de los mercados internacionales como consecuencia de la crisis financiera Latino Americana. La limitada actividad crediticia que llevó a cabo en el financiamiento de proyectos y los problemas asociados con los costos operativos relativamente altos, generaron una atmósfera poco propicia para la adopción de medidas de fortalecimiento financiero necesarias para brindar un servicio más significativo a los países miembros. No obstante lo anterior, la CAF tuvo éxito en modificar sus estructuras operativas internas y realizar operaciones crediticias que paulatinamente, sobre todo en relación al comportamiento del resto de las fuentes de financiamiento para América Latina, ha comenzado a tomar importancia.

Una de las actividades crediticias de la CAF que conservó un relativo alto nivel de actividad, aunque muy por debajo del potencial de los recursos disponibles, ha sido la línea de crédito para el comercio otorgada a través del SAFICO. Esta cuenta, con las siguientes líneas de crédito se observa en el Cuadro N° 10.

**CUADRO 10**  
Líneas de crédito otorgadas a SAFICO  
al 31-12-85  
(miles US\$)

País	
Bolivia - Bco. Central	492
Colombia - Proexpo	15,870
Ecuador - Línea Fopex	2,890
Perú - Línea Bip - Cofide	1,346
Venezuela - Finexpo	421
Chile - Bco. Central	5,784
Sub-Total	26,803
Línea de crédito Far	10,000
Total:	36,803

Fuente: Corporación Andina de Fomento y Far.

Estos recursos, unidos a los fondos directos captados por la CAF, han permitido al SAFICO otorgar créditos al comercio exterior por un total de

US\$ 195 millones al 31 de diciembre de 1985. Sin embargo, en ningún momento este financiamiento, que es de corto plazo, llegó a utilizar las líneas de crédito disponibles. En este caso, la dinámica de desarrollo de las operaciones estuvo por debajo del óptimo, básicamente por la caída del comercio intrasubregional.

**CUADRO 11**  
Financiamiento acumulado aprobado por  
SAFICO al 31-12-85  
(miles US\$)

País	
Bolivia	8,210
Colombia	94,431
Ecuador	12,248
Perú	56,397
Venezuela	22,895
Chile	1,010
Total	195,191

Fuente: Corporación Andina de Fomento.

Las corrientes financieras al interior del Grupo Andino, se canalizan principalmente a través del FAR y son más fáciles de identificar, tanto en el lado de las fuentes, como en el de los usos.

**CUADRO 12**  
Capital y préstamos del Fondo Andino de  
Reservas  
(US\$ Millones)

País	Capital pagado al 30-06-85	Préstamo de apoyo balanza de pagos al 30-06-85
Bolivia	38.7	30.6
Colombia	91.8	229.0
Ecuador	43.4	60.9
Perú	91.8	130.0
Venezuela	91.8	—

Fuente: Memoria Anual 1984-1985 del Far.

Como puede observarse en el Cuadro N° 12, Colombia, Perú y Ecuador recibieron préstamos de apoyo a sus balanzas de pagos en montos que superan largamente a sus aportes de capital. Más aún, Venezuela al no haber recibido estos préstamos, se convierte en aportador neto de recursos financieros.

También puede observarse que el monto total de créditos de apoyo a balanza de pagos fue mucho mayor que el capital pagado total del FAR. La diferencia se financia principalmente por recursos captados en el mercado financiero internacional y, en menor medida, por medio de depósitos que los mismos países del Grupo Andino efectúan en el FAR.

Finalmente, debemos indicar que a nivel bilateral hay una serie de esfuerzos tendientes a incrementar las corrientes financieras en la región. Ejemplos de este esfuerzo, por su cuantía, son las líneas de crédito otorgadas por la República Argentina al Perú, así como las que éste ha otorgado a Bolivia y Nicaragua. Sin embargo, este tipo de financiamiento ha enfrentado problemas fundamentales de incumplimiento por parte de los deudores y, las más de las veces, ha sido impulsada por propósitos políticos más que por intereses comerciales reales.

La generalización de estos incumplimientos por los deudores ha llevado a la paralización de algunos mecanismos multilaterales de crédito entre lo que destaca el Acuerdo de Santo Domingo, lo que se tratará en detalle más adelante.

En los últimos años, la región ha denotado su incapacidad de responder al reto de generar recursos propios, por la vía de sistemas multilaterales que le permitan apoyar a los países crecientemente afectados por la reducción del apoyo financiero mundial. En buena parte, esto es el reflejo de la dificultad que subsiste para levantar recursos en la misma región. Han contribuido a estas situaciones la falta de madurez en las instituciones y los vacíos que existen en el sistema latinoamericano.

Debe ser uno de los retos primordiales de la región superar esta deficiencia y diseñar mecanismos prácticos, ágiles y sobre todo convincentes, capaces de movilizar los recursos de los latinoamericanos que, en muchos casos, están colocados en los países desarrollados, debido a que les ofrecen mejores condiciones de rentabilidad y seguridad.

El comercio intrarregional sigue siendo financiado por los mecanismos más tradicionales, especialmente la banca internacional. La falta de dinamismo

en el intercambio, como se reseñó anteriormente, limitó la demanda por recursos de corto plazo, mientras que la falta de financiamiento del comercio con créditos a mediano y largo plazo traba el intercambio. Los mecanismos que existen son débiles y poco efectivos, especialmente cuando compiten con sistemas de promoción a nivel nacional que suelen contener un mecanismo implícito de reducción de costos. La región continúa demostrando, en este campo, una falta de imaginación y capacidad creativa, precisamente cuando la gravedad de la situación debería estimular todo lo contrario.

### III Funcionamiento de los mecanismos de pagos regionales y subregionales en el funcionamiento del comercio.

El principal mecanismo de pagos de América Latina es el 'Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de ALADI' <sup>4</sup>. Este Convenio se basa en el principio según el cual cada Banco Central paga a sus propios exportadores por las ventas que éstos realizan a cada uno de los once restantes países miembros del Convenio y culmina en una compensación multilateral de saldos cada cuatro meses. El sistema ha contribuido de manera importante a reducir la utilización del dólar norteamericano en las operaciones de comercio intraregional y ha permitido una mayor agilización en los pagos a los exportadores que hacen uso del mecanismo. Sin embargo, por ser obligatorio para determinadas transacciones, ha contribuido a retraer el comercio en los casos en que existen en el país exportador tasas de cambio diferenciales y la tasa a la que se liquidan las operaciones que pasan a través del sistema es inferior a otras tasas del mercado. Como esta es una situación que, por la frecuencia con que se presenta, parece representar más el caso central que una cuestión particular, parece haber llegado el momento de introducir modificaciones al mecanismo que toma en cuenta esta situación. El mecanismo de pagos de ALADI es, con todo, una experiencia positiva y su infraestructura ha podido pravelecer sobre la cambiante situación y orien-

tación política de sus miembros. Es de esperar que, no obstante las dificultades actuales por las que atraviesa América Latina, el Convenio ALADI continúe contribuyendo positivamente al incremento del comercio intralatinoamericano y al fomento de la integración regional.

El Convenio opera a través de una red integrada por 121 líneas ordinarias de crédito al comercio exterior entre sus doce países miembros. Es decir, cada miembro otorga y recibe once líneas de crédito, renovables automáticamente cada cuatro meses. Adicionalmente a estas líneas ordinarias, los miembros de este convenio se otorgan recíprocamente líneas extraordinarias de crédito que si bien se cancelan tan pronto como se usan, evitan que el comercio entre los doce países se vea truncado por el eventual agotamiento de las líneas ordinarias de crédito.

Las líneas ordinarias son de corto plazo (4 meses) por lo que, reconociendo que los países latinoamericanos se ven muchas veces enfrentados a problemas de financiamiento más severos y prolongados, se creó un mecanismo financiero complementario denominado 'Acuerdo de Santo Domingo'.

Este mecanismo, cuyos signatarios son los mismos doce países latinoamericanos que integran el Convenio ALADI, proporciona, en épocas normales, créditos complementarios a sus miembros, a plazos que van desde cuatro meses hasta tres años.

Son varios los conceptos por los cuales los países miembros de ALADI pueden recurrir a las facilidades crediticias que considera el Acuerdo de Santo Domingo; aunque en todos los casos se trata de cubrir, con el aporte de los demás miembros, el saldo multilateral deficitario que un país experimenta dentro de ALADI, sea que dicha situación se presenta en el marco de un problema global de balanza de pagos del país o ante la presencia simultánea de desastres naturales.

Las bondades técnicas del Convenio ALADI y de su mecanismo complementario, el Acuerdo de Santo Domingo, no han podido evitar, sin embargo, el resurgimiento de ciertas tendencias proteccionistas en América Latina, en respuesta a los problemas mayores que enfrenta la región con el resto del

mundo. Más específicamente, América Latina viene experimentando durante estos últimos años una situación generalizada de iliquidez internacional y este hecho ha afectado a todos los mecanismos de pagos de la región. Así, por ejemplo, el acceso a los recursos del Acuerdo de Santo Domingo ha sido, durante los últimos tres años, sólo una posibilidad teórica ya que en la práctica los signatarios de este Acuerdo llegaron a un 'entendimiento de caballeros', en el sentido de no solicitar apoyo financiero al amparo de dicho Acuerdo. Esto detuvo la operatividad del sistema. Las razones para esta decisión son dos: en primer lugar, el darse cuenta que la solidaridad financiera no funcionaría si muchos países, por enfrentar problemas similares, solicitaran simultáneamente acceso a los recursos de los otros miembros; y, en segundo lugar, la comprobación práctica de un, cada vez más generalizado, incumplimiento por los países deudores del sistema, lo que se tradujo en una depreciación creciente del activo financiero que las acreencias del sistema representaban para los países superavitarios. Este es un aspecto fundamental que debe entenderse para poder plantear las soluciones al problema existente. Dado el incumplimiento por los deudores, no hay incentivo para que los acreedores puedan seguir exportando, pues esto se traduciría en la acumulación de activos financieros de inferior calidad (incobrables).

No se debe olvidar que los saldos acreedores de la compensación representan parte de los activos internacionales del país y que, en ausencia del mecanismo de ALADI, las exportaciones se estarían realizando mediante el uso de cartas de crédito irrevocables. Por lo tanto, la restitución de la calidad del activo financiero es el elemento fundamental para devolver operatividad estable al sistema. Esto, ciertamente, no se logra insistiendo en la necesidad de ampliar las líneas de crédito multilateral o pretendiendo traer recursos de fuera de la región, o de organismos financieros regionales, pues ningún ente financiero va a aceptar adquirir activos financieros de baja calidad. En último caso, estos recursos



pueden tener usos alternativos superiores en la región.

En este contexto es interesante analizar la solución que plantea el Peso Andino a este problema. Al actuar el Fondo Andino de Reservas de garante de los Pesos andinos que emita, respaldado por reservas propias de la emisión, restituye calidad al activo financiero que adquiere un país, independientemente de que el deudor tenga récords de incumplimiento en otros mecanismos como el de ALADI. Desgraciadamente, esta solución no puede aplicarse en el corto plazo a nivel de la ALADI por no existir a nivel regional una institución financiera que cumpla el rol del FAR, aunque una institución de naturaleza similar ha sido propuesta en diferentes foros latinoamericanos, inclusive en el SELA. El FAR creó en 1984 el denominado Peso Andino, con una emisión inicial de US\$ 80 millones, monto asignado íntegramente a los Países Miembros del Pacto Andino, en función del capital aportado al FAR. El Peso Andino puede ser utilizado para realizar cualquier tipo de pago entre tenedores autorizados, contemplándose dentro de ellas a los pagos por los saldos de la compensación con carácter de aceptación obligatoria. Para este fin, hasta el momento ha sido usado solamente en dos oportunidades (por Bolivia y Ecuador) en montos que no superaron los US\$ 10 millones. Sin embargo, ha tenido influencia en la eliminación de saldos impagos del comercio entre países miembros de la subregión, ya que al haberse creado con el propósito, entre otros, de servir para cancelar los saldos de la compensación, los países deudores no pueden justificar incumplimientos mientras tengan en cartera Pesos Andinos. De otro lado,

teniendo los Pesos Andinos costos y rendimientos de mercado, pero una liquidez mayor (rendimiento libor de depósitos a tres meses y liquidez a la vista), su utilización o no se convierte en un problema de costo alternativo frente a los otros activos que forman parte de las reservas internacionales. En relación con el financiamiento del comercio exterior de América Latina se han venido haciendo diferentes esfuerzos y poniendo en práctica diversas iniciativas, observándose en todos los casos dificultades en el acceso al mercado mundial de capitales, dada la coyuntura por la que atraviesa nuestra región, principalmente asociada con el problema de la deuda externa. En materia de financiamiento a las exportaciones, el BLADDEX ha realizado un esfuerzo positivo a canalizar recursos de la región, aunque los montos involucrados son aún modestos y los plazos de las facilidades financieras son cortos. Así, según su última Memoria Anual, esta institución mostró al 31 de diciembre de 1985 un portafolio de préstamos con América Latina de US\$ 438 millones, de los cuales US\$ 320 millones correspondían a préstamos de corto plazo.

El BLADDEX tiene programas con la participación del BID y de la AID tendientes a fomentar, vía financiación, el comercio intrarregional. Para el mismo propósito, también ha celebrado acuerdos de financiación con el Banco Nacional de Comercio Exterior de México y con el Banco Do Brasil. Es de esperar que surjan nuevos convenios dirigidos a reforzar estos esfuerzos. Tal como se reseñó anteriormente, la Corporación Andina de Fomento (CAF) creó, en 1974, el Sistema Andino de Financiamiento al Comercio (SAFICO), con el propósito de finan-

ciar exportaciones no tradicionales de las empresas de los países miembros del Grupo Andino. El SAFICO, que brinda apoyo financiero complementario a los sistemas nacionales de promoción a las exportaciones no tradicionales, se nutre de los recursos directos de la CAF, así como de las líneas de créditos otorgadas por los organismos de promoción de los países miembros del Grupo Andino. Desde su creación hasta 1985, el SAFICO aprobó operaciones de financiamiento de exportaciones de los países andinos por un total de US\$ 195.2 millones. Dichos recursos provinieron en un 72% (US\$ 141.2 millones) de los fondos directos de la CAF, en un 26.8% de las líneas de crédito otorgadas por los países miembros del Pacto Andino y el 14% restante fue proporcionado por el FAR. El flujo anual de crédito de prefinanciamiento de exportaciones aprobados por SAFICO en el último quinquenio fue como sigue:

CUADRO 13

Año	Aprobaciones Mill. US\$
1980	21.9
1981	19.0
1982	18.1
1983	5.3
1984	24.3
1985	37.8

Fuente: CAF.

Como se puede apreciar, son muy modestos los esfuerzos realizados en términos regionales para superar las deficiencias de los mecanismos existentes y, sobre todo, llenar los vacíos que todavía subsisten.

## Notas

1 La cobertura del comercio dentro de ALADI es una buena variedad del Comercio Intralatinoamericano.

2 Cursado vía ALADI.

3 Esto ocurre particularmente con la información contenida en los Informes Anuales del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

4 Mecanismo similar para Centroamérica es la denominada 'Cámara de Compensación Centroamericana'.

## La estructura productiva y el sector externo de América Latina

Ignacio Basombrío Zender

Abogado peruano. Ejerció la presidencia de la Corporación Nacional de Desarrollo y fue ministro de Planificación de su país. Actualmente se desempeña como Director Alternativo de Consulta y Coordinación de la Secretaría Permanente del SELA.

Es propósito del presente ensayo formular algunas consideraciones sobre la evolución de la economía y del sector externo de los países de América Latina y del Caribe durante la presente década. Se procurará vincular el análisis de los temas de producción y de comercio exterior, por cuanto una interpretación parcial resulta inadecuada para la realidad regional y, además, para las tendencias que se registran en el ámbito internacional.

En el pasado, cuando los cambios tecnológicos tenían una menor connotación, resultaba factible tratar la producción interna y el comercio exterior de manera independiente. La evolución reciente de la economía latinoamericana y, sobre todo, sus proyecciones hacia el mediano plazo, indican que es necesario replantear los términos en que el problema ha de ser enfrentado.

No se trata únicamente de considerar el tema de los precios de los productos primarios como un indicador que debe evolucionar favorablemente para que la región recupere posiciones. No se trata, tampoco, de aceptar que una eliminación de prácticas desleales de comercio o de medidas proteccionistas que afecten a los productos manufacturados de la región, constituya una solución de fondo al problema de la industrialización regional y de su articulación productiva.

El proteccionismo y el proceso de envejecimiento de los precios de los productos primarios son, sin duda, serios inconvenientes que la región experimenta y que perjudican sus posibilidades de desarrollo actual y futuro. Pero, considerar que constituyen los únicos problemas es asumir de manera fragmentada y, por tanto, ina-

decuada, el tema de la inserción regional en la estructura económica internacional.

En el presente ensayo se consideran algunos temas importantes, como son: **i** el comportamiento de la economía latinoamericana en los últimos años; **ii** la evolución del sector externo; **iii** el papel de la integración regional; y **iv** los criterios para el diseño de una política sostenida de crecimiento y diversificación del comercio exterior latinoamericano, sustentada sobre una estructura productiva sólida, articulada y flexible.

### 1. Un desarrollo inadecuado

La década presente constituye una etapa crítica para la región. Los indicadores económicos, de manera precisa, muestran signos negativos. La CEPAL sostiene que 'en 1985 el producto interno bruto de América Latina aumentó 2.8%, tasa algo más baja que la de 3.2% registrada el año anterior. Con ello, el producto por habitante —que había declinado continuamente entre 1981 y 1983, pero que subió casi 1% en 1984— se incrementó apenas 0.5% en 1985'<sup>1</sup>.

Para apreciar con mayor precisión el ciclo recesivo de la región, cabe señalar que, tomando como índice base el año 1980 igual 100, el producto interno bruto de la región ascendió, en 1985, a 102.3, es decir mostró un crecimiento absolutamente insuficiente. El reto social, reflejado en el aumento de la población, constituye uno de los principales desafíos de la región. En 1980, 356 millones de latinoamericanos y caribeños, registraban un producto interno bruto por habitante equivalente a 100. En 1985, la población aumentó en 43 millones de personas,

es decir en 12%, al alcanzarse entonces un total de 399 millones de habitantes. Pero, debido al lento ritmo de avance de la economía, el producto interno bruto per cápita cayó a sólo 91.1 (cuadro 1). En términos históricos, y utilizando la licencia estadística de los promedios, un latinoamericano en 1985 tenía un ingreso per cápita equivalente al ya logrado en 1977. En todo caso, con relación a 1980, su ingreso, en términos reales, se había reducido en 9 por ciento.

A partir de 1982, y como consecuencia de la crisis de la deuda, se produjo una progresiva contracción de las importaciones de la región, como parte de un proceso de ajuste, cuyos resultados son, cuando menos, discutibles. En efecto, mientras en 1981 las adquisiciones en el exterior efectuadas por los países de la región alcanzaron a 97.600 millones de dólares, en 1985 habían caído a 57.600 millones de dólares. Es decir, en 1981 las importaciones per cápita sumaban 268 dólares. En 1985, únicamente 144 dólares. Para algunos analistas del acontecer económico, las razones del recorte de las importaciones resultaban obvias: **i** había que generar un elevado saldo positivo del comercio de bienes y **ii** había que contraer la demanda interna, aceptando como principio válido el hecho que los desequilibrios de las economías de los países latinoamericanos, se debían a políticas expansivas previas. La atención prestada al tema de las importaciones debilitó el interés sobre el otro componente de la balanza comercial: las exportaciones. Estas se movieron lentamente. En 1980, la región exportaba por 89.100 millones de dólares. En 1985, por 91.800 millones. En términos absolutos, un aumento de 2.800 millones

CUADRO 1  
América Latina: Producción/Población

Concepto	1980	1981	1982	1983	1984	1985*
Producto interno bruto a precios de mercado (índice base año 1980 = 100)	100	100.4	99.0	96.5	99.6	102.3
Población (millones en habitantes)	356	364	373	381	390	399
Producto interno bruto por habitantes (índice base año 1980 = 100)	100	98.1	94.4	89.9	90.7	91.1

Fuente: CEPAL.

\* Estimaciones preliminares sujetas a revisión.



de dólares. En términos per cápita una disminución de 250 dólares en 1980 a 230 dólares en 1985.

La pérdida del dinamismo de las exportaciones regionales constituye, por tanto, una de las notas dominantes de la realidad económica durante la presente década. El esfuerzo de ajuste, por el lado de la reducción de las importaciones, constituyó una respuesta errónea, ya que sólo sirvió para i limitar el ritmo de crecimiento de la economía, ii generar saldos positivos en la balanza comercial (aplicados luego al pago de la deuda y la remesa de utilidades) y iii ocultar el hecho que el problema central estaba referido a la pérdida de vigor del sector exportador y, por tanto, de la presencia de la región en la economía internacional (cuadro 2).

Conforme lo señalan Sergio Bitar y Carlos Moneta<sup>2</sup>, 'tan brusco ajuste revela el enorme esfuerzo realizado por los países latinoamericanos, pero a la vez, representa una medida del costo socioeconómico infringido a las sociedades latinoamericanas, particularmente a los estratos de menores recursos y constituye una advertencia de que una contracción de tal magnitud no puede perdurar. Ella fue lograda mediante una profunda recesión, la drástica reducción del consumo y la caída de los niveles de inversión, especialmente de los bienes de capital importados'.

Según un estudio efectuado por el Banco Interamericano de Desarrollo, la participación de América Latina en el comercio mundial de bienes disminuyó sensiblemente entre 1970 y 1980. En efecto, en el primero de tales años, la región participaba con el 6.15% del total de las exportaciones. En 1980, tal participación se redujo a sólo el

4.68 por ciento. Igualmente, en el caso de las importaciones la declinación fue significativa, al pasar de 5.81% a 4.69% entre los referidos años. Teniendo en cuenta la pérdida de dinámica del sector externo de los países de la región señalada para el período 1980-85, el resultado ha sido una menor presencia regional en el comercio mundial.

A pesar de los ajustes de carácter ortodoxo incorporados en el manejo de las políticas económicas de los países de la región, y de los costos sociales y políticos implícitos, los resultados obtenidos no han sido satisfactorios. Como era previsible, el producto interno bruto global no ha registrado en la década presente un nivel de crecimiento suficiente para permitir una adecuada satisfacción de las mayores necesidades de la población. Los procesos inflacionarios, experimentados por varios países de la región, registraron una tendencia a acelerarse hasta 1985, año en el cual comenzó un replanteo de la manera en la cual debían aplicarse los mecanismos de ajuste para combinar la contención de la inflación, el saneamiento de las estructuras económicas básicas y, al mismo tiempo, la reactivación del aparato productivo y la progresiva recuperación del nivel de ingreso de la población.

Uno de los indicadores más significativos, y sobre el cual conviene efectuar algunas precisiones, tiene relación con el desempleo urbano, que a partir de 1980 ha mostrado una tendencia a incrementarse en un conjunto importante de países de la región. Tal fenómeno, unido a la situación de subempleo que caracteriza a un significativo contingente de la oferta de mano de obra disponible, demuestra

la incapacidad del aparato productivo de la región para crear, con el dinamismo debido, puestos de trabajo para una población que aumenta rápidamente en términos globales y, más aceleradamente, en las zonas urbanas.

La situación de la economía latinoamericana, por otro lado, no puede considerarse en forma aislada de la evolución registrada a nivel de la comunidad internacional. En tal sentido, la manera en la cual los países desarrollados han enfrentado el problema de los desequilibrios económicos internos y de sus propias relaciones en materia comercial, de transferencia de capital y de manejo de las políticas de tasa de interés y cambiarias, constituyen elementos que tienen una importante influencia sobre la evolución de la economía de los países de la región. Conforme lo subraya la CEPAL 'la lentitud en el crecimiento de la economía mundial y, por 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' <sup>3</sup>.

El problema del endeudamiento externo de América Latina y el Caribe tiene un significativo efecto sobre el manejo económico de la región en el corto plazo y, sobre todo, en sus perspectivas hacia el mediano y el largo plazo. En 1985, la deuda externa ascendió a 368.000 millones de dólares, es decir, un crecimiento del 65.7% sobre el nivel de endeudamiento registrado en 1980, en que dicha magnitud sumó 222.000 millones de dólares. Cabe señalar que, por los costos financieros y por las condiciones en que dicho endeudamiento ha sido concertado, a pesar que, desde 1982, la región fue marginada como sujeto de crédito de la banca comercial priva-

## CUADRO 2

América Latina: Algunos Indicadores del Sector Externo  
(en millones de dólares)

Concepto	1980	1981	1982	1983	1984	1985 <sup>a</sup>
Exportaciones de bienes	89,100	95,900	87,400	87,500	97,500	91,900
Importaciones de bienes	90,500	97,600	78,300	56,000	58,800	57,600
Saldo del comercio de bienes	(1,400)	(1,700)	9,100	31,500	38,700	34,300
Pagos netos de utilidades e inversiones	17,900	27,100	38,700	34,200	36,100	35,100

Fuente: CEPAL.

<sup>a</sup> Estimaciones preliminares sujetas a revisión.

da, la deuda ha registrado, en el período 1982-85, un incremento de 50.000 millones de dólares. Tal hecho se ha producido a pesar que, en el período señalado, la región ha remesado recursos de capital, por concepto de pago de intereses y amortizaciones del principal, por 106.000 millones de dólares.

Los indicadores económicos reseñados muestran que, desde el punto de vista estructural, América Latina y el Caribe se encuentran en una situación inédita, que requiere de una capacidad de respuesta imaginativa, proyectada hacia el futuro, que permita administrar, con el mayor realismo posible, la problemática de corto plazo. Además, es necesario sentar las bases para recuperar el vigor de la economía regional, a través de una reactivación de la producción y de la demanda interna y de una mejor inserción dentro del comercio mundial. En tal contexto, el problema financiero, reflejado en la deuda externa, tiene, sin duda, una importancia evidente pero, frente a los otros desafíos y necesidades, puede devenir en un tema marginal, secundario, subordinado en su tratamiento al logro de objetivos positivos en el ámbito de la economía real.

## 2. La evolución del sector externo

América Latina intentó, a través de una política de ajuste de sus importaciones, generar los suficientes saldos en cuenta corriente para asumir, en los términos convenidos, los compromisos de la deuda externa. La realidad del sector financiero determina, sin embargo, que sea importante considerar no sólo el stock disponible de deuda, es decir los créditos acumulados sino, fundamentalmente, el flujo de recursos. Cuando en 1982 se inició la revisión de políticas por parte de la banca comercial frente a la región, los responsables de la conducción financiera de los países consideraron que procesos inteligentes y razonables destinados a reestructurar la deuda, asumiendo compromisos significativos para cumplir con los acreedores externos, permitirían lograr los objetivos de mantener una capacidad de

crédito en el exterior y lograr flujos positivos de nuevos recursos. Tales recursos harían posible cumplir con parte de las obligaciones financieras y, además, aumentar razonablemente la disponibilidad de capital, para financiar proyectos de carácter productivo.

Lamentablemente, la posición de la banca internacional fue radical. Aún cuando la región latinoamericana aumentó de manera significativa el pago de los intereses de la deuda y en relación con las exportaciones, los nuevos flujos de capital no se produjeron. Es importante analizar en este sentido el cuadro 3, en el cual se aprecian en detalle los efectos de la transferencia de recursos de la región hacia el mundo desarrollado. En 1981, es decir an-

**CUADRO 3**  
América Latina: Ingreso neto de capitales y transferencia de recursos

Año	Ingreso de capitales	Pago de utilidades e intereses	Transferencia de recursos
1980	29.5	17.9	11.6
1981	37.3	27.1	10.2
1982	19.8	38.7	(18.9)
1983	3.0	34.2	(31.2)
1984	10.3	36.1	(25.8)
1985*	4.7	35.1	(30.4)

Fuente: CEPAL.

\* Estimaciones preliminares sujetas a revisión.

tes de la crisis de la deuda, los ingresos netos de capitales, ascendieron a nivel regional a 37.300 millones de dólares. Los pagos netos por concepto de utilidades e intereses sumaron 27.100 millones de dólares. Ello permitió obtener una transferencia de recursos positiva del orden de 10.200 millones de dólares, equivalente al 8.8% del total de las exportaciones de bienes y servicios de la región en dicho año. A partir de 1982, tal tendencia se revierte de manera dramática. De tal forma, mientras que los ingresos netos de capitales se reducen hasta alcanzar magnitudes poco significativas, los pagos netos de utilidades e intereses se elevan por encima de los promedios históricos registrados hasta 1981. Se produce, por tanto, un

nuevo hecho en la historia económica de la región: la transferencia de recursos, es decir de riqueza que pudo haberse aplicado al financiamiento del desarrollo, hacia los bancos internacionales. Dicha transferencia, en el período 1982-85, suma 106.000 millones de dólares. A pesar de ello, en los grandes centros industrializados, especialmente en los bancos privados, se subraya que la región latinoamericana constituye un significativo riesgo de crédito, en la medida en que se plantea que no estará en capacidad de cumplir con sus compromisos financieros internacionales.

En lo concerniente al comercio exterior, los indicadores en materia de exportaciones, tanto cuantitativos como cualitativos, muestran signos preocupantes, que se reflejan en el insuficiente nivel de desarrollo de las ventas al exterior. El mundo industrializado logró en buena medida controlar los procesos inflacionarios internos mediante un conjunto de acciones destinadas a reducir los costos de producción. Uno de los elementos que se utilizó para lograr dicho objetivo fue la disminución de los precios de las materias primas, provenientes de los países en proceso de desarrollo. El manejo de las políticas de stocks, junto con algunas maniobras especulativas, determinaron que prácticamente todos los productos primarios de exportación de la región registraran problemas en cuanto al nivel de la demanda y, sobre todo, en materia de cotizaciones. Si bien es cierto el fenómeno del deterioro en los términos del intercambio no constituye un hecho nuevo en la realidad económica latinoamericana, resulta importante subrayar que, en la presente década, se han registrado un conjunto de nuevos factores, originados todos ellos en el mundo industrializado, que han determinado un agravamiento de las condiciones asimétricas en las cuales se ha desenvuelto históricamente el proceso del comercio internacional. Entre las medidas producidas en la presente década en el mundo desarrollado, caben señalar el manejo de la política cambiaria de las principales monedas y, en especial, del dólar; la elevación de las tasas de interés; el



proteccionismo y los subsidios agrícolas de los Estados Unidos y de la Comunidad Económica Europea; los cambios tecnológicos, las nuevas pautas de consumo y las políticas de ajuste en los países industrializados. Tales medidas provocaron, hasta 1985, un 'derrumbe de los precios de los productos básicos exportados por América Latina y el Caribe (más del 32%, excluido el petróleo, en el período 1980-85)'<sup>4</sup>. En 1986, también el petróleo fue afectado por las condiciones imperantes en el mercado internacional y, principalmente, por las decisiones adoptadas en los grandes centros de consumo, localizados en los países altamente industrializados.

Por otro lado la región latinoamericana habla iniciado, a partir de los años 70, un esfuerzo orientado a modificar de manera progresiva la composición de su comercio de exportación, incorporando productos manufacturados en proporciones crecientes dentro del total de sus ventas al exterior. La presente década se ha caracterizado por una actualización y sofisticación de las políticas proteccionistas imperantes en los países desarrollados, que han limitado las posibilidades de acceso y de incremento en la oferta exportable de los países de la región hacia tales mercados. Junto con las cuotas, elevación de aranceles y restricciones a través de las barreras técnicas, han surgido modalidades como los acuerdos de limitaciones voluntarias a la expansión del comercio. Por las condiciones desiguales en que se producen tales negociaciones que, en caso de fracasar, pueden conducir a decisiones unilaterales adoptadas por los grandes países industriales, con efectos aún más perniciosos, los países de la región han debido aceptar las políticas comerciales imperantes en los grandes centros industriales, a pesar de que afectan y perjudican sus posibilidades de expansión y diversificación. El balance del sector externo en consecuencia, muestra signos negativos que deben provocar un proceso de reflexión, en relación con el comportamiento de la deuda, la política de ajuste en materia de importaciones y la evolución de las exportaciones.

Algunos elementos aparecen más nítidamente perfilados en el horizonte

hacia el mediano plazo, en lo que concierne a la evolución del sector externo regional. El endurecimiento de las condiciones del sistema financiero internacional persistirá, lo cual obligará a la región a mantener una rigurosa observación sobre los acontecimientos que se produzcan en tal materia, para adoptar las estrategias y líneas de acción más adecuadas. Un avance importante ha sido logrado cuando, en alguna medida, las posiciones regionales sobre el contenido político del tema de la deuda y la corresponsabilidad han comenzado a ser tomados en consideración por los países desarrollados. Por otro lado, las tendencias de corto y mediano plazo de los productos primarios son preocupantes. Esfuerzos adicionales deberán realizarse para identificar usos alternativos de tales productos y, sobre todo, para innovar tecnológicamente, a efectos de obtener producciones más competitivas, que se adecuen a las demandas de los consumidores. Por último, en materia de importaciones, la región deberá revertir la tendencia de los últimos años, incrementando sus adquisiciones en el exterior. Lo importante será dar prioridad a las importaciones y, sobre todo, desviar el comercio, para impulsar el crecimiento del intercambio intraregional.

### 3 La necesidad de la integración

Como resultado de las políticas de ajuste, con sus efectos sobre el nivel de intercambio, el proceso de integración regional experimentó algunas dificultades. La manifestación más significativa en esta materia fue la reducción del nivel de intercambio registrado entre los países de América Latina y el Caribe. Las medidas de carácter restrictivo del mercado de importaciones comenzaron a aplicarse, con igual significación, a los productos originarios de la región como de terceros países. Inclusive, en algunos casos, las restricciones resultaron mayores para los productos originarios de América Latina y el Caribe, con lo cual, además de debilitar al esfuerzo integrador, se afectaron las actividades productivas orientadas hacia el mercado regional.

El análisis de los avances registrados en cuanto concierne al cumplimiento de los compromisos del Plan de Acción de Quito sobre integración regional demuestra que la región no pudo resolver las contradicciones derivadas de las políticas de ajuste internas y externas, para otorgar el necesario énfasis político al proceso de integración y de cooperación regional. En el Plan de Acción de Quito se asumieron compromisos para no introducir nuevas y eliminar o atenuar las restricciones no arancelarias al comercio intraregional; establecer una preferencia arancelaria en la ALADI; intensificar las negociaciones comerciales bilaterales o multilaterales para incrementar el comercio regional; promover los mecanismos para reorientar el comercio, en beneficio de la región, a través de las compras estatales; aprovechar de manera adecuada la demanda y la oferta regional, estableciendo los mecanismos institucionales necesarios para lograr objetivos ambiciosos en esta materia; analizar las posibilidades de desarrollar mecanismos de intercambio compensado; y, fortalecer los mecanismos de compensación.

Conforme lo señala la CEPAL<sup>5</sup> '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 había 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'.

A pesar de tales resultados, en 1986, como consecuencia de una revisión conceptual de la manera en la cual América Latina debía enfrentar la crítica situación de su economía, el tema de la integración y de la cooperación regional adquirió nueva vigencia. Hecho fundamental en este proceso de reflexión regional fue la Declaración de Caracas, adoptada con ocasión del décimo aniversario del Sistema Económico Latinoamericano (SELA). Pero, además, en otros ámbitos en la acción integradora se adoptaron orientaciones políticas importantes, como la decisión de los Cancilleres

de los países andinos de perfeccionar el marco institucional del Acuerdo de Cartagena para promover un relanzamiento del Grupo Andino; la rueda de negociaciones en la ALADI, iniciada en abril de 1986; las resoluciones adoptadas por el Consejo de Ministros de ALADI para avanzar en el tratamiento de los temas relativos a las restricciones no arancelarias al comercio intrarregional y a la preferencia arancelaria regional. Adicionalmente, en el Mercado Común Centroeamericano se han adoptado algunas decisiones que permiten adelantar tareas para incrementar el intercambio compensado. Los resultados, si bien es cierto no resultan aún plenamente satisfactorios, muestran una orientación política en el sentido correcto.

No debe olvidarse que, en los primeros años de la década presente, cuando la región pierde perspectiva de su real ubicación en el contexto internacional y logra, a través de un masivo endeudamiento externo, una sensación artificial y temporal de prosperidad, el tema de la integración regional relativizó su importancia y se le consideró, más bien, como un elemento que obstaculizaba y creaba dificultades para un progresivo proceso de incorporación de la región dentro de la economía internacional en condiciones de igualdad y de apertura. Los planteamientos neoliberales, que fueron súbitamente confrontados por la realidad, demostrando su inviabilidad, en el momento en el cual la banca internacional modificó sus políticas para con la región, provocaron sin embargo un conjunto de medidas y de opciones económicas y políticas que no resultaba fácil eliminar con bruscos virajes de timón. Ello explica la razón por la cual, a pesar que, desde 1983, los esquemas neoliberales comenzaron a retroceder en la región, sólo dos años después, se plantean, de manera coherente, modelos alternativos, entre los cuales caben destacar, principalmente, el Plan Cruzado, sin dejar de lado el programa de contención de la inflación y reactivación de la demanda adoptado por el gobierno del Perú, a partir de agosto de 1985.

La revisión conceptual introducida en el tratamiento de la problemática re-

gional determina que la integración, junto con el fortalecimiento de las actividades productivas internas, asuman nuevamente un papel protagónico en la consideración del tema relativo a cómo enfrentar el desarrollo económico y social de la región en el corto y mediano plazo.

Existen un conjunto de tareas que pueden llevarse a cabo para lograr importantes realizaciones en el ámbito de la integración regional. Resulta necesario, sin embargo, considerar un cuadro de prioridades para asumir de manera adecuada el desafío de reactivar el proceso. El primer objetivo, por cierto, es el relativo al incremento del comercio, para lo cual la reorientación hacia proveedores latinoamericanos y del Caribe y la utilización del poder de compra de los Estados adquiere una alta significación. Luego, y a pesar de las dificultades confrontadas en el pasado, es necesario volver a considerar a la planificación industrial diseñada sobre criterios de complementación regional y de especialización productiva, como un elemento necesario para lograr el fortalecimiento, ampliación y diversificación del sector industrial manufacturero. En tal sentido, no sólo resulta necesario lograr acuerdos entre los Estados, que expresen su voluntad política en acciones prácticas, sino que, además, es imprescindible diseñar mecanismos que faciliten la participación de los actores reales en la concepción teórica del futuro proceso industrial. El objetivo a lograr es poner en marcha proyectos industriales capaces de ampliar el horizonte manufacturero de la región y de otorgarle a ésta una mejor capacidad de incorporación a la economía internacional, con producciones eficientes y competitivas.

#### **4 Estructura productiva y comercio internacional**

La región latinoamericana debe asumir una estrategia que le permita lograr, a través de una modificación de la estructura productiva, una más vigorosa presencia en la economía internacional. Para ello resulta necesario considerar, como primera y fundamen-

tal orientación, la prioridad de retener en la región la mayor cantidad posible de recursos para hacer frente a las demandas de inversión que exigirá un proceso de modernización productiva, que no sólo otorgue énfasis a la ampliación de la base industrial sino que, además, permita una adecuación de la estructura de los sectores productivos de artículos primarios a las tendencias, cada vez más adversas y complejas, que se registran en la comunidad internacional. Debe efectuarse un planteamiento, sustentado sobre nuevas bases, acerca de las relaciones financieras de la región con el mercado internacional de capitales, tanto bancario como de riesgo.

En lo concerniente a la relación con los acreedores extranjeros, deberán reducirse de manera significativa los egresos de capital desde la región hacia los grandes centros industriales del mundo. Ello como consecuencia de replantear tal relación, a efectos que el proceso de flujo negativo de recursos registre una variación significativa. La prioridad está dada por la necesidad de América Latina y el Caribe de lograr, sobre la base de una movilización adecuada de sus recursos internos, un sostenido proceso de capitalización, orientado hacia un perfeccionamiento de la estructura productiva y una adecuación de ésta a las tendencias futuras de la economía internacional. Además, es tarea prioritaria lograr la recuperación de los indicadores sociales, deteriorados como consecuencia del proceso de ajuste interno.

Respecto de la obtención de capital extranjero, debe señalarse que este componente del financiamiento externo ha mostrado una tendencia decreciente en el pasado, como resultado de las políticas vigentes en las corporaciones transnacionales y de los cambios tecnológicos y productivos que se registran en los grandes centros industriales del mundo. América Latina y el Caribe consideran que la inversión extranjera puede constituir un factor importante para lograr avances tecnológicos e incrementar los recursos disponibles de inversión. Pero no se debe sobreestimar lo que dicho factor puede significar dentro del proceso del



financiamiento del desarrollo regional. Para movilizar recursos internos, que deben constituir la base fundamental del proceso de consolidación y refuerzo de la estructura productiva regional, es necesario adoptar una estrategia financiera capaz de retener y orientar de manera adecuada las disponibilidades del ahorro interno. Tal objetivo debe estar armonizado con una política de restricción al egreso de capitales, como resultado de una nueva percepción y manejo del tema de la deuda externa.

De tal forma, con la conjunción de tales factores se dispondría de los medios necesarios para desarrollar un programa regional de recuperación a ser aplicado durante los próximos cinco años. Tal programa estaría orientado a facilitar el ingreso de América Latina y del Caribe al siglo XXI, con capacidad de innovación y de presencia tanto en el comercio internacional como en la elaboración del marco teórico sobre la forma en la cual, a la luz de los actuales y significativos cambios tecnológicos, comer-

ciales y financieros, deben enfrentarse las relaciones entre el mundo desarrollado y los países en vías de desarrollo. En materia de industrialización, que constituye la base fundamental para estructurar a la economía regional para responder al desafío del presente y del futuro, es necesario dejar de lado la falsa opción de crear un pequeño sector de exportación, capaz de manejar tecnologías de punta, pero no articulado debidamente en la estructura económica y social de la región. Por el contrario, y conforme lo señala Klaus Esser <sup>6</sup> 'habría que producir un mejoramiento general de la eficiencia de la economía, de su acervo tecnológico, y de la calidad de la mano de obra y de los servicios, con el propósito de que más y más sectores aumenten su capacidad para competir. La especialización, la selectividad y la flexibilidad son posibles, especialmente si descansan en un aparato industrial en general moderno. Una dinámica vocación exportadora exige que haya eficiencia en un mercado nacional en constante expansión. El

gobierno puede apoyar la creación de una amplia base tecnológica al brindar condiciones favorables para la inversión, introducir reformas en el sistema de enseñanza y capacitación, utilizar eficazmente los medios de información, introducir nuevas tecnologías en la administración pública y adoptar medidas apropiadas en la política de aprovisionamiento fiscal, el financiamiento de las inversiones y las relaciones económicas externas<sup>7</sup>.

Finalmente, en lo concerniente a los productos primarios, severamente afectados por una situación internacional de mercados adversa, resulta necesario adoptar, tal como ha sido planteado por el SELA, la UNCTAD, la CEPAL y otros organismos, un programa de acción sobre productos básicos para América Latina y el Caribe <sup>7</sup>, en el cual se consideren los aspectos relativos a la negociación internacional para mejorar las condiciones de acceso de tales productos a los mercados internacionales, garantizar precios remunerativos y lograr un desarrollo tecnológico constante.

## Notas

1 CEPAL, Balance preliminar de la economía latinoamericana, 1985.

2 BITAR, Segio y MONETA, Carlos: *Crisis financiera e industrial en América Latina*. Cuadernos del RIAL, p. 35.

3 CEPAL, Relaciones económicas internacionales y cooperación regional de América Latina y el Caribe, p. 3.

4 CEPAL, *ob. cit.*, p. 103.

5 CEPAL, *ob. cit.*, p. 176.

6 ESSEN, Klaus, "La transformación del modelo de industrialización en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 26, p. 113.

7 Programa de acción sobre productos básicos para América Latina y el Caribe, SELA, dec. SP/CL/XII.O/DI. 21.

## Las políticas agrícolas, el proteccionismo y las negociaciones comerciales del GATT

Theresa Wetter

Venezolana. Trabajó en la Dirección de Organismos Económicos Internacionales del Instituto de Comercio Exterior (ICE) de su país. Actualmente es funcionaria de la Dirección de Consulta y Coordinación de la Secretaría Permanente del SELA.

### Presentación

El comercio internacional agrícola está sufriendo los efectos de un mercado inestable y deprimido. Excedentes agrícolas crecientes se acumulan en los principales países desarrollados y son descargados en el mercado internacional mediante subsidios considerables. Los propios países desarrollados han reconocido la cuota de responsabilidad que en este sentido tienen las políticas agrícolas proteccionistas que han venido aplicando<sup>1</sup>. Para los países latinoamericanos, algunos de los cuales son exportadores agrícolas importantes, esta problemática tiene un interés fundamental. Para la región son prioritarios, por lo tanto, los esfuerzos que puedan emprenderse para hacer frente a la inestabilidad de los precios, los subsidios a la agricultura y el cierre de los mercados para sus exportaciones agrícolas. Sin embargo, los progresos hacia una mayor liberalización y disciplinas más estrictas respecto a los subsidios agrícolas han sido tradicionalmente escasos y parecen aún limitados por una serie de factores. La propuesta nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales del GATT debería constituir una oportunidad propicia para un tratamiento amplio y prioritario de la agricultura que apunte al logro de esos objetivos. Se requieren, además, acciones paralelas en otros ámbitos, pues la problemática agrícola rebasa el marco limitado de una negociación en el GATT.

Este trabajo tiene como propósito presentar algunos elementos de la problemática agrícola. Se trata de analizar factores que condicionan la

definición de soluciones globales y equilibradas que tomen en cuenta los intereses de los diversos sectores involucrados. En una primera sección se describen de manera muy somera las políticas agrícolas de los Estados Unidos y de la Comunidad Europea (CE), haciendo énfasis en sus efectos más resaltantes. Se hace referencia, luego, a las disciplinas que se aplican a la agricultura a nivel internacional, en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). Por último, se hacen consideraciones generales sobre algunas opciones para el tratamiento de la problemática agrícola, incluyendo la posibilidad de avances en el marco de la propuesta nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales.

### I Las políticas agrícolas en los principales países desarrollados

Tradicionalmente, las políticas agrícolas en los principales países desarrollados han sido fuertemente intervencionistas. Para justificarlas se ha hecho uso de argumentos de distinto tipo que van desde consideraciones de seguridad nacional, vinculada al autoabastecimiento alimentario, hasta la necesidad de compensar la inestabilidad del sector que, por factores naturales, es vulnerable a depresiones en los precios, salarios e ingresos. Se ha dado prioridad, por tanto, a los objetivos nacionales, en muchos casos de corto plazo, dejando de lado la consideración de los efectos que estas políticas puedan tener sobre el mercado internacional o sobre terceros países. De allí que los países desarrollados han estado poco dispuestos a someter sus regímenes agrícolas a las disciplinas internacionales que regulan el comercio.

La Política Agrícola Común de la Comunidad Europea (PAC) busca garantizar un determinado nivel de ingreso para el sector agrícola mediante sistemas individuales de apoyo a los precios. En general, estos programas establecen un 'precio de intervención' al cual la Comunidad garantiza comprar el producto y un 'precio umbral' bajo el cual no pueden ingresar las importaciones. Con el propósito

de proteger al productor interno de la competencia externa se aplica a las importaciones un derecho variable ("variable levy") equivalente a la diferencia entre el 'precio umbral' y el precio más bajo ofrecido en el mercado internacional. Adicionalmente, en algunos casos, se hacen pagos compensatorios que cubren la diferencia entre los precios de la Comunidad y los que obtienen las exportaciones comunitarias en los mercados internacionales.

Como resultado de estas políticas, la Comunidad Europea ha dejado de ser importador neto de una serie de productos como azúcar, cereales, carne bovina para convertirse en un exportador neto significativo, con las consecuencias que se analizan más adelante.

En los Estados Unidos se garantiza la estabilización de los precios y los ingresos de los agricultores mediante una serie de programas. En el caso del trigo, granos forrajeros, arroz y algodón, se utiliza un sistema de préstamos que en la práctica asegura al agricultor un determinado nivel de precios. En efecto, el agricultor garantiza el préstamo mediante un determinado volumen de su producto agrícola a un precio que le es fijado para estos propósitos ("loan rate"). El préstamo puede ser cancelado por el agricultor con la entrega de su producto a la Commodity Credit Corporation (CCC) cuando el precio que puede obtener en el mercado es inferior al "loan rate". En algunos casos, además, se garantiza la compra a un precio de referencia (el "target price") o se hacen pagos compensatorios que cubren la diferencia entre este "target price" y el precio efectivo de mercado (o el "loan rate" si éste es más alto). Igualmente existen programas para el control de la oferta mediante, entre otros, limitaciones a las extensiones cultivadas o a las cantidades que pueden ser comercializadas.

En el ámbito externo, la política agrícola de Estados Unidos ha tenido por objetivo principal proteger el sistema interno de estabilización de precios. En consecuencia, tradicionalmente, se había dado énfasis a la aplicación de medidas para proteger el mercado



interno de la competencia de terceros países. Es el caso, por ejemplo, del sistema de cuotas que regula la importación de azúcar. Sin embargo, más recientemente, la preservación e incluso la expansión de los mercados externos para las exportaciones agrícolas norteamericanas ha ido adquiriendo cada vez mayor importancia. En efecto, debido a una serie de factores<sup>2</sup>, las exportaciones agrícolas de los Estados Unidos han declinado en los últimos años. La agricultura norteamericana perdió cerca de la mitad de sus mercados externos entre 1981 y 1984<sup>3</sup>. Si la tendencia a la baja continúa, los Estados Unidos podrían sufrir este año el primer déficit comercial agrícola en las últimas dos décadas<sup>4</sup>. Esta pérdida de dinamismo es particularmente preocupante para los Estados Unidos por una serie de motivos. El superávit agrícola ha contribuido en años recientes a comensar el déficit comercial estadounidense. Se ha estimado, por ejemplo, que el déficit comercial hubiera sido el doble en 1981 si no lo hubiera compensado el superávit agrícola que ese año alcanzó la cifra récord de US\$ 26 mil millones. Pero, además, la pérdida de mercados externos contribuye a acrecentar la grave crisis que afecta al sector agrícola de los Estados Unidos, que involucra no sólo a los agricultores sino también a las industrias vinculadas y a la banca. No debe olvidarse, por citar sólo un dato, que la deuda de los agricultores norteamericanos es equivalente a la deuda externa de los tres principales deudores latinoamericanos, esto es, unos US\$ 250 mil millones.

En su manejo de la problemática agrícola, la Administración del Presidente Reagan ha perseguido propósitos difíciles de conciliar. Por un lado, ha propugnado una limitación drástica del apoyo gubernamental a la agricultura, lo cual permitiría reducciones significativas del déficit fiscal, uno de los problemas más álgidos en este momento. Pero, por otro lado, tiene que encontrar salidas a la crisis de los agricultores, la cual tiene implicaciones políticas muy serias.

Una solución al dilema parece estar en la expansión de los mercados ex-

ternos para las exportaciones agrícolas estadounidenses. Para la Administración la agricultura de los Estados Unidos es competitiva a nivel internacional pero su expansión se ve limitada por las prácticas comerciales desleales de terceros países. Como lo expresó el Presidente Reagan el año pasado, la mejor manera de ayudar a los agricultores no es mediante aumentos en los pagos gubernamentales, sino mediante reformas fundamentales, reducciones en las tasas de interés y la eliminación de los obstáculos a las exportaciones agrícolas de Estados Unidos en los mercados de terceros países<sup>5</sup>.

La expansión de los mercados externos es, por lo tanto, parte de una estrategia más amplia dirigida a manejar la delicada situación de los agricultores y la problemática comercial general de los Estados Unidos. En esa línea se inscribe la Ley de Seguridad Alimentaria de 1985.

La Ley de Seguridad Alimentaria de 1985 (LSA)<sup>6</sup> define la política agrícola de los Estados Unidos para los próximos años. A pesar de las presiones de la Administración que defendía el retorno al libre juego de las fuerzas del mercado, la LSA no introduce cambios radicales en los programas agrícolas internos. Los precios de referencia ("target price") no son modificados y declinarán sólo moderadamente. En cambio sí reduce, aunque de manera limitada, los precios que se fijan para efectos de los préstamos ("loan or support price") a que hemos hecho referencia. En consecuencia, los pagos compensatorios que cubren la diferencia entre ambos se incrementarán, lo cual equivale a un incremento en los subsidios al sector. Se ha estimado que en el caso del trigo, por cada dólar que recibe el agricultor estadounidense, 45 céntimos vendrán del gobierno y en el caso del maíz, el subsidio será de 35 céntimos<sup>7</sup>.

Aún más contradictorias con la retórica de oposición a los subsidios que ha mantenido los Estados Unidos en las discusiones internacionales, son las disposiciones de la LSA que se refieren a la política comercial agrícola. En efecto, la LSA prevé programas de subsidio a las exportaciones que per-

mitirían al Ejecutivo tomar represalias en contra de supuestas prácticas comerciales desleales de terceros países y que implican un apoyo del Congreso a la política de 'mano dura' de la Administración en relación con tales prácticas.

Quien está en la mira en este caso es la CE, pero algunos países latinoamericanos también se verían afectados, directa o indirectamente. Uno de los programas más importantes es el programa de fomento a las exportaciones agrícolas (Export Enhancement Program) que la Administración había dado a conocer en mayo de 1985. De acuerdo a este programa se subsidiarían exportaciones a mercados que hayan sido conquistados por la CE o por otros países mediante subsidios. Para este programa se han previsto mil millones de dólares en fondos y productos entre 1986 y 1988 que serían donados a los compradores de exportaciones agrícolas de Estados Unidos.

Recientemente, la Administración extendió su cobertura y en el marco del programa autorizó la venta de trigo subsidiado a la Unión Soviética<sup>8</sup>. Esto ha provocado la protesta airada de países como Argentina, Canadá y Australia, quienes verían seriamente afectada sus exportaciones de trigo a ese mercado<sup>9</sup>. La Unión Soviética es el principal comprador de cereales de Argentina y las ventas subsidiadas podrían significar pérdidas por más de mil millones de dólares<sup>10</sup>.

Finalmente, no puede dejar de mencionarse el efecto perturbador que tienen sobre el mercado internacional los conflictos entre los Estados Unidos y la Comunidad Europea en torno a su comercio agrícola, y que los han llevado, en varias ocasiones, al borde de una guerra comercial. Son numerosos los casos en que ambos países han recurrido a los mecanismos de solución de controversias del GATT debido a estos problemas. En el caso más reciente, Estados Unidos amenazó con represalias en contra de exportaciones agrícolas europeas como respuesta frente a las pérdidas que enfrentarían sus exportadores por el ingreso de España y Portugal a la CEE. Si bien las partes

lograron, a principios de julio, una tregua de seis meses que ha aliviado las tensiones que afectaban incluso las perspectivas de un tratamiento del tema agrícola en la propuesta nueva ronda del GATT, los problemas aún están latentes. Este será, sin duda, un elemento que continuará influyendo en la evolución de la problemática agrícola.

Las políticas descritas suponen costos importantes, no sólo para los propios países en términos de reducción y desestabilización del mercado para sus exportaciones agrícolas.

En efecto, la aplicación de las políticas agrícolas en los principales países desarrollados, unida a los avances tecnológicos considerables en el sector, han provocado la acumulación de excedentes crecientes de productos agrícolas. Este es, sin duda, el problema central. Los excedentes son exportados mediante costosos programas de subsidios que están en el origen de un mercado mundial deprimido e inestable. Se calcula, por ejemplo, que los precios del trigo, granos, azúcar y carne, se han reducido en el mercado internacional entre un 9 y un 17 por ciento y los de mantequilla en un 28 por ciento<sup>11</sup>.

En el caso de América Latina, los precios de los principales productos agrícolas de exportación han experimentado reducciones muy significativas con efectos considerables sobre los ingresos de exportación de los países de la región. Los precios de los alimentos y bebidas cayeron en un 37 por ciento entre 1980 y septiembre de 1985 y los de las materias primas agrícolas, en un 23 por ciento<sup>12</sup>.

Además de enfrentar una caída brusca en los precios de sus productos agrícolas de exportación, los países de América Latina sufren los efectos de mercados cada vez más reducidos. Los principales países desarrollados no sólo protegen crecientemente sus mercados sino, además, conquistan mercados externos mediante prácticas desleales de comercio. Se ha estimado que una tercera parte de las exportaciones agrícolas de los países en desarrollo están afectadas por restricciones no arancelarias en los mercados de los países desarrollados. Es-

tudios de la UNCTAD señalan que los niveles de protección que deben enfrentar las exportaciones de trigo y carne de Argentina y Brasil en los mercados de los países desarrollados, en particular la CEE y Japón, exceden el 100 por ciento<sup>13</sup>.

Por otra parte, un estudio reciente del Banco Mundial concluye que si los Estados Unidos, Europa y Japón dejaran de proteger sus sectores agrícolas los países en desarrollo obtendrían hasta US\$ 18.3 mil millones de ingresos adicionales por concepto de exportaciones agrícolas<sup>14</sup>.

Además, la aplicación de las políticas agrícolas de los principales países desarrollados han producido en sus propias economías distorsiones importantes en la distribución de recursos entre el sector agrícola y el manufacturero y han afectado de manera significativa los precios internos del sector. En la CEE casi todos los productos agrícolas se venden por encima del precio internacional y el consumidor estadounidense paga por el azúcar siete veces más que su precio en los mercados mundiales.

Estas políticas presionan, además, fuertemente sobre los presupuestos nacionales. Los gastos son tan importantes que se considera que es éste uno de los factores decisivos que podrían forzar a cambios de consideración. Se ha calculado, por ejemplo, que los programas de apoyo a la agricultura en la CE absorben cerca de dos tercios de los gastos presupuestarios de la Comunidad y han sido precisamente las limitaciones en los recursos disponibles para estos fines lo que ha provocado ciertas reformas, tales como la imposición de cuotas a la producción láctea<sup>15</sup>.

Estimaciones recientes de analistas del Departamento de Agricultura de Estados Unidos han señalado que los programas previstos en la Ley de Seguridad Alimentaria de 1985 podrían significar gastos de hasta US\$ 35 mil millones para el año 1986, más del doble de lo estimado originalmente<sup>16</sup> y casi diez veces más de lo que habían costado los programas agrícolas en 1981. En contraste, mientras en ese año las exportaciones llegaron a una cifra récord de US\$ 44 mil millones,

se estima que en 1986 sólo alcanzarán US\$ 27.5 mil millones.

El costo para los consumidores y para los contribuyentes es también significativo. La PAC ha costado a los Estados Miembros de la CE entre 50 mil y 60 mil millones de ECU por año en transferencias de consumidores y contribuyentes. En los últimos años cerca del 60 por ciento del valor agregado por el sector agrícola (equivalente a 3.9 por ciento al PIB en promedio desde 1973) ha correspondido a transferencias de los consumidores y contribuyentes<sup>17</sup>. Se ha estimado que los contribuyentes pierden cerca de US\$ 350 por cada tonelada de azúcar vendida internacionalmente de manera de compensar al agricultor por la diferencia entre el precio comunitario y el precio más bajo del mercado mundial.

El estudio del Banco Mundial a que hemos hecho referencia estima que los contribuyentes y consumidores de Estados Unidos, Europa y Japón, ahorrarían US\$ 100 mil millones por año si estos países dejaran de proteger sus sectores agrícolas<sup>18</sup>.

## II Las disciplinas internacionales

En atención a las características particulares de la agricultura, el GATT contiene normas especiales con respecto a los subsidios a la exportación y las restricciones cuantitativas que se diferencian de las que regulan el comercio de manufacturas. Por otra parte, las políticas agrícolas de los principales países desarrollados se aplican al margen del Acuerdo General. Los Estados Unidos obtuvieron en 1955 una dispensa a sus obligaciones del GATT que les ha permitido utilizar mecanismos totalmente inconsistentes con las disciplinas internacionales. La PAC de la Comunidad se basa en una serie de instrumentos, tales como los derechos variables y los subsidios a la exportación que, a pesar de no estar conformes con los principios básicos del GATT, su ilegalidad ha sido difícil de determinar<sup>19</sup>. En el marco multilateral, numerosos han sido los esfuerzos por disciplinar el comercio agrícola. Sin embargo, son pocos los progresos que se han



logrado. Durante la Ronda Tokio, los resultados en materia agrícola se redujeron al Acuerdo sobre Productos Lácteos que es básicamente un mecanismo de fijación de precios; el Acuerdo sobre Carne Bovina que administra el comercio de este producto; y la consolidación de las cuotas de carne en el TSUS. Pero, además, el Código de Subsidios mantuvo e incluso amplió las diferencias entre las disciplinas que se aplican a la agricultura y a otros sectores.

El esfuerzo más reciente por incorporar más plenamente a la agricultura al sistema de comercio multilateral, ha tenido lugar en el marco del Comité de Agricultura del GATT<sup>20</sup>. El Comité, como resultado de sus trabajos, concluyó en un conjunto de recomendaciones<sup>21</sup> que podrían servir de base para eventuales negociaciones en la materia y que tendrían por objeto someter las medidas que afectan al comercio agropecuario a normas y disciplinas del GATT más eficaces y reforzadas. El ejercicio ha tenido el mérito de identificar las diferentes opciones técnicamente viables para tratar la materia. Se han despejado ciertos aspectos donde parece haber consenso generalizado, para dejar al descubierto los temas más álgidos<sup>22</sup> que parecen no podrán ser superados sino en el marco de negociaciones más amplias.

### III Las áreas de acción futura

El tema agrícola será, sin duda, uno de los temas claves, y también más controvertidos, de la propuesta nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales del GATT que se iniciaría, en principio, en la Reunión Ministerial de las Partes Contratantes a realizarse en Punta del Este a partir del 15 de septiembre próximo. Si bien la nueva ronda debería, en efecto, constituir un marco propicio para avanzar hacia una mayor liberalización del comercio agrícola y disciplinas más estrictas para los subsidios, es necesario tomar en consideración una serie de factores que podrían limitar sus resultados.

La Comunidad Europea ha logrado enfrentar, en las anteriores rondas de

negociaciones, las presiones casi unánimes de sus socios comerciales y se ha resistido a negociar reformas sustanciales a su Política Agrícola Común. No parecen probables cambios en esta posición. En efecto, en la declaración inicial de la CEE sobre la nueva ronda del GATT, que continúa siendo la posición oficial de este grupo de países, el Consejo de Ministros dejó en claro que 'los objetivos y mecanismos tanto internos como externos de la PAC no deberían ser cuestionados'<sup>23</sup>.

Debe tenerse en cuenta, además, que la adhesión de España y Portugal a la CEE podría limitar las posibilidades de una flexibilización de esta posición. En efecto, el ingreso de dos países fuertemente dependientes de sus sectores agrícolas agudizará la sensibilidad hacia los problemas agrícolas. Por otra parte, aumentará el peso en las decisiones comunitarias de los países con intereses significativos en esta materia. La intransigencia de la CEE en este campo fue uno de los factores responsables de los resultados muy limitados obtenidos por el Comité Preparatorio de las Negociaciones Comerciales Multilaterales del GATT, lo cual ha obligado a la continuación de las consultas informales entre los países participantes en procura de un consenso en torno al lanzamiento de la nueva ronda en septiembre.

Por su parte, el tema agrícola representa para los Estados Unidos uno de los puntos claves de la agenda de las negociaciones comerciales multilaterales, junto con los llamados "nuevos temas", es decir, servicios, propiedad intelectual, alta tecnología e inversiones. Para Estados Unidos el objetivo debería ser la mejora de las disciplinas internacionales en materia agrícola con el fin de reducir las barreras que afectan el comercio en este sector y regular el uso de subsidios a la exportación<sup>24</sup>. Como se mencionó anteriormente, la posición de los Estados Unidos se enmarca en una estrategia más amplia que busca la expansión de los mercados externos para su agricultura de manera de revertir la caída de sus exportaciones agrícolas y de manejar el delicado problema político

que representa un sector agrario en serias dificultades<sup>25</sup>.

A pesar de las presiones de sus socios comerciales, Japón no parece dispuesto a liberalizar de manera significativa su sector agrícola. Tradicionalmente, en las discusiones internacionales, ha defendido la tesis de que deben tomarse en cuenta las características particulares de la agricultura cuando se trate de establecer disciplinas internacionales para el sector. Para los países de América Latina la temática agrícola es de tanta importancia que han considerado que, si no se asegura un tratamiento adecuado en el marco de la nueva ronda, no se justificaría la participación de la región en estas negociaciones. Para los países latinoamericanos es vital y prioritario que todos los elementos que restringen el acceso o distorsionan los mercados internacionales de productos agrícolas sean tratados plenamente desde el inicio de las negociaciones e incorporados en forma efectiva a las disciplinas reforzadas del GATT<sup>26</sup>.

En este contexto es necesario destacar una iniciativa de un inmenso potencial que tuvo su origen en la región y que jugará, sin duda, un papel muy importante en las futuras negociaciones. Se trata del recién formado Grupo Ad-hoc de Países Exportadores de Productos Agrícolas no Subsidiados. El Grupo se origina en una iniciativa de Uruguay que inició conversaciones con países exportadores agrícolas que compartían intereses comunes en la materia: Brasil, Argentina, Australia y Nueva Zelanda, con el propósito de impulsar acciones coordinadas.

El Grupo ha ampliado su membresía y celebrado varias reuniones, la última de las cuales tuvo lugar en Tailandia a fines de julio, con la participación de altos funcionarios de países desarrollados y en desarrollo: Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Chile, Hungría, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Filipinas, Tailandia y Uruguay. En esa oportunidad se identificaron temas y alternativas de acción que fueron considerados por una reunión a nivel ministerial los días 26 y 27 de agosto de 1986 en Cairns, Australia. Hasta el momento, el Grupo ha adoptado posiciones muy firmes. En efecto, estos

países han exigido que en la Declaración Ministerial que se espera lance la ronda de negociaciones comerciales multilaterales, se incluya un compromiso firme de que se tratarán de manera urgente las restricciones y distorsiones que afectan los mercados agrícolas con el objeto de reducir significativamente los sistemas de apoyo a los precios y mejorar las disciplinas del comercio agrícola en el marco del GATT. Si esto no se lograra, estos países cuestionarían seriamente el valor de participar en la nueva ronda. Si bien la nueva ronda de negociaciones del GATT puede representar una oportunidad para el tratamiento de las restricciones y distorsiones que afectan los mercados agrícolas, es necesario, sin duda, reflexionar sobre accio-

nes paralelas que podrían ser impulsadas en otros foros y ámbitos. En efecto, los problemas que se enfrentan rebasan en algunos casos las posibilidades de tratamiento en el GATT. Pero además es necesario tomar en cuenta los factores que podrían limitar la obtención de resultados efectivos en la nueva ronda de negociaciones, algunos de los cuales se han mencionado. Parecen por lo tanto indispensables iniciativas en varios frentes. En este sentido deben considerarse seriamente las posibilidades de aprovechamiento del mercado regional. Si bien es cierto que tendrían que superarse obstáculos vinculados con limitaciones en los sistemas de comercialización, transporte o financiamiento con que cuenta la región, no es menos

cierto que el mercado regional ofrece un enorme potencial como mercado para las exportaciones que encuentran obstáculos crecientes en los países desarrollados. Sería también interesante explorar las posibilidades de utilizar el poder de compra de la región como un elemento en las negociaciones de la región con sus principales socios comerciales<sup>27</sup>. La Conferencia Latinoamericana sobre Productos Básicos que, a iniciativa de los Presidentes de Uruguay y Perú, se celebrará a fines de año, propiciar para considerar acciones propias para considerar acciones conjuntas de los países de América Latina frente a la problemática agrícola.

## Notas

1 En la Declaración de la Cumbre de Tokyo (8 de mayo de 1986) los países participantes notaron con preocupación que existe un excedente global estructural en algunos productos agrícolas importados como consecuencia de los desarrollos tecnológicos, de los cambios en la situación del mercado mundial y a las políticas de subsidio y protección a la agricultura que se aplican desde hace muchos años en todos estos países. Asimismo, reconocieron los efectos negativos para las economías de algunos países en desarrollo.

2 Se ha reconocido, por ejemplo, que la contratación de las importaciones como consecuencia de los procesos de ajuste en los países latinoamericanos tuvo un impacto considerable. Cerca del 20 por ciento de la reducción que sufrieron las exportaciones agrícolas durante los cuatro años que siguieron al año tope 1981, se debió a la contracción del mercado latinoamericano a raíz de la crisis de la deuda externa. Ver al respecto *The Impact of the Latin American Debt Crisis on the U.S. Economy*, A staff study prepared for the use of the Joint Economic Commission, Congress of the United States, 10 May 1986.

3 *The Economist*, 9 November 1985.

4 "Report of Farm-Trade Deficit Indicates Revival of Exports Will be Difficult Task", *The Wall Street Journal*, 30 de junio de 1986.

5 *State of the Union Address del Presidente Ronald Reagan*, 6 de febrero de 1985.

6 Ley Pública 198, promulgada el 23 de diciembre de 1985.

7 U.S. Joins the Agricultural Subsidy Sinners, *The Wall Street Journal*, 7 de mayo de 1986.

8 La Administración reaccionó de esta manera a las presiones del Congreso norteamericano quien está por aprobar ciertos cambios a la Ley del Export-Import Bank de manera de incluir dentro del programa a la Unión Soviética y a la República Popular China como beneficiarios.

9 Los países latinoamericanos, reunidos con ocasión de la Reunión Preparatoria del XII Consejo Latinoamericano (Caracas, 18-22 agosto), consideraron con preocupación esta situación y coincidieron en que medidas como éstas atentan contra las posibilidades de recuperación económica, cooperación y desarrollo de los países afectados de la región.

10 "Indignación en Argentina por venta de trigo estadounidense a la URSS", *El Nacional*, 5 de agosto de 1986.

11 *Agricultural Policies in the European Community*, Bureau of Agricultural Economics, Canberra, 1985.

12 CEPAL, *Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación Regional de América Latina y el Caribe*, abril, 1986.

13 Citado en CEPAL, *op. cit.*

14 World Bank, *World Development Report 1986*.

15 No debe perderse de vista que la caída del dólar presiona sobre el presupuesto comunitario. En efecto, hasta ahora, la sobrevaluación del dólar reduce la diferencia entre el precio comunitario y el precio de exportación denominado en dólares. Al caer el valor del dólar, aumenta también la diferencia que la Comunidad debe compensar.

16 Costs of Farm Law Might be Double Original Estimate, *New York Times*, 22 de julio de 1986.

17 En valores de 1982. US\$/ ECU 0.98. Para información muy extensa sobre este y otros aspectos de la PAC ver: *Agricultural Policies in the European Community*, *op. cit.*

18 World Bank, *World Development Report 1986*.

19 En efecto, la CE ha argumentado sostenidamente que los derechos variables no son otra cosa que aranceles no consolidados que pueden ser variados por los países que los aplican sin contravenir sus obligaciones dimanantes del GATT. Por otra parte, la debilidad de las disciplinas del Acuerdo General en materia de subsidios agrícolas hacen difícil una condenatoria de las prácticas de la CE desde el punto de vista jurídico.

20 El Comité de Agricultura del GATT fue establecido a raíz de la Reunión Ministerial de las Partes Contratantes del GATT de 1982, que fijó las orientaciones de la institución para los próximos años.

21 Estas conclusiones fueron adoptadas por las Partes Contratantes del GATT en su Sesión Ordinaria de noviembre de 1984.

22 En materia de subsidios a la exportación, por ejemplo, las recomendaciones no hacen sino recoger dos opciones que deben explorarse. Una de ellas refleja la posición de países como la CE principalmente, que favorecían tan sólo un mejoramiento del marco actual de reglas y disciplinas. La otra responde a la propuesta de los Estados Unidos que aboga por una prohibición general de los subsidios, sujeta a excepciones cuidadosamente definidas.

23 Declaración del Consejo sobre la Nueva Ronda de Negociaciones Comerciales Multilaterales del GATT, 19 de mayo de 1985.

24 Los Estados Unidos han hecho propuestas en este sentido en el marco del Comité de Agricultura del GATT. En materia de acceso, ha propuesto la eliminación total de las barreras no arancelarias, lo cual incluiría su propio "waiver" de 1955. Los aranceles consolidados serían las únicas formas de protección permitidas. Ha apoyado, asimismo, la prohibición general de los subsidios a la exportación y toda forma de asistencia a las exportaciones, salvo la ayuda alimentaria.

25 No debe perderse de vista que las elecciones parlamentarias previstas para noviembre e incluso las presidenciales, presionan sobre el Congreso y la Administración quienes difícilmente podrán ceder en estos objetivos, particularmente frente a las Comunidades Europeas.

26 *Conclusiones y Recomendaciones*, Reunión de Consulta Latinoamericana sobre las Negociaciones Comerciales Multilaterales, Montevideo, 29 al 31 de mayo de 1986.

27 A este respecto, es interesante notar que la dependencia comercial de los Estados Unidos respecto a América Latina es muy importante en el área de productos agrícolas y alimentaria. En 1982, una quinta parte de las exportaciones totales de trigo de Estados Unidos fueron hacia la región.



## Política comercial y proteccionismo de Estados Unidos

### Secretaría Permanente del SELA

El artículo que se transcribe corresponde a extractos del documento de igual nombre, elaborado por la Secretaría Permanente del SELA, que fue presentado ante la primera fase de la XII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano del SELA, celebrada en agosto de 1986, en Caracas.

#### Presentación

Este documento ha sido elaborado por la Secretaría Permanente del SELA, en conformidad con la Decisión N° 223 del Consejo Latinoamericano, con el propósito de colaborar con los Estados Miembros en la consideración de las actuales tendencias proteccionistas en Estados Unidos y en la definición de una acción conjunta para contrarrestar tal presión.

El documento consta de tres capítulos. El primero de ellos analiza las tendencias recientes en la política comercial estadounidense. En este contexto, se establece una diferenciación entre el proteccionismo agresivo demostrado por el Congreso de Estados Unidos y la política de la Administración Reagan de perseguir sus metas comerciales a través de la negociación y no la confrontación. Lo que emerge de este escenario es una política comercial más agresiva, basada en la aplicación más estricta de la legislación comercial estadounidense (en particular las leyes de alivio comercial) y una mayor utilización por parte del Ejecutivo de la Sección 301 de la Ley de Comercio de 1974.

El segundo capítulo analiza el debate comercial que se está llevando a cabo en el Congreso y el "Trade and International Economic Policy Reform Act of 1986" (H. R. 4800), el nuevo proyecto de ley omnibus que fue recientemente aprobado por la Cámara de Representantes. El capítulo señala que América Latina debería tener conciencia de las disposiciones del proyecto de ley y sus implicaciones, independientemente de que éste se promulgue o no. Muchas de estas disposiciones están basadas en modalidades que ya

fueron consideradas pero no quedaron incluidas en la Ley de Comercio y Aranceles de 1984. De igual manera, es posible que en el futuro las disposiciones propuestas en 1986 constituyan la base de nuevos proyectos de ley de comercio. El capítulo resume las principales propuestas del mencionado proyecto y hace un análisis de su posible impacto en América Latina.

El segundo capítulo también señala que la aprobación del proyecto de ley H. R. 4800 por la Cámara de Representantes no excluye la posibilidad de que el Congreso considere otras iniciativas proteccionistas, particularmente las que se refieren a los sectores no competitivos de la industria estadounidense. En este sentido, se hace un análisis de la legislación textil, la propuesta que tiene mayores probabilidades de volver a ser foco de la atención del Congreso\*.

Finalmente, el tercer capítulo se concentra en lo que podría ser la respuesta latinoamericana al proteccionismo de Estados Unidos. La estrategia que aquí se analiza es el cabildeo, ya sea el que se lleva a cabo por separado, cada país por su propia cuenta, o en conjunto, a nivel regional o subregional, o por cualquier grupo de países. El capítulo presenta, por lo tanto, una breve descripción de los principales actores que intervienen en el sistema de política comercial de Estados Unidos, y analiza la tensión política que existe en el seno de dicho sistema, la cual puede, en determinadas circunstancias, ser utilizada por otro país para su propio beneficio. También se analiza el marco político y legal del cabildeo en Washington, así como los métodos de cabildeo que podrían emplearse.

#### I La política comercial de Estados Unidos

##### 1 Introducción

Si bien en teoría, la política comercial de Estados Unidos se ha basado en

\* Por razones de espacio, en este número de Capítulos del SELA sólo se publica un extracto del segundo capítulo. El documento completo puede solicitarse a la Unidad de Comunicaciones del SELA. Apartado Postal 17035. El Conde. Caracas 1010-A. Venezuela.

principios comerciales de corte liberal, en la práctica han aumentado, durante los últimos años, las medidas que restringen el acceso al mercado estadounidense. Paralelamente, la administración Reagan ha adoptado una actitud más agresiva 'para alcanzar condiciones de acceso más abiertas en el comercio internacional. . . para asegurar condiciones justas y competitivas para las empresas estadounidenses. . . y combatir las prácticas comerciales extranjeras injustas' <sup>1</sup>. Los países latinoamericanos han sido particularmente afectados por estas políticas. Por una parte, se han convertido en el principal objetivo de los casos sobre derechos antidumping y derechos compensatorios. Sus exportaciones de acero y textiles están sujetas a regímenes restrictivos de comercio administrado. El Sistema Generalizado de Preferencias se ha convertido en un instrumento para la obtención de concesiones de los países beneficiarios. Por otra parte, el manejo más agresivo de la autoridad presidencial para la retaliación, conferida por la Sección 301 (la cual se examinará más adelante), también ha afectado significativamente a los países latinoamericanos.

En gran parte, el aumento del proteccionismo estadounidense es producto de la pérdida de competitividad que han experimentado varias industrias en dicho país. La administración de Estados Unidos ha reconocido que el efecto combinado de factores macroeconómicos tales como las fluctuaciones en los tipos de cambio, los altos déficit fiscales y las elevadas tasas de interés, han perjudicado la competitividad de las exportaciones estadounidenses y beneficiado a los productos extranjeros en el mercado de Estados Unidos. También se ha reconocido que la competitividad de la industria estadounidense ha sido afectada por cambios en las ventajas comparativas internacionales, así como por variaciones en la demanda interna y desarrollos en el campo de la tecnología. Estos factores explican, en gran medida, el elevado déficit comercial de Estados Unidos, el cual aumentó de US\$ 28 mil millones en 1981, a US\$ 148.500 millones en 1985. Si bien las estimaciones recientes indican que

puede registrarse una reducción del déficit correspondiente a 1986, en parte debido a la baja en los precios del petróleo y, en menor grado, a los efectos de un dólar más débil, el déficit continuará siendo un problema importante.

Es por ello que el Congreso estadounidense le otorga la mayor prioridad a los asuntos comerciales, mientras que la administración Reagan parece igualmente decidida a lograr sus objetivos en materia de política comercial mediante una aplicación más agresiva de las leyes comerciales existentes y la promoción de iniciativas bilaterales, plurilaterales y multilaterales.

En este contexto, entre las medidas tomadas por el Ejecutivo, merecen ser mencionadas las siguientes:

El Presidente inició de oficio, de conformidad con la Sección 301, procedimiento en contra de políticas comerciales, supuestamente injustas, tales como, las limitaciones impuestas por Brasil a las importaciones de productos de alta tecnología mediante su política de informática; la protección 'inadecuada' de los derechos de propiedad intelectual por parte de la República de Corea y su negativa a otorgar un 'acceso justo' a las empresas aseguradoras estadounidenses; y de las restricciones impuestas por Japón a las importaciones de cigarrillos.

El Representante Comercial de Estados Unidos (USTR) aceleró el procesamiento de los casos pendientes relativos a la Sección 301, lo cual resultó en la adopción de medidas retaliatorias en contra del tratamiento discriminatorio otorgado por la Comunidad Europea a las exportaciones estadounidenses de frutas cítricas, a las barreras aplicadas por Japón a las importaciones de cuero, así como en soluciones negociadas a las quejas estadounidenses acerca de la restricción del acceso al mercado de la Comunidad Europea de las frutas enlatadas procedentes de Estados Unidos. La queja de Estados Unidos por causa de las restricciones japonesas a las importaciones de cuero fue resuelta mediante un paquete que incluyó la adopción de aranceles más bajos por parte de Japón, el otorgamiento de compensación por parte de este país y la aplicación de medidas retaliato-

rias por parte de Estados Unidos. Se estableció un Grupo Especial bajo la dirección de la Secretaría de Comercio para combatir las barreras comerciales injustas. Este recomendó que la Administración iniciará de oficio una demanda en contra de las importaciones de semiconductores provenientes de Japón.

El Presidente anunció su disposición a endurecer ciertas disposiciones de la legislación sobre prácticas comerciales injustas, tales como las que se refieren a la prueba de daño en los casos relativos a las importaciones estadounidenses de mercancía que viola los derechos de propiedad intelectual de Estados Unidos.

La primera rueda de consultas bilaterales sectoriales con Japón concluyó con un éxito notable de Estados Unidos en la obtención de un mayor acceso a dicho mercado.

Es más, para demostrar su determinación de atacar el problema comercial de raíz, la administración adoptó medidas para disminuir el valor del dólar. La intervención coordinada en los mercados de divisas por parte de Estados Unidos, Francia, Alemania Occidental, Gran Bretaña y Japón, aunado a esfuerzos para concertar cambios en las políticas macroeconómicas, particularmente las relativas a las tasas de interés, redujo bruscamente el valor del dólar. Un año después de haber alcanzado su nivel más alto, en febrero de 1985, el valor del dólar había disminuido en un 30 por ciento, ponderado según el comercio exterior, en comparación a las divisas de otros países industrializados.

En el ámbito multilateral, el Presidente Reagan anunció que solicitaría autorización al Congreso para llevar adelante sus iniciativas de negociación comercial. El Ejecutivo estadounidense subordina la capacidad de Estados Unidos de mantener su mercado abierto, al logro de un consenso en el país sobre los méritos de un sistema internacional de comercio que no le exija a la economía de Estados Unidos costos de ajuste desproporcionados. A su modo de ver, para que este consenso pueda existir es necesario que el sistema internacional de comercio esté basado en el cumplimiento generalizado de las reglas y promueva la

apertura de los mercados mundiales a los bienes y servicios estadounidenses.

En este sentido, Estados Unidos ha sostenido que es necesario llevar a cabo una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales para superar las fallas del sistema internacional de comercio. Sin embargo, Estados Unidos ha dicho claramente que de no poder negociar a tiempo acuerdos comerciales multilaterales, estaría preparado para lograr la liberalización comercial a través de negociaciones bilaterales y plurilaterales. Estas negociaciones constituirían un ejemplo del tipo de acuerdos que Estados Unidos desearía concertar a nivel multilateral.

Esta alternativa, que se ha convertido en un instrumento importante de la estrategia estadounidense en materia de política comercial internacional, es tanto más significativa por cuanto dicho país ha manifestado explícitamente que el proceso de negociaciones comerciales puede resultar muy engorroso para la obtención de resultados sustantivos, debido al gran número de miembros del GATT y a la 'creciente diversificación de puntos de vista' <sup>2</sup>. Es más, en lo que respecta a los objetivos comerciales de Estados Unidos, las negociaciones multilaterales sólo producirían resultados en el mediano y largo plazo. Es por ello que se espera que la administración Reagan continúe, en el corto plazo, aplicando de manera más agresiva la legislación comercial, y que el Congreso asuma una actitud más dura en relación a los asuntos comerciales. La siguiente sección examinará como la administración Reagan ha utilizado la legislación comercial en el pasado reciente y el efecto que ello ha tenido sobre las exportaciones de la región al mercado estadounidense. Antes, se presentará un breve análisis de las tendencias recientes en las relaciones comerciales entre América Latina y Estados Unidos.

## 2 Comercio y proteccionismo en las relaciones entre América Latina y Estados Unidos

### a Evolución reciente del comercio

Las exportaciones latinoamericanas a



Estados Unidos han aumentado en términos absolutos durante los últimos cinco años, pero han disminuido como porcentaje del total de las importaciones de dicho país. Aún cuando las importaciones de Estados Unidos procedentes de América Latina aumentaron en más de US\$ 9.000 millones entre 1980 y 1985, un aumento de más del 26.1 por ciento, las importaciones estadounidenses procedentes del resto del mundo aumentaron a un ritmo mucho más rápido (41.0 por ciento). Como resultado de ello, la participación de la región en el total de

las importaciones estadounidenses disminuyó del 15.2 al 13.6 por ciento (ver el Cuadro 1). Sin embargo, las cifras de exportación de los distintos países varían considerablemente. México y Brasil aumentaron sus exportaciones a Estados Unidos en 38.4 y 68.4 por ciento respectivamente, representando gran parte del aumento total que experimentó la región. Algunos países más pequeños se desempeñaron mucho mejor, tales como Barbados (casi 149.3 por ciento), Colombia (61.9), Ecuador (79.9) y especialmente Uruguay (252.5) (Cuadro 1).

Estados Unidos redujo sus compras a algunos países de América Latina y el Caribe durante este período. La mayor disminución relativa se produjo en Nicaragua, cuyas exportaciones a Estados Unidos en 1985 fueron menos de la mitad de sus exportaciones del año 1981, como resultado del embargo económico impuesto por los Estados Unidos en contra de ese país<sup>3</sup>. La disminución relativa de las exportaciones de Trinidad y Tobago fue casi tan grande (y mucho mayor en términos absolutos), debido a la baja en los precios del petróleo. Las exportaciones de Guyana y Suriname se vieron afectadas por la baja en los precios de la bauxita y el aluminio. La disminución de las exportaciones de Honduras, Jamaica, Argentina, Bolivia, Paraguay y Perú fue menor.

En lo que se refiere a las ventas de Estados Unidos en el exterior, los últimos cinco años fueron negativos para los exportadores estadounidenses, quienes vendieron 3.5 por ciento menos en 1985 de lo que vendieron en 1980. La tasa de disminución de las ventas estadounidenses en América Latina durante este período fue del 20.3 por ciento, la cifra más alta experimentada por región alguna en el mundo. Los países latinoamericanos compraron en 1985 alrededor de US\$ 11.000 millones menos de productos estadounidenses que en 1981 (ver Cuadro 2). Argentina, Chile, Guyana, Perú y Uruguay redujeron sus importaciones de Estados Unidos en más de la mitad. Estas reducciones se debieron principalmente a la crisis de la deuda y las medidas de ajuste aplicadas por los países de la región.

La disminución de las exportaciones estadounidenses a América Latina y el Caribe está siendo objeto de creciente atención en Washington. Los exportadores de productos agrícolas y bienes manufacturados sienten que han sido obligados a asumir una parte desproporcionada de la carga que representa la crisis de la deuda latinoamericana, dado que tanto la administración Reagan como el Fondo Monetario Internacional han promovido políticas de austeridad en los países deudores. Las recientes críticas a estas políticas en el Congreso estadounidense podrían derivar en desafíos

#### CUADRO 1

##### Exportaciones de los Estados Miembros del SELA hacia los Estados Unidos 1981-1985

(Valor de aduana, millones de dólares)

	1981	1982	1983	1984	1985
Argentina	1,124	1,128	853	954	1,069
Barbados	81	107	202	252	202
Bolivia	177	109	166	155	99
Brasil	4,470	4,285	4,946	7,621	7,526
Chile	603	666	969	781	745
Colombia	822	801	970	1,146	1,331
Costa Rica	366	358	386	468	501
Cuba	—	—	—	—	—
Ecuador	1,021	1,131	1,429	1,695	1,837
El Salvador	259	319	358	381	396
Grenada	x	x	x	x	x
Guatemala	348	336	374	446	409
Guyana	104	71	67	74	47
Haití	277	310	337	377	390
Honduras	433	365	364	393	375
Jamaica	368	294	262	396	273
Nicaragua	140	90	99	58	41
México	3,799	5,566	6,776	8,020	9,132
Panamá	296	225	336	311	410
Perú	1,223	1,099	1,151	1,342	1,087
República Dominicana	926	629	807	994	982
Suriname	179	60	63	105	60
Trinidad y Tobago	2,625	1,627	1,318	1,360	1,258
Uruguay	158	258	381	563	557
Venezuela	5,566	4,768	4,938	6,543	6,537
<b>Total</b>	<b>35,365</b>	<b>34,602</b>	<b>37,552</b>	<b>44,436</b>	<b>45,288</b>

x: Menos de US\$ 500,000.

Fuente: Calculado sobre la base de las estadísticas oficiales del Departamento de Comercio.

**CUADRO 2**  
**Importaciones de los Estados Miembros del SELA provenientes de Estados Unidos**  
**1981-1985**  
 (Valor f.o.b., en millones de dólares)

	1981	1982	1983	1984	1985
Argentina	2,192	1,294	965	900	721
Barbados	149	155	195	242	173
Bolivia	189	99	102	106	120
Brasil	3,798	3,423	2,557	2,640	3,140
Chile	1,465	925	729	805	682
Colombia	1,771	1,903	1,514	1,450	1,468
Costa Rica	373	330	382	423	422
Cuba	1	1	1	1	1
Ecuador	854	828	597	655	591
El Salvador	308	292	365	427	445
Grenada					
Guatemala	559	390	316	377	405
Guyana	106	56	36	51	43
Haití	301	299	366	419	396
Honduras	349	275	299	322	308
Jamaica	479	468	452	495	404
Nicaragua	184	119	132	112	42
México	17,789	11,817	9,082	11,992	13,635
Panamá	844	839	748	757	675
Perú	1,486	1,117	900	751	496
República Dominicana	772	664	632	646	742
Suriname	138	128	118	100	86
Trinidad y Tobago	688	894	728	601	504
Uruguay	163	190	86	80	64
Venezuela	5,445	5,206	2,811	3,377	3,399
<b>Total</b>	<b>40,061</b>	<b>31,790</b>	<b>24,150</b>	<b>27,793</b>	<b>29,060</b>

Fuente: Calculado sobre la base de las estadísticas oficiales del Departamento de Comercio.

más directos a la política estadounidense en relación a la deuda.

#### b Casos relativos a la Sección 301

La Sección 301 de la Ley de Comercio de 1974 le otorga al Presidente la autoridad para retaliar en contra de las prácticas comerciales extranjeras que él considere que son irrazonables, injustificadas o discriminatorias. El Presidente puede utilizar este estatuto para aplicar aranceles o cuotas o restringir el acceso al mercado estadounidense. A diferencia de otras leyes de 'alivio comercial', la Sección 301 no se concentra única y exclusivamente en los productos que son importados por

Estados Unidos. El Presidente también puede utilizar este estatuto para combatir las barreras extranjeras a las exportaciones estadounidenses o las prácticas de exportación extranjeras que le ocasionan daños a las exportaciones de Estados Unidos a los mercados de terceros países.

El propósito del estatuto es estimular a otros países a negociar con Estados Unidos la modificación de sus prácticas comerciales, más que retaliar en contra de dichas prácticas en forma automática. La autoridad para retaliar que el estatuto le confiere al Presidente tiene por objetivo aumentar su poder de negociación. En este sentido, la Sección 301 es más bien una

autorización para negociar que un estatuto de alivio comercial. Sin embargo, a diferencia de los esquemas de negociación tradicionales, la Sección 301 no contempla el otorgamiento de ninguna concesión por parte de Estados Unidos. En estos casos el peso recae por entero en el gobierno extranjero, el cual debe escoger entre modificar la práctica de que se trata o ser sancionado por Estados Unidos. Hasta 1985, la Sección 301 casi no se utilizó. La mayoría de los casos que se iniciaron durante la década anterior no prosperaron o simplemente languidicieron sin que se llevara a cabo ninguna acción excepto las consultas iniciales. Todo esto cambió el año pasado, cuando la administración Reagan se dio cuenta que el estatuto servía perfectamente para (1) mostrarle al Congreso que el Ejecutivo es capaz de adoptar una posición dura en relación a los socios comerciales de Estados Unidos; y (2) presionar a estos socios comerciales a que se amolden a los intereses y preocupaciones de Estados Unidos.

En septiembre de 1985, la administración inició de oficio una serie de casos (iniciar un caso de oficio significa introducir una demanda sin haber recibido una solicitud de la industria estadounidense) y decidió conducir otros casos con más vigor que en el pasado. Este nuevo enfoque ya ha resultado en la aplicación de medidas retaliatorias en contra de la Comunidad Europea en algunos casos vinculados a productos agrícolas y amenaza con crear serios problemas con Argentina, Brasil y (posiblemente) otros países latinoamericanos.

El caso brasileño fue iniciado de oficio por el USTR en septiembre de 1985. Surge a raíz de la protección otorgada por Brasil a su industria doméstica de computación y servicios de información a través de su Ley de Informática<sup>4</sup>.

La industria estadounidense de computación se ha estado quejando que podría perder hasta US\$ 14 mil millones de aquí a 1992 debido a las supuestas restricciones contempladas en esta ley. El Consejo de Política Económica, órgano de nivel ministerial, ya determinó que las restricciones brasileñas constituyen prácticas comer-



ciales injustas que ameritan la retaliación por parte de Estados Unidos, por lo que se le dieron instrucciones a un grupo interagencial para que elaborara recomendaciones para la aplicación de sanciones específicas. Se esperaba que el Presidente Reagan tomara la decisión definitiva en relación a este caso a comienzos de julio de 1986.

La disputa que ha surgido en torno a la política de Brasil de proteger su mercado de microcomputadores es particularmente preocupante. Lo que está en juego son las políticas internas aplicadas por un país soberano en el marco de sus estrategias de desarrollo. Brasil ha manifestado acertadamente que la protección de su industria de computación es un asunto de seguridad y soberanía nacionales y, que por consiguiente, no es negociable.

Otro aspecto inquietante del caso brasileño son las implicaciones que tiene en lo que respecta a la posición que adoptaría Estados Unidos en una nueva ronda de negociaciones comerciales. En primer lugar, el caso tiene que ver con áreas en relación a las cuales no existen reglas internacionalmente aceptadas, tales como las inversiones, los servicios y los derechos de propiedad intelectual. Estados Unidos espera poder incluir estos temas en la agenda de una nueva ronda del GATT, pero la actitud que asumió en este caso demuestra que está dispuesto a ejercer presión en relación a estos asuntos aún en ausencia de regulaciones internacionales precisas. En segundo lugar, la disputa con Brasil muestra que Estados Unidos está dispuesto y en capacidad de dar la pelea para asegurar que los servicios estén incluidos en la agenda multilateral. En efecto, todo parece indicar que Estados Unidos está ejerciendo mucha presión en este caso no sólo debido a la importancia que tiene el tema de la informática en sí mismo, sino también para forzar a Brasil a que acepte la inclusión de los servicios en la nueva ronda de negociaciones <sup>6</sup>.

La demanda más reciente introducida por la industria estadounidense en contra de un país latinoamericano en virtud de la sección 301 tiene que ver con Argentina. El caso surgió a raíz del

sistema argentino de impuestos a la exportación, según el cual a la soya sin procesar se le aplican impuestos más elevados que a los productos procesados hechos a base de soya. Los demandantes, la Asociación Nacional de Procesadores de Soya, sostienen que 'este sistema diferencial de impuestos a la exportación constituye una práctica irrazonable según la definición contemplada en la Sección 301, por cuanto le otorga una ventaja injusta y artificial a las empresas argentinas que procesan soya y actúa como un subsidio y un elemento distorsionador del comercio' <sup>7</sup>.

Los alegatos en relación a los efectos del sistema diferencial de impuestos a la exportación de Argentina son controverbiales. La preocupación del Congreso por esta práctica se vio reflejada en la Ley de Seguridad Alimentaria de 1985. En esta nueva ley agrícola se enmendó la definición de subsidio para incluir 'los impuestos diferenciales a la exportación o la exención de derechos' y de ese modo abarcar las supuestas prácticas de Argentina y Brasil <sup>8</sup>. Sin embargo, el Departamento de Comercio no parece estar de acuerdo con esta definición, ya que ha argumentado que los impuestos diferenciales a la exportación por sí solos no constituyen un subsidio, y que la demanda contra la soya sentará un mal precedente que podría crear problemas en el GATT.

La administración Reagan en repetidas ocasiones ha justificado el uso de la Sección 301 al sostener que constituye una alternativa a la adopción de legislación proteccionista más estricta por parte del Congreso. Sin embargo, el hecho es que la aplicación de medidas retaliatorias probablemente tiene consecuencias aún más negativas para los países afectados, por cuanto no sólo conduce a una disminución de sus exportaciones, sino que puede llegar a poner en tela de juicio sus políticas internas.

Esta situación ha llevado a los países afectados a reaccionar de manera muy firme. En Brasil, el 15 de mayo fue presentada una propuesta ante el Congreso que le otorga al gobierno brasileño la autorización necesaria para reaccionar ante la posibilidad de que se apliquen ciertas disposiciones de la Ley

de Comercio y Aranceles de 1974 de Estados Unidos a las exportaciones brasileñas. Según la llamada "ley de legítima defensa nacional", si un país discrimina en contra de las exportaciones brasileñas de una manera que contradiga los acuerdos internacionales, el gobierno brasileño deberá adoptar una serie de medidas contempladas en la ley en contra de dicho país y de las compañías establecidas en Brasil que estén manejadas por capital proveniente de ese país.

En este contexto, y dada la creciente utilización por parte del gobierno estadounidense de medidas retaliatorias injustificadas y la necesidad de combatir estas presiones externas dirigidas a influenciar las legítimas políticas nacionales, los países latinoamericanos deberfan considerar la manera de actuar en conjunto para evitar la aplicación de estas medidas. En este sentido, una posible alternativa podría ser la utilización del poder de compra de la región en su conjunto como un mecanismo de defensa en contra de tales presiones retaliatorias. Esta opción también podría constituir un mecanismo efectivo para contrarrestar el creciente proteccionismo de Estados Unidos y otras potencias económicas <sup>9</sup>.

#### **d Casos sobre derechos antidumping (AD) y derechos compensatorios (CVD)**

Las llamadas leyes de 'alivio comercial' de Estados Unidos ofrecen a las industrias estadounidenses un mecanismo cuasi judicial para limitar el acceso al mercado de dicho país. Este mecanismo entra en funcionamiento con la presentación de demandas por parte de las partes perjudicadas y no le concede una gran discrecionalidad a las autoridades encargadas de administrarlo.

Los países en desarrollo en general se han visto seriamente afectados por la actitud agresiva asumida por las empresas estadounidenses en lo que respecta a las importaciones. Los países latinoamericanos se han convertido, recientemente, en el blanco principal de las leyes de alivio comercial. Tal como lo señaló Paula Stern, Presidenta del USITC: 'Desde 1980 el ITC ha

manejado 650 casos de derechos antidumping y derechos compensatorios, más de la cuarta parte de los cuales constituyen demandas en contra de países deudores. De los casi 100 casos que se iniciaron en contra de Argentina, Brasil, México y Venezuela desde enero de 1980, todos con la excepción de diez fueron introducidos a partir de comienzos del año 1982<sup>9</sup>. Esta situación ha ido empeorando. Durante el año fiscal de 1985, el ITC inició un 22 por ciento más investigaciones que en 1984, y más del 50 por ciento que en el año fiscal 1980<sup>10</sup>. Esto es tanto más preocupante si se toma en cuenta el resultado de las demandas introducidas ante el ITC en 1984, en el que se registró el mayor número de casos de alivio comercial. Durante ese año, el valor estimado de los productos que fueron objeto de demandas antidumping representó el 3.1 por ciento del total de las importaciones estadounidenses. En lo que respecta a los casos de derechos compensatorios, la cifra fue del 1.3 por ciento, mientras que las demandas introducidas en virtud de la cláusula de escape abarcaron alrededor del 4.7 por ciento de las importaciones de Estados Unidos.

Para junio de 1986 había 21 casos de alivio comercial pendientes en contra de América Latina y el Caribe. Asimismo, hay un caso de cláusula de escape en contra de mangos de tenedores de acero, un producto exportado por México.

De los casos sobre derechos antidumping, tres afectan al Brasil: accesorios para tuberías de acero maleable (en su determinación final, el ITC encontró un margen de dumping del 5.64 por ciento); accesorios para tuberías soldados a tope y ciertas láminas y listones de latón. Del resto de las investigaciones sobre derechos antidumping, una de ellas se refiere a los utensilios de cocina de acero porcelanizado procedentes de México, otra a artículos tubulares para exploración de petróleo provenientes de Argentina, y otra a partes para toldos y celosías provenientes de El Salvador. También existe una serie de demandas de derechos antidumping en contra de las flores procedentes de Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Perú. El

caso sobre El Salvador es inusual, ya que por lo general los países de la Cuenca del Caribe no han constituido una fuente de preocupación para sus competidores estadounidenses. En años recientes, sólo se han entablado demandas de alivio comercial en contra de dos industrias de la Cuenca del Caribe: acero procedente de Trinidad y Tobago y cemento procedente de Costa Rica. El caso pendiente en contra de El Salvador fue introducido por una empresa portorriqueña.

La mayoría de estos casos sobre derechos antidumping iniciaron a la par que las demandas sobre derechos compensatorios. La investigación sobre derechos compensatorios relativa a los utensilios de cocina de acero porcelanizado procedentes de México ya ha sido objeto de una determinación preliminar del ITA, el cual encontró un margen de subsidio del 2.29 por ciento. Las láminas y listones de latón procedentes del Brasil, así como las piezas para ventanas provenientes de El Salvador también son objeto de una investigación sobre derechos compensatorios. En el caso de derechos compensatorios en contra de los gránulos de hierro procedentes del Brasil, el ITA determinó de manera preliminar la existencia de un margen de subsidio del 1.15 por ciento. Las flores que están siendo objeto de demandas antidumping también se han visto afectadas por demandas sobre derechos compensatorios.

#### e Acuerdos Voluntarios de Restricción de las Exportaciones

En 1984 el Presidente Reagan anunció que no proporcionaría el alivio comercial solicitado en una demanda introducida en virtud de la Sección 201 por las principales empresas siderúrgicas estadounidenses. No obstante, introdujo un programa diseñado para manejar el creciente volumen de productos de acero importados, el cual en efecto, ha logrado casi los mismos objetivos perseguidos por la industria siderúrgica.

Este programa, basado en la negociación de acuerdos voluntarios de restricción de las exportaciones (AVR), ha sido particularmente restrictivo para los países latinoamericanos ex-

portadores de acero. Si se mide en términos de la reducción de su participación en el mercado correspondiente al año 1984, tenemos que a los tres países latinoamericanos que han negociado un AVR con Estados Unidos se les dio un trato menos favorable que a otros proveedores. El AVR promedio negociado por países de otras regiones contempla una reducción del 33.7 por ciento con respecto a la participación de los países exportadores en el consumo interno estadounidense para el año 1984. Para los tres países latinoamericanos, el porcentaje promedio de reducción es del 54.8 por ciento. Medido sobre la base de los embarques enviados a Estados Unidos durante los primeros nueve meses del año fiscal de 1985, se tiene que los países latinoamericanos también experimentaron una disminución más aguda (16.0 por ciento) que los países industrializados (1.4 por ciento) o que otros países en desarrollo (3.6 por ciento)<sup>11</sup>.

Sin embargo, lo que resulta más preocupante aún, es el hecho de que las leyes de alivio comercial de Estados Unidos todavía siguen siendo una amenaza para los productores latinoamericanos de acero, ello a pesar de que los AVR contienen disposiciones para la revocación y terminación de los casos de alivio comercial existentes. La tendencia ahora parece ser hacia un aumento de las demandas en contra de países que, como Argentina, no han aceptado limitar sus exportaciones y en contra de productos de acero elaborado. Esta última tendencia ya se ha visto reflejada en dos casos recientes iniciados, bajo la cláusula de escape, en contra de productos tales como piezas de hierro fundido y mangos de tenedores de acero exportados, entre otros, por Brasil, México y Venezuela<sup>12</sup>.

Otra tendencia que es objeto de preocupación para los países latinoamericanos productores de acero es el hecho de que la industria siderúrgica estadounidense a menudo recurre a la introducción de demandas de alivio comercial como una manera de limitar la competencia extranjera, independientemente de que éstas les vayan a proporcionar alivio o no. En efecto, el simple inicio de una demanda de ali-



vio comercial puede aumentar el costo de competir en el mercado estadounidense.

#### f El SGP

La posición más dura asumida por la administración en relación al comercio también está reflejada en las revisiones anuales del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). El número de productos latinoamericanos que entran al mercado estadounidense bajo el SGP está disminuyendo cada vez más como resultado de estas revisiones llevadas a cabo por el USTR. Durante las revisiones anuales se puede designar, redesignar o remover un producto del SGP.

Los países latinoamericanos ya representan US\$ 4.600 millones (35.2 por ciento) del total de los US\$ 13.000 millones de productos excluidos, y US\$ 151.4 millones (18.0 por ciento) de las exclusiones impuestas en 1985 (US\$ 839 millones). Como puede apreciarse en el Cuadro 3, México es el país de América Latina que más se ha visto afectado, habiéndose excluidos del SGP US\$ 3.300 millones de sus exportaciones a Estados Unidos, en virtud de la cláusula de necesidad competitiva (CNC). Sólo Taiwán está por encima de México en lo que respecta a es-

tas exclusiones. La mayoría de los rubros mexicanos que fueron excluidos son productos agrícolas.

Adicionalmente, son muy pocos los productos que fueron incluidos de nuevo en el SGP en la revisión de 1985. El Presidente tiene la discrecionalidad de redesignar un producto de un determinado país si las importaciones de dicho producto disminuyen por debajo del límite de necesidad competitiva. En esta oportunidad, se dejó de redesignar un total de US\$ 2.400 millones de importaciones.

Al anunciar los resultados de la revisión del SGP de 1985, el USTR dijo que la decisión de no redesignar esos productos forma parte de la política del Presidente de 'graduar' a los países en desarrollo más avanzados del esquema de preferencias<sup>13</sup>. Tal como aparece indicado en el Cuadro 4, los países que fueron 'graduados' son los más avanzados de la región.

De los países latinoamericanos, sólo Argentina se beneficiará de la redesignación. A partir del 1º de julio, el azúcar proveniente de dicho país volverá a ser elegible para el SGP. Irónicamente, las exportaciones argentinas de este producto a Estados Unidos descendieron por debajo del límite CNC no tanto por razones de competitividad, sino más bien debido a que las cuotas estadounidenses de azúcar han estado disminuyendo de manera continua desde que se impusieron por primera vez en 1982.

Tal como indica el Cuadro 5, se concedieron exenciones CNC a US\$ 66.3 millones en productos que de otro modo hubiesen sido automáticamente excluidos del esquema. Esta cifra está un tanto inflada debido a la inclusión

de las exenciones otorgadas a los países beneficiarios de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (CBI). Debido a que el CBI no tiene restricciones de necesidad competitiva, y todos los productos incluidos en el SGP pueden ser objeto del tratamiento preferencial otorgado en virtud del CBI, las exenciones otorgadas a estos países no tienen un impacto tangible. Casi todos los productos a los que se le otorgó una exención son productos agrícolas o minerales.

La regla «de minimis», tal como fue enmendada por la Ley de Comercio y Aranceles de 1984, permite la exención de la CNC cuando los productos importados bajo el SGP superan el límite del 50 por ciento de las importaciones totales de dichos productos, pero su valor no supera un valor determinado. Para 1985 el nivel «de minimis» fue de US\$ 8,269,812.

En su presentación de los resultados de la revisión anual del SGP, el Representante Comercial de Estados Unidos (USTR) anunció que el etanol estará excluido del tratamiento preferencial. Esto afectará a Brasil, el cual se había beneficiado, a principios de año, de una decisión del Servicio de Aduanas de Estados Unidos, en la cual se decretó que las mezclas de etanol que contienen un 12.5 por ciento de tolueno y 7.5 por ciento de xileno eran elegibles para el SGP. La decisión del USTR revoca la resolución del Servicio de Aduanas. Como resultado de ello, el etanol estará nuevamente sujeto a un arancel del 3 por ciento ad valorem, más 60 centavos de dólar por galón. Este cambio se hace efectivo de inmediato.

El Cuadro 6 resume los cambios que

**CUADRO 3**  
Exclusiones en virtud de la Cláusula de Necesidad Competitiva  
(En miles de dólares)

	Total Acumulado de Exclusiones en virtud de la CNC (incluyendo revisión de 1985)	Valor de las Nuevas Exclusiones
México	3,292,120	53,283
Brasil	662,142	7,155
Chile	222,490	0
Rep. Dominicana*	150,966	7,481
Colombia	97,244	0
Bahamas*	75,111	75,111
Venezuela	59,321	0
Costa Rica*	8,333	8,333
	4,567,727	151,363

\* País beneficiario de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (CBI), para el cual el SGP resulta irrelevante.  
Fuente: Calculado sobre la base de información suministrada por el USTR.

**CUADRO 4**  
Exportaciones Elegibles para la Redesignación  
(En miles de dólares)

	Elegibles para Redesignación	Redesignado	No Redesignado
México	279,742	0	279,742
Argentina	137,515	48,576	88,939
Brasil	57,927	0	57,927
Perú	40,685	0	40,685
Chile	9,734	0	9,734
Total	525,603	48,576	477,027

Fuente: Calculado sobre la base de las estadísticas oficiales del Departamento de Comercio.

**CUADRO 5**  
Exenciones de Minimis  
(En miles de dólares)

	Productos a los que se les concedieron exenciones	Productos a los que no se les concedieron exenciones
México	34,038	27,104
Brasil	10,887	9,832
Rep. Dominicana*	5,981	0
Chile	5,040	3,468
Honduras*	3,871	0
Ecuador	2,181	0
Argentina	1,457	2,660
Colombia	1,258	0
Trinidad y Tobago*	687	0
Guatemala*	498	0
Jamaica*	278	0
Perú	86	0
Costa Rica*	43	0
Panamá*	38	0
	66,343	43,064

\* País beneficiario del CBI, para el cual el SGP es irrelevante.

Fuente: Calculado sobre la base de información suministrada por el USTR.

**CUADRO 6**  
Impactos de los cambios en cuanto a la elegibilidad de los productos  
(Totales acumulados hasta el año indicado, en miles de dólares)

País	1986	1985
México	3,292,120	3,137,414
Brasil	662,142	602,009
Chile	222,490	198,347
Rep. Dominicana*	150,966	201,648
Colombia	97,244	106,964
Bahamas*	75,111	0
Venezuela	59,321	42,338
Costa Rica*	8,333	0
Argentina	0	158,510
Perú	0	77,380
Haití*	0	33,646
	4,567,727	4,558,256

Nota: Todos los valores se expresan en términos de flujos reales de comercio del año anterior.

\* País beneficiario del CBI, para el cual el SGP es irrelevante.

Fuente: Calculado sobre la base de información suministrada por el USTR.

se han producido en cuanto a la elegibilidad de cada uno de los países de América Latina y el Caribe que han sido afectados por la CNC. En términos generales, parece que los productos de la región mantienen el mismo nivel de elegibilidad que el del año pasado. El valor total de los bienes excluidos del SGP aumentó apenas un 0.2 por ciento.

La tendencia global es obviamente distinta a la experiencia individual de cada uno de los países. Varios de los países más grandes (Brasil, Chile, México y Venezuela) han sido afectados mayormente por los nuevos cambios, mientras que los países más pequeños parecen estar un tanto más seguros en cuanto a su elegibilidad para el SGP. Esta tendencia está distorsionada por la inclusión de los países beneficiarios del CBI en los datos estadísticos. Como se dijo anteriormente, el SGP es irrelevante para estos países.

## II El debate comercial en el Congreso

### 1 Antecedentes

Las bases fundamentales de la legislación comercial estadounidense son la Ley de Aranceles de 1930, la Ley para la Expansión del Comercio de 1962 y la Ley de Comercio de 1974. La mayor parte de la legislación comercial está conformada por las revisiones que se le han hecho a distintas secciones de estas leyes. Esto fue lo que se hizo, por ejemplo, en el caso de la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979 y la Ley de Comercio y Aranceles de 1984.

En la actualidad, se están haciendo intentos en el Congreso de los Estados Unidos para modificar los estatutos comerciales estadounidenses mediante una ley de comercio 'ómnibus'. Un proyecto de ley de comercio ómnibus evita tocar productos o sectores específicos —con la excepción de numerosos (y por lo general, relativamente poco importantes) cambios arancelarios— pero sí modifica las disposiciones genéricas de la ley comercial estadounidense. A menudo, estos proyectos de ley han sido producto de una serie de negociaciones

entre el poder ejecutivo y el poder legislativo que condujeron a la administración a aceptar un mayor grado de restricción en algunas áreas a cambio de una mayor liberalización en otras. Como resultado de ello, las disposiciones estatutorias y la aplicación de las leyes relativas al dumping, a la aplicación de subsidios y a otras prácticas comerciales 'injustas' se han vuelto gradualmente más estrictas, mientras que la obtención de alivio bajo la cláusula de escape ha sido facilitada a cambio del otorgamiento de autoridad para negociar, de la aprobación de acuerdos logrados en negociaciones comerciales, o de la introducción o renovación del Sistema Generalizado de Preferencia (SGP).

Si bien no han transcurrido ni siquiera dos años desde que se aprobó la Ley de Comercio y Aranceles de 1984, el Congreso está bajo una enorme presión para que se modifique aún la legislación comercial de Estados Unidos. Como resultado de la proximidad de las elecciones de noviembre, los congresistas se sienten más vulnerables que de costumbre en lo que se refiere a los asuntos de índole comercial. La dirigencia Demócrata en el Congreso está ejerciendo presión en relación a estos temas con miras a recobrar su popularidad en los estados industriales del norte del país y en los sectores laborales de la población. Por otra parte, los Republicanos del Senado están preocupados por retener su mayoría de tres puestos, y muchos consideran que si no se logra abordar el tema comercial a través de la aprobación de una nueva ley, podría resultarles más difícil retener el control que ejercen sobre dicha Cámara. Esta preocupación generalizada que existe en el Congreso de los Estados Unidos con respecto a la necesidad de abordar el tema comercial se ha visto reflejada en las numerosas iniciativas comerciales que fueron objeto de discusión durante la primera sesión (1985) del nonagésimo noveno Congreso. De hecho, durante el año 1985 se presentaron ante el Congreso de los Estados Unidos más de 600 resoluciones y proyectos de ley diferentes sobre política comercial. De éstos, 167 fueron presentados ante



el Senado y 487 ante la Cámara de Representantes. Todos estos proyectos de ley cubrían una amplia gama de temas relacionados con el comercio, y si bien no todos pueden calificarse de proteccionistas, la mayoría sí refuerzan la tendencia prevalente de aplicar una política de 'mano dura' en el ámbito comercial. Sin embargo, el apoyo a determinados proyectos de ley proteccionistas comenzó a desvanecerse cuando la administración Reagan asumió una actitud agresiva. Después de haberle otorgado una baja prioridad a los problemas comerciales durante su primer período de gestión gubernamental, la administración anunció nuevamente sus políticas en este campo en septiembre de 1985. En su declaración sobre política comercial internacional, el Presidente Reagan atacó vehementemente el proteccionismo y señaló que éste 'aumenta los precios que tienen que pagar los consumidores y no distribuye adecuadamente los recursos en la economía. También genera una actitud favorable hacia la guerra comercial que fomenta la retaliación y el aumento de las restricciones de acceso a los mercados'<sup>14</sup>.

## 2 Tendencias que prevalecen

La nueva actitud agresiva asumida por la administración en relación a los temas comerciales logró disipar parte de la presión proteccionista en el Congreso. Esto, sin embargo, no logró satisfacer enteramente la preocupación del cuerpo legislativo en relación al comercio. En consecuencia, el Congreso dirigió su atención a disposiciones más generales diseñadas para hacer más estricta la política comercial estadounidense. Las normas de procedimiento por lo general no se consideran como iniciativas proteccionistas, ya que no restringen de manera directa y automática el acceso de determinados productos o países. Sin embargo, es exactamente esta apariencia no proteccionista lo que hace que este tipo de iniciativas genéricas resulten particularmente dañinas para los socios comerciales de Estados Unidos. Como esta clase de disposiciones no

afecta de manera individual a las importaciones y dificultan la identificación de los intereses específicos que podrían verse perjudicados resulta difícil organizar la oposición. Después de una serie de intensas querrelas internas y de índole jurisdiccional, la Cámara aprobó el 22 de mayo, con 295 votos a favor y 115 en contra, un controvertido proyecto de ley omnibus sobre comercio: el 'Trade and International Economic Policy Reform Act' de 1986 (H.R. 4800). Al igual que toda revisión importante de la legislación comercial, el proyecto de ley fue producto de un intenso debate que se produjo entre los distintos comités de la Cámara que se ocupan de asuntos relacionados con el comercio. La esencia del proyecto de ley tiene su origen en una propuesta presentada por el Comité de Medios y Arbitrios, el 'Comprehensive Trade Policy Reform Act of 1986' (H.R. 4750), y contiene disposiciones provenientes de otras propuestas presentadas por el Comité de Asuntos Bancarios, Financieros y Urbanos, el Comité de Energía y Comercio, el Comité de Agricultura y el Comité de Asuntos Internacionales.

El proyecto de ley está siendo ahora considerado por el Senado, comenzando por el Comité de Finanzas, ya que contrariamente a lo esperado, esta Cámara ha logrado pronunciarse sobre los otros asuntos más prioritarios en la agenda.

En efecto, durante las dos primeras semanas de mayo, el Senado aprobó un plan presupuestario para el año fiscal de 1987 y un proyecto de ley de impuesto que satisface los requerimientos del Presidente relativos a la simplicidad y a la neutralidad con respecto al ingreso. Por consiguiente, los dos asuntos que se creía iban a acaparar la preocupación y atención del Senado durante el resto del año están en vías de ser aprobados. Como resultado de ello, el Senado tendrá más tiempo de lo que se esperaba para dedicarse a la legislación comercial. El Comité de Finanzas del Senado ya ha manifestado claramente su posición acerca de una nueva ley de comercio al afirmar que dicha ley es necesaria y que no todas las mo-

dificaciones pueden catalogarse como proteccionistas. Además, la frustración del Comité de Finanzas ante la negativa de la administración a considerar cambios en la legislación comercial, se reflejó recientemente en la votación que por poco le niega al Presidente la autorización para negociar 'por la vía rápida' un amplio acuerdo bilateral comercial con Canadá (en realidad el resultado de la votación fue diez votos a favor y diez en contra, pero esto no fue suficiente para negarle al Presidente la mencionada autorización). Sin embargo, es difícil predecir lo que sucederá en el debate que se realice en el Senado. Por una parte, no hay consenso entre los Republicanos del Senado sobre lo que debería contener un proyecto de ley, y definitivamente hay reticencia para aprobar un proyecto que no resulte aceptable para la administración. Por otro lado, lo que más le preocupa al Senador Robert Dole (Republicano-Kansas), jefe de la fracción mayoritaria del Senado, es mantener esta Cámara Legislativa bajo el control de los Republicanos, lo cual podría resultar más difícil si no se logra aprobar un proyecto de ley sobre comercio.

Si el Senado llega a aprobar un proyecto de ley, las deliberaciones que se produzcan entre las dos cámaras podrían resultar en una gran batalla legislativa. La amplia gama de asuntos que contienen por lo general los paquetes de leyes tipo 'omnibus', hacen que resulte poco probable que ambos cuerpos legislativos logren redactar propuestas sustancialmente similares. La dinámica de las negociaciones internas estaría altamente influenciada por las próximas elecciones parlamentarias y ni los demócratas de la Cámara de Representantes ni los Republicanos del Senado desean perder ventaja frente al otro partido en relación a este tema.

Suponiendo que la Cámara de Representantes y el Senado logren redactar un proyecto de ley que sea aceptable para ambas partes, entonces la responsabilidad de tomar una decisión final recaerá sobre el Presidente. La administración Reagan ya le ha ma-

nifestado al Congreso sus objeciones acerca del proyecto de ley ómnibus sobre comercio (H.R. 4800) y ha sostenido que lo vetaría.

Para la administración las 'disposiciones más inaceptables' del proyecto de ley son las normas obligatorias contenidas en las enmiendas a la Sección 301 de la Ley de Comercio de 1974, las disposiciones sobre reciprocidad en el área de las telecomunicaciones y los derechos de propiedad intelectual, y las enmiendas a las leyes antisubsidios que se refieren a los recursos naturales<sup>15</sup>. Las objeciones de la administración en relación al proyecto de ley fueron dadas a conocer con más detalles en un editorial escrito por el USTR, Embajador Clayton Yeutter, para el «Washington Post». En dicho editorial, el USTR sostiene que 'desde luego, ellos no lo pueden admitir públicamente, pero los patrocinantes del proyecto de ley sobre comercio que será sometido a votación en la Cámara de Representantes esta semana, en el fondo están contando con el veto. No han tratado de disuadir su deseo de ganar votos este otoño al votar por un proyecto de ley que asume una actitud de mano dura con nuestros socios comerciales. Pero deben saber que la ganancia que obtendrán a corto plazo se verá contrarrestada por la pérdida masiva de empleos americanos que acarreará la adopción de dicho proyecto de ley'<sup>16</sup>.

Si el Senado logra diluir el proyecto de ley de comercio al suavizar algunas de las disposiciones más controvertidas, le resultará difícil al Ejecutivo vetar un proyecto de ley que tan sólo ajusta moderadamente las leyes comerciales existentes al mismo tiempo que concede una nueva autorización para negociar y mejorar la competitividad estadounidense. En este sentido, la aprobación de la Ley de Comercio y Aranceles de 1984 estableció un precedente. En este caso, tanto la Cámara de Representantes como el Senado habían elaborado un proyecto de ley que era demasiado proteccionista para la administración. No obstante, durante los debates el proyecto perdió sus disposiciones más cuestionadas y se convirtió en

un instrumento más aceptable. Se modificaron disposiciones aun cuando técnicamente no había obligación de hacerlo, ya que ambas versiones —la de la Cámara de Representantes y la del Senado— eran idénticas. La administración se vio presionada a aceptar el proyecto de ley, debido a que necesitaba un instrumento legal que le permitiese ejecutar su programa de acuerdos voluntarios para las importaciones de acero y autorización para renovar el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), el cual estaba a punto de caducar. La administración, en consecuencia, aceptó el proyecto de ley.

Este año existe una presión similar a favor de la adopción de una nueva legislación comercial. La administración quiere obtener autorización para participar en una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales antes de que finalice su mandato en enero de 1989. La disminución de la popularidad del Ejecutivo en lo que se refiere a temas comerciales y la incertidumbre que existe en relación a las perspectivas económicas de Estados Unidos, dificultarán más la promulgación de una ley de comercio en el próximo Congreso que en el actual. El proyecto de ley ya sufrió algunas modificaciones. Por ejemplo, se le ha otorgado al Presidente un mayor grado de flexibilidad, particularmente en aquellos casos en que una acción determinada viole las disposiciones del GATT o tenga algún impacto sobre los países en desarrollo agobiados por la deuda. El proyecto de ley continuará siendo objeto de modificaciones como éstas a medida que vaya siendo considerado y aprobado en el Senado y discutido en los debates conjuntos entre las dos cámaras legislativas.

Finalmente, no debe descartarse la posibilidad de que el Congreso rechace el veto presidencial. El proyecto fue aprobado por la Cámara de Representantes mediante una mayoría de más de los dos tercios que se requieren para poder anular un veto del Presidente. Cincuenta y nueve republicanos desertaron a la administración para votar a favor del proyecto de ley. Asimismo, un proyecto

de ley alternativo patrocinado por los republicanos, que pretendía reemplazar al proyecto original y que contenía muchas disposiciones que resultaban inaceptables para el Ejecutivo, fue apoyado por 149 de los 173 republicanos que integran la Cámara de Representantes.

Independientemente de que se promulgue o no, América Latina debería estar al tanto de las disposiciones del proyecto de ley y sus implicaciones. Muchas de ellas están basadas en disposiciones que fueron objeto de consideración en un momento dado, pero que al final no fueron incorporadas a la Ley de Comercio y Aranceles de 1984. De manera similar, es posible que las disposiciones propuestas en 1986 constituyan la base de la legislación comercial del futuro. Muchos observadores consideran que tarde o temprano se promulgará algún tipo de ley de comercio, por cuanto el Ejecutivo todavía sigue requiriendo autorización para participar en las NCM. Otros creen que si la iniciativa para la adopción de una nueva ley fracasa este año, perderá el ímpetu político. No obstante, aún en el caso de que ningún proyecto de ley se someta a la consideración del Presidente este año, la administración tratará de demostrar su actitud de mano dura en materia de comercio con una aplicación mucho más estricta de las leyes comerciales, tal como se sugiere en el proyecto de ley propuesto. Por lo tanto, lo que pareciera acercarse, independientemente de lo que emerja del debate sobre política comercial, es una mayor restricción del acceso de las importaciones de la región al mercado estadounidense.

### III Una respuesta latinoamericana al proteccionismo de Estados Unidos

#### 1 Introducción

La creciente tensión que existe en Estados Unidos en relación a los asuntos comerciales ya ha creado, como se señaló anteriormente, una profunda brecha entre la Administración Reagan y el Congreso. Es probable que la brecha aumente en el futuro cercano a medida que vaya aumentando el



déficit comercial estadounidense y se vaya acercando la fecha de las elecciones parlamentarias. Cualquiera que sea el resultado final del debate comercial en Estados Unidos, lo que sí es cierto es que afectará a los países latinoamericanos. Si el Congreso promulga una amplia legislación comercial tan sólo dos años después de haber aprobado la Ley de Comercio y Aranceles de 1984 y si esta legislación se parece a la aprobada por la Cámara de Representantes, entonces América Latina puede esperar una nueva ola de presiones y medidas retaliatorias de la administración estadounidense. Por otra parte, de no promulgarse una nueva ley comercial este año, es probable que el Congreso continúe sus esfuerzos por redactar una legislación comercial que refleje sus preocupaciones hasta que logre producir una fórmula aceptable para el Ejecutivo y que la administración Reagan adopte una actitud más agresiva en relación a los temas comerciales. El Presidente Reagan ya ha utilizado su táctica de adelantarse a las iniciativas legislativas proteccionistas mediante una aplicación más agresiva de las leyes comerciales estadounidenses. En el futuro, esto probablemente se traducirá en un uso más frecuente de la Sección 301 en contra de las prácticas comerciales extranjeras supuestamente injustas.

Lo que se deduce de este escenario es que la adopción por parte de Estados Unidos de una política agresiva en defensa de lo que dicho país percibe como sus principales intereses y objetivos comerciales, aunado a una actitud más estricta hacia las prácticas comerciales extranjeras, continuará siendo el centro de la política comercial estadounidense en el futuro. Los países latinoamericanos deberán, por lo tanto, tomar conciencia de que el acceso de sus exportaciones al mercado de Estados Unidos será cada vez más difícil. Esto se aplica en particular a los países más grandes y más desarrollados de la región, cuyas exportaciones compiten precisamente con las industrias estadounidenses que tienen problemas estructurales y de competitividad. Es por ello que la defensa de los intereses comerciales de la región en Estados Unidos se ha

vuelto una necesidad imperiosa y permanente.

La mayoría de los países latinoamericanos se han dado cuenta de esto, y algunos mantienen una presencia permanente en Washington para recabar información sobre los acontecimientos comerciales que se desarrollan en los distintos órganos gubernamentales estadounidenses y que pudieran afectar sus intereses. En algunos casos, estos países han logrado ejercer un suficiente grado de influencia como para determinar el resultado de un determinado proceso decisorio de interés para ellos. Estas acciones pudieran complementarse con iniciativas conjuntas latinoamericanas. Se ha hablado mucho acerca de cómo la adopción de una posición común aumenta el poder de negociación de las partes que la adoptan. Sin embargo, son pocas las iniciativas que se han tomado en este sentido. A medida que aumenta en América Latina la necesidad de generar ingresos por exportaciones y las presiones en Estados Unidos y en otros países industrializados a favor de una mayor restricción de las importaciones se vayan haciendo más fuerte, resultará vital para los países de la región adquirir un mayor conocimiento acerca de diferentes estrategias efectivas de negociación.

El cabildeo es una de dichas estrategias. Este tipo de acción puede ser emprendido por cada país por separado, o en conjunto con cualquier grupo de países, ya sea a nivel regional o subregional. Sin embargo, para poder ser efectivo, el cabildeo debe planificarse muy bien, y tiene que estar basado en un sólido conocimiento acerca de cómo funciona el aparato gubernamental estadounidense, quiénes son los actores más relevantes en el proceso de toda de decisiones comerciales, y cuáles tácticas se deben emplear en cada caso de manera de poder influir en un determinado proceso de toma de decisión. Es más, es importante saber que no todos los procesos decisorios en el ámbito comercial se pueden influenciar. Las actividades rutinarias, tales como las investigaciones que se realizan bajo el mandato de las leyes de alivio comercial, son muy difíciles de modificar, mientras que las acciones tomadas en

virtud de estatutos tales como la Sección 301 o la Sección 201, permiten un mayor margen de maniobra.

La siguiente parte de este documento contienen una breve descripción de los principales actores que participan en la formulación de la política comercial estadounidense, así como un análisis de las tensiones políticas que existen en el seno del sistema de política comercial de Estados Unidos, y que en determinadas circunstancias pueden ser utilizadas por otro país en su propio interés. También analiza el marco político y legal en que se realiza el cabildeo en Washington, así como los diferentes métodos de cabildeo que pudieran utilizarse.

## 2 Principales actores que participan en la formulación de la política comercial

Lo primero que hay que tomar en cuenta antes de tratar de influenciar la toma de decisiones en Washington, es conocer el ambiente en el cual se toman estas decisiones. En esta sección se hace un análisis de los principales actores que participan en el proceso de política comercial estadounidense, con particular énfasis en los conflictos subyacentes que existen en el seno de las instituciones claves de dicho proceso y entre dichos organismos.

Son cuatro los principales actores involucrados en la elaboración y ejecución de la política comercial estadounidense: el Congreso, el Ejecutivo, la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos y el sector privado. Cada uno de éstos se analiza a continuación.

### a El Congreso

El Congreso es, tradicionalmente, el principal objetivo de cualquier operación de cabildeo. Esto no se debe a que dicho cuerpo legislativo sea la rama más poderosa del gobierno estadounidense, sino al hecho de que sea el órgano más sensible a la presión política. De hecho, el papel que desempeña el Congreso en la política comercial estadounidense es mucho más débil que el del Ejecutivo. Mientras que el Congreso tiene autoridad

constitucional para "regular el comercio con las naciones extranjeras", el gobierno federal es quien tiene la iniciativa política en lo que se refiere a la formulación de la política comercial. El Congreso sigue de cerca todo el proceso a través de sus distintos comités, y tiene el poder de aprobar o rechazar las candidaturas para los cargos claves de la administración.

## b El Ejecutivo

El Ejecutivo desempeña el papel principal en la formulación de la estrategia comercial estadounidense, y mantiene virtualmente un monopolio sobre la ejecución de dicha política. Es menos sensible que el Congreso a la presión política, por lo que es menos probable que ceda ante la presión de los grupos de cabildeo. En muchos casos se influye sobre el Ejecutivo de manera indirecta por la vía del Congreso. Todos los distintos departamentos y agencias del Ejecutivo tienden a apoyar la política de la administración, pero pueden surgir debates divisivos antes de que se adopte una posición definitiva. Cada agencia gubernamental trae sus propios puntos de vista y metas a los debates internos del gobierno. A veces, los temas que son objeto de debate deben llegar hasta el Presidente para que puedan resolverse.

## c La Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos

La Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos (USITC) actúa más como una corte legal que una agencia gubernamental. Sus miembros no participan directamente en la formulación de la política comercial estadounidense, excepto en el sentido de analizar los diversos casos que se le plantean y presentar sus observaciones al Ejecutivo y a los cuerpos legislativo cuando el Congreso le pide que analice un caso determinado o una propuesta específica, pero sus recomendaciones no tienen mayor peso que le asigna el Congreso. La labor principal del USITC es realizar las pruebas de daño en los casos sobre derechos antidumping y derechos compensatorios, hacer recomen-

daciones al Presidente en relación a los casos de cláusula de escape, y realizar tareas similares para la aplicación de las leyes de alivio comercial. En teoría, los miembros de la Comisión tienen poca discrecionalidad en estos asuntos. Los factores que deben examinar ya están claramente detallados en los estatutos comerciales estadounidenses y los elementos que toman en cuenta no deben incluir consideraciones que no sean de índole técnica. En la práctica, sin embargo, cada uno de ellos analiza los casos desde su propia óptica y tiene un margen razonable para su interpretación.

## d El sector privado

El sector privado constituye más bien una categoría económica que una institución política. En ningún momento opera como un grupo unificado, sino que está compuesto por un sinnúmero de distintas corporaciones, sindicatos y asociaciones de comercio. En el amplio sentido de la palabra, el sector privado puede incluir a la comunidad académica y la prensa, las cuales ayudan a determinar los términos en que se lleva a cabo el debate político estadounidense. Cada segmento del sector privado tiene interés en cabildear al Congreso por distintas razones: para solicitar alivio de las importaciones, para participar en los paneles asesores del Representante Comercial de Estados Unidos (USTR), o para tratar de determinar el tipo de política que se vaya a adoptar.

## 3 El marco político en que se realiza el cabildeo

Antes de entrar a analizar los métodos utilizados por los grupos de cabildeo, es necesario describir el papel que desempeñan los grupos de interés en Estados Unidos. El sistema político estadounidense está basado en el pluralismo, o sea, la representación irrestricta de los grupos de interés. Por lo tanto, promueve la plena participación de todos los grupos interesados, en la creencia fundamental de que el bien común se puede alcanzar mejor cuando los diferentes grupos pueden disputarse abiertamente el poder político y asegurarse en con-

junto de que ningún grupo mayoritario o minoritario logre dominar la organización política.

Esta creencia también se aplica, aunque con ciertas limitaciones, a los intereses extranjeros que desean verse representados en el proceso de toma de decisiones de Estados Unidos. Si bien no tienen la libertad de involucrarse en la política del país en forma desinhibida, los intereses extranjeros tienen amplias oportunidades de presentar sus puntos de vista y tratar de influenciar el resultado del debate político estadounidense.

Una de los factores que explican el tremendo auge del cabildeo por parte de intereses extranjeros es el reconocimiento de que la diplomacia tradicional tiene limitaciones. Desde el punto de vista tradicional, las relaciones entre los estados sólo deben ser manejadas por los representantes diplomáticos, quienes no deben tratar de influenciar indebidamente el proceso político interno de otros países. La experiencia histórica de América Latina ha reforzado la preferencia por este tipo de diplomacia formal. Debido a ello, hasta hace bastante poco, los países latinoamericanos concentraron todos sus esfuerzos en fomentar relaciones bilaterales con el Departamento de Estado de Estados Unidos. Los contactos directos con el Congreso o con los grupos de presión estadounidenses tendían a ser considerados como inapropiados. El problema con este enfoque es que ignora la división de trabajo que existe en la política exterior estadounidense. Los socios comerciales más activos de Estados Unidos se han dado cuenta de que una defensa efectiva de sus intereses no puede depender sólo de una buena relación con el Departamento de Estado. El Departamento de Estado le daba más importancia a las consideraciones políticas que a los intereses económicos del país. Esta decisión ha contribuido significativamente al aumento del cabildeo por parte de grupos extranjeros. Estos grupos extranjeros pueden ser bastante efectivos, ya que están sujetos a las mismas restricciones que los grupos de cabildeo estadounidenses. Cada grupo debe registrarse ante las autoridades competentes y propor-



cionar cierta información sobre sus actividades. Los estatutos que regulan estos requisitos son los siguientes:

#### a Regulaciones en relación al cabildeo

La Ley de Regulación Federal del Cabildeo de 1946 (Federal Regulation of Lobbying Act), tal como fue enmendada, se aplica tanto a los grupos de cabildeo nacionales como extranjeros. El propósito de la ley no es impedir que los grupos de cabildeo ejerzan influencia, sino asegurar que la ejerzan de una manera ética y legal. La ley le permite a los cabilderos realizar casi cualquier clase de actividad política con tal que no lleven a cabo prácticas corruptas o difamación. Estas prácticas también son ilegales en virtud de otros estatutos, ya sea que las realicen cabilderos, contratistas, gubernamentales u otros partidos. La ley exige que los grupos de cabildeo se registren con el Secretario del Senado (Secretary of the Senate) y el Oficial de Secretaría (Clerk of the House) de la Cámara de Representantes y que notifique los fondos que gastan en el cabildeo. Según la ley toda persona que 'lleve a cabo actividades, ya sea por dinero o por cualquier otra razón, que persigan influenciar la aprobación o derrota de cualquier legislación deberá registrarse' antes de comenzar el cabildeo. La exposición de motivos deberá incluir detalles acerca de los intereses legislativos de la organización, así como de sus ingresos y egresos financieros. Una vez realizado el registro inicial, deberán entregarse informes periódicos.

#### b La regulación de representaciones extranjeras

La Ley de Registro de los Agentes Extranjeros de 1938 (Foreign Agents Registration Act - FARA) es el estatuto que reglamenta los requisitos relativos a la información que deben proporcionar los grupos de cabildeo extranjeros. Según la FARA, todos los representantes extranjeros y sus agentes deberán registrarse en el Departamento de Justicia si (1) el representante es ciudadano de otro país;

(2) no forma parte de la misión diplomática de dicho país; y (3) el grupo pretende influenciar las políticas de Estados Unidos.

Dicho registro no exime a los ciudadanos extranjeros de las obligaciones que deban asumir en virtud de la Ley de Regulación Federal del Cabildeo. Las dos leyes son parecidas, por cuanto ambas requieren que los grupos que persiguen un determinado interés se registren ante las autoridades competentes, pero no establecen límites específicos en cuanto a las actividades que pueden desempeñar dichos grupos. La diferencia principal entre la ley de cabildeo y la FARA reside en el grado de aplicación de cada uno de estos instrumentos legales: mientras que la ley de cabildeo está repleta de resquicios legales y sólo requiere un suministro de información simbólico, la FARA establece normas sumamente estrictas.

#### 4 Estrategias alternativas de cabildeo

La decisión estratégica de ejercer influencia en Washington a través del cabildeo genera una serie de interrogantes tácticas que deberán ser resueltas. La lista potencial de instrumentos tácticos y estructuras organizacionales que pudieran utilizar y adoptar los grupos de cabildeo extranjeros es bastante amplia, por lo que cualquier institución que esté contemplando desempeñar esta actividad deberá prestarle un mínimo de atención a los siguientes tres aspectos:

##### Patrocinio:

¿El grupo de cabildeo se desempeñará en beneficio de una agencia gubernamental determinada, de todo el gobierno extranjero o de un grupo de países?

##### Presencia:

¿El grupo de cabildeo permanecerá en Washington? ¿En caso afirmativo, lo hará a través de una oficina independiente, a través de una firma de cabildeo estadounidense, o se afiliará a una institución ya existente (como por ejemplo, una oficina de promoción comercial)?

##### Métodos:

¿El grupo de cabildeo será una entidad pasiva que se limitará a recolectar información (en cuyo caso, por

ejemplo, la actividad principal sería llevada a cabo por la Cancillería), ejercerá su influencia a través de sus aliados naturales en Estados Unidos (como por ejemplo, los importadores de productos agrícolas), participará con un bajo perfil, pero de manera continúa en las deliberaciones que se realicen en el país (por ejemplo, a través de campañas de relaciones públicas), o utilizará tácticas más agresivas (por ejemplo, amenazas de retaliación)?

De las tantas estrategias que pudieran seguirse, pueden mencionarse dos alternativas que podrían servir de modelos. Aún cuando no son diametralmente opuestas, las estrategias seguidas por la Comunidad Europea y Japón son muy distintas una de otra. Cada enfoque conlleva ciertas ventajas, desventajas y riesgos.

#### a Activismo institucional: la Comunidad Europea.

La Comunidad Europea (CE) mantiene una misión permanente en Estados Unidos que, en ciertos sentidos, está organizada como una embajada (por ejemplo, tiene funcionarios encargados de temas específicos, tales como agricultura, comercio, etc.). Sin embargo, a diferencia de muchas embajadas, la misión de la CE defiende activamente sus intereses en la comunidad política de Washington. No obstante, el cabildeo de la Comunidad se lleva a cabo de modo de no llamar la atención, es decir recurriendo a la acción de lo que pudieran llamarse 'fuerzas apoderadas'. En lugar de participar directamente en juegos de poder con el Congreso y el Ejecutivo, la CE desempeña esta actividad a través de grupos domésticos. Por ejemplo, tal como se describió en un informe anterior del SELA<sup>17</sup>, en 1984 la CE, al enfrentarse a una amenaza a sus exportaciones de vino, respondió con la amenaza de retaliar en contra de las exportaciones estadounidenses de soya. La Comunidad Europea alistó los servicios de la Asociación Norteamericana de Soya (American Soybean Association ASA) como su grupo de cabildeo apoderado. La ASA, por su parte, logró debilitar (aunque no pudo derrotarla) la medida que repre-

sentaba una amenaza para las exportaciones de vino de la CE.

La misión de la CE en Washington no contrata cabilderos locales. A diferencia de otros intereses extranjeros, la CE sólo contrata abogados para los casos de alivio comercial (derechos antidumping, derechos compensatorios, etc.). Para otros asuntos, la misión trabaja en estrecha cooperación con los funcionarios que llevan los asuntos económicos en las embajadas de los países miembros de la Comunidad en Washington.

#### b Contratación de asesores estadounidenses: el 'cabildeo japonés'

De todos los grupos extranjeros establecidos en Washington, los japoneses son los que más emplean expertos estadounidenses. La Embajada del Japón, el Ministerio de Comercio Internacional e Industria (MITI) y una gran cantidad de asociaciones comerciales y compañías japonesas cuentan, en conjunto, con un verdadero ejército de asesores, cabilderos, economistas y abogados estadounidenses. Entre estos especialistas hay muchos ex-funcionarios del gobierno federal o ex-miembros del Congreso. La contratación de ex-miembros del gobierno de Estados Unidos se fundamenta en el supuesto de que éstos no sólo entienden a cabalidad los procesos políticos de su país, por lo que pueden asesorar sobre una base de in-

formación sólida, sino que también, al tener acceso a funcionarios claves del proceso de toma de decisiones, pueden prácticamente actuar en el seno mismo de las instituciones gubernamentales a favor de sus clientes japoneses. A un nivel de menor jerarquía, los otros especialistas contratados por los intereses japoneses ayudan al Japón a presentar sus puntos de vista al Congreso y al Ejecutivo.

La estrategia japonesa reconoce que la diferencia fundamental entre los grupos de cabildos nacionales y extranjeros es que éstos últimos no tienen un grupo de electores que pueden utilizar como mecanismo de influencia política. Debido a ello, los grupos de interés extranjeros tienden a encontrar asesores y cabilderos profesionales con mayor frecuencia que sus homólogos estadounidenses. Esto se debe a razones puramente lógicas. En primer lugar, a menudo resulta más económico contratar a una empresa en Washington que mantener una oficina completamente equipada. En segundo lugar, los representantes extranjeros tienen, por lo general, una visión incompleta de las costumbres sociales, las prácticas políticas y las instituciones estadounidenses. Los expertos locales están en capacidad de proporcionar una valiosa asesoría que puede ayudar a cerrar la brecha cultural y política. Por regla general, los asesores estadounidenses contra-

tados por intereses extranjeros dedican una mayor parte de su tiempo a investigar y explicar los problemas que cuando son contratados por grupos locales. En tercer lugar, la contratación de asesores estadounidenses influye en la actividad que los funcionarios gubernamentales de Estados Unidos asumen respecto a la solicitud del país. Un funcionario estadounidense es menos propenso a reaccionar negativamente ante una solicitud de un compatriota, aun a sabiendas de que éste ha sido contratado por un interés extranjero.

Entre las desventajas o riesgos aparentes están (1) el alto costo que esto acarrea (millones de dólares al año), y (2) el resentimiento que a veces genera en Estados Unidos una práctica que tiende a ser percibida como una 'compra' de ex-funcionarios gubernamentales. A pesar de estas críticas, el enfoque japonés en relación al cabildeo tiene el mérito de haberle dado al Japón la capacidad de desviar (cuando no ha podido derrotar) muchas de las amenazas de proteccionismo que dicho país ha tenido que enfrentar en Estados Unidos durante la última década. Aunque los japoneses están actualmente reevaluando esta estrategia, con miras a reducir el número de expertos que contratan, el enfoque básico que han adoptado en su cabildeo probablemente no cambiará en lo sustantivo.

#### Notas

1 Ver 'Statement on International Trade Policy', 23 de septiembre de 1985, en el Apéndice B del *Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program 1984-1985*.

2 *Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program 1984-1985*, op. cit., p. 61.

3 En la Decisión Nº 222 adoptada por el Consejo Latinoamericano en su V Reunión Extraordinaria, los Estados Miembros del SELA repudiaron el embargo e instaron al Gobierno de los Estados Unidos a revocarlo.

4 La Ley sobre la Política Nacional de la Informática de Brasil (Ley Nº 7.232) fue promulgada el 28 de octubre de 1984. Establece los principios, objetivos y directrices de dicha política, sus propósitos y mecanismos de formulación, y crea la infraestructura institucional para su aplicación. El Artículo 9 de la Ley también establece que "la Rama Ejecutiva del gobierno adoptará medidas restrictivas temporales para la producción, operación, mercadeo e importación de bienes y servicios de informática", a fin de asegurar una protección adecuada de dicha industria nacional. En la práctica, esta política de reserva de mercado sólo se aplica a los microcomputadores y los computadores pequeños.

5 Ver, *The Wall Street Journal*, 'U.S. Preparing to Restrict Imports from Brazilians', 15 de mayo de 1986.

6 Demanda para la obtención de alivio comercial bajo la Sección 301 de la Ley de Comercio de 1974, tal como fue enmendada, introducida ante el Comité de la Sección 301 de la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos por la Asociación Nacional de Procesadores de Soya.

7 Ver el documento del SELA *La Ley de Seguridad Alimentaria de Estados Unidos de 1985 y sus implicaciones para América Latina* (SP/CL/XII. O/DT Nº 9).

8 Los recientes estudios elaborados por la CEPAL ofrecen ideas útiles sobre este tema. Ver *El proteccionismo de los países industrializados: Estrategias regionales de negociación y defensa*, LC/R. 600, 30 de abril de 1985.

9 Dr. Paula Stern, Presidente del USITC, 'The Foreign Debt Problem and its Impact on U.S. Foreign Trade', discurso pronunciado ante el Subcomité de Instituciones y Finanzas Internacionales del Comité sobre Asuntos Bancarios, Financieros y Urbanos de la Cámara de Representantes, 19 de marzo de 1986.

10 Dr. Paula Stern, discurso pronunciado ante el Comité de Finanzas del Senado, 20 de noviembre de 1985.

11 Ver el documento del SELA titulado *América Latina y el Proteccionismo de Estados Unidos: El Caso del Acero* (SP/CL/XII. O/DT Nº 8), pp. 20-21.

12 *Ibid.*, p. 75.

13 'Third World Export to the U. S. Will be Curbed', *The Wall Street Journal*, 2 de abril de 1986.

14 Véase, 'Declaración sobre Política Comercial Internacional', op. cit.

15 Estas observaciones están contenidas en una carta enviada a los miembros del Congreso el 14 de mayo por el USTR, los Secretarios de Agricultura, Comercio, Defensa, Educación, Trabajo, Estado, la Tesorería y el Director de la Oficina de Administración y Presupuesto.

16 'It's so bad, the sponsors must want it vetoed', *The Washington Post*, 18 de mayo de 1986.

17 Ver 'América Latina/Estados Unidos: Evolución de las Relaciones Económicas, 1984-1985', documento del SELA SP/CL/XI. O/DT Nº 9 (septiembre de 1985), pp. 145-150.



## La adhesión de España y Portugal a la CEE y el GATT: antecedentes y cuestiones para América Latina

Natan Elkin

Argentino. Consultor del SELA, especializado en temas de derecho comunitario. Este ensayo se limita a recordar los antecedentes, describir la situación actual (mayo de 1986) y plantear los elementos básicos para una eventual acción en el GATT frente a la adhesión de España y Portugal a la CEE. Las consideraciones expuestas no pueden ser atribuidas a ninguna institución con las que el autor puede estar asociado.

La ampliación de la Comunidad Económica Europea (CEE) a Doce Estados miembros, se concretó con la firma de los Tratados de Adhesión, el 12 de junio de 1985. Estos Tratados de Adhesión entraron en vigencia el 1º de enero de 1986, incorporando a España y Portugal en la CEE<sup>1</sup>. Si bien la incorporación tiene consecuencias institucionales inmediatas, los efectos comerciales han sido amortiguados mediante períodos de transición que permitirán la adaptación de los intercambios entre los nuevos Estados adherentes y la CEE. Sin embargo, las consecuencias de la ampliación tienen también repercusión sobre los compromisos internacionales contraídos por la CEE (incluyendo a los Estados admitidos): el aspecto sobre el cual versará este ensayo se refiere a la presentación de los Tratados de Adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Lejos de tratarse de una cuestión meramente legal, se trata de analizar el papel del GATT como principal teatro del enfrentamiento comercial y político entre la CEE ampliada y los Estados Unidos. En efecto, las autoridades estadounidenses alegan la ruptura de compromisos previamente contraídos por la CEE para tomar medidas comerciales en represalia por el perjuicio comercial que dicen sufrir con motivo de la ampliación de la CEE. Estados Unidos sostiene que sus ventas de maíz y soja a España, y de soja y cereales a Portugal resultarán perjudicados debido a los 'gravámenes variables' que ambos países aplicarán como consecuencia de su incorporación a la CEE. Estados Unidos evalúa

que su perjuicio se elevaría a más de 600 millones de dólares (en lo que se refiere a sus ventas de sorgo a España); 90 millones de dólares (en lo que se refiere a la soja y derivados exportados al Portugal) y otros 50 millones de dólares (ventas de cereales al Portugal). Las medidas de retorsión que se propone adoptar Estados Unidos afectarían las exportaciones de quesos, bebidas alcohólicas y otros productos agrícolas exportados por la CEE.

Argentina, Brasil y Uruguay han sido tradicionales abastecedores en cereales de España y Portugal. En 1970, los productos alimenticios representaban más del 67 por ciento de las importaciones españolas provenientes de América Latina y las materias primas el 22 por ciento. Recién en 1980, las exportaciones de petróleo provenientes de América Latina pasaron a ocupar más de la mitad del comercio total y la parte de productos agrícolas se redujo en un tercio del volumen total importado por España desde América Latina. Para Argentina y Brasil, los productos alimenticios ocupan la mayor parte de su comercio (74 y 58 por ciento, respectivamente, en 1982). México y Venezuela son exportadores netos de petróleo a España. Con Portugal, la balanza comercial parece más diversificada: aproximadamente un tercio de las exportaciones latinoamericanas corresponden a productos alimenticios, otro tercio a materias primas, y otro tanto a combustibles<sup>2</sup>. El perjuicio que dice sufrir Estados Unidos también interesa a la región latinoamericana en su conjunto. En efecto, el examen que se realizará en el GATT es la última oportunidad que se le presenta a la región para obtener de la CEE una mayor atención a sus reclamos comerciales. El perfeccionamiento del mercado común europeo no puede hacerse en detrimento de los intereses comerciales de los abastecedores tradicionales de la CEE. En este sentido, el GATT ofrece, junto con los contactos que se desarrollan entre el GRULA de Bruselas y las instituciones comunitarias, el ámbito más apropiado para lograr que la CEE de Doce Estados miembros no deteriore (todavía más) el precario equilibrio del comercio exterior latinoamericano.

## El Artículo XXIV del Acuerdo General

El Artículo XXIV del Acuerdo General define lo que debe entenderse por unión aduanera y zona de libre comercio (párrafo 8), establece las condiciones en que deben intervenir y pronunciarse las Partes Contratantes (párrafo 7), prevé que se otorguen compensaciones en caso de modificarse las concesiones ya consolidadas en las Listas de las partes contratantes que participan en una unión aduanera o zona de libre comercio (párrafo 6) e indica las condiciones que deben cumplir el arancel externo común o las reglamentaciones comerciales comunes (párrafo 5). Finalmente, se asienta el principio que 'el establecimiento de una unión aduanera o de una zona de libre comercio debe tener por objeto facilitar el comercio entre los territorios constitutivos sin obstaculizar el de otras partes contratantes con estos territorios' (párrafo 4).

En apariencia, el Artículo XXIV debía ser únicamente una excepción a las reglas generales del libre comercio (tratamiento de la nación más favorecida y no discriminación) que son las bases del sistema del GATT. En la práctica, el Artículo XXIV se convirtió en la fuente de todos los procesos de integración económica y comercial: conformación de la CEE como entidad comercial, establecimiento de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELE), de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), del Mercado Común Centroamericano, acuerdos comerciales preferenciales de la CEE con los países de la Cuenca del Mediterráneo y con las ex-colonias europeas en África, Caribe y Pacífico, para citar únicamente los convenios comerciales que involucran los volúmenes más importantes de intercambios.

El Artículo XXIV ha resultado particularmente útil para la política comercial de la CEE al exceptuar el comercio intracomunitario de las reglas del GATT y al permitir el desarrollo de su política de asociación con sus ex-colonias. La presentación del Tratado de Roma, estableciendo la CEE, el ingreso de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido (1973) y la adhesión de Grecia (1980) han dado lugar a enfrentamientos

tos entre la CEE y las restantes partes contratantes (Estados Unidos, Australia, y los países latinoamericanos). La lectura distinta que la CEE hace de sus disposiciones tiene consecuencias sobre el equilibrio de los compromisos ya contraídos por la CEE en el GATT, además de condicionar el futuro desarrollo del comercio entre la CEE y sus socios comerciales tradicionales. La adhesión de España y de Portugal, que configura casi definitivamente la identidad comercial de la CEE, es posiblemente la última oportunidad que tienen las partes contratantes para lograr que la CEE acepte cumplir estrictamente con sus compromisos en el GATT, en lo que se refiere a los requisitos que debe cumplir una asociación económica.

### El Tratado de Roma y el GATT

Los Seis Estados miembros de la CEE presentaron rápidamente, en 1957, el Tratado de Roma a las Partes Contratantes, quienes constituyeron una 'comisión' encargada de examinar cuatro aspectos: aranceles aduaneros, restricciones cuantitativas, comercio de productos agrícolas y la asociación de los territorios de ultramar de la CEE. Los resultados de los debates se encuentran en dos informes que enuncian los grandes problemas que se presentarían para que las partes contratantes acepten la política agrícola común y la política de asociación con las ex-colonias europeas.

Se reconoció que la naturaleza evolutiva del Tratado de Roma hacía preferible que no se prosiguiera con el debate jurídico y que la CEE se comprometiera a informar y a notificar a las partes contratantes todas las medidas comerciales que se adoptarían en el futuro. Con bastante perspicacia, se previó reforzar el mecanismo de consultas obligatorias del Artículo XXII del Acuerdo General, como paso previo a la solución de controversias que no tardaron en producirse<sup>3</sup>. Fue durante las ruedas de negociaciones arancelarias que la CEE logró que se reconociera su arancel externo común. En efecto, la primera fase de la Conferencia Arancelaria de 1960/61 (conocida como «Dillon Round») se consagró a la renegociación de las lis-

tas de concesiones que entre 1947 y 1956 habían depositado individualmente los Seis Estados miembros. Esta renegociación tuvo como base el Artículo XXIV. 6 mediante el cual se prevé que una unión aduanera (o una zona de libre comercio) otorgue compensaciones en caso de que el nuevo arancel implique un aumento de derechos de aduana de las concesiones establecidas en las listas. La segunda fase de las negociaciones se ocupó —sin demasiado éxito— de lograr nuevas reducciones arancelarias. Los Seis Estados miembros reemplazaron sus listas individuales por dos listas: la Lista XL 'Comunidad Económica Europea y la Lista XLbis 'Estados miembros de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero' (CECA).

Las cuestiones relativas a la política agrícola común y al régimen comercial preferencial que la CEE establecería progresivamente en el Mediterráneo y con sus ex-colonias quedaron sin resolver, provocando conflictos con Estados Unidos, Australia y los países latinoamericanos en el sector agrícola. Sin embargo, el 'mercado común' —noción que no estaba prevista en el Acuerdo General— tenía fundamentos políticos y económicos que no podían limitarse por razones meramente legales. Al hacer prueba de pragmatismo y flexibilidad, el sistema del GATT puso en marcha el engranaje que debilitaría las disposiciones del Artículo XXIV.

### La ampliación de 1973 y el GATT

El 29 de enero de 1972 se firmaron los instrumentos relativos a la adhesión de Dinamarca, Irlanda, Noruega<sup>4</sup> y el Reino Unido a la CEE. La entrada en vigor de estos instrumentos estaba prevista para el 1º de enero de 1973. La CEE los presentó al GATT donde se constituyó un 'grupo de trabajo' para examinar, a la luz del Artículo XXIV, la ampliación de la CEE (mayo de 1972). Este grupo de trabajo fue presidido por el Embajador Kithara, de Japón.

Los problemas relativos a la metodología para examinar los instrumentos de adhesión respecto del Artículo XXIV.5 estuvieron en el centro de los debates. La CEE insistió en no considerar sepa-

radamente los eventuales efectos negativos de la ampliación sobre ciertos productos (agrícolas). Australia y Estados Unidos atacaron los 'gravámenes variables' que la CEE ampliada aplicaría a los intercambios de cereales, insistiendo para que se estableciera un método que permitiera cuantificar la incidencia de los reglamentos de la CEE ampliada sobre su comercio exterior. Esta cuantificación debía establecer el valor de las compensaciones que recibirían las partes contratantes afectadas. Otro punto importante de las discusiones se refirió al desmantelamiento de las preferencias concedidas por el Reino Unido a los miembros del Commonwealth. Las preferencias del Commonwealth fueron reemplazadas por una extensión del esquema de preferencias arancelarias generalizadas.

El Grupo Kithara se concentró en los aspectos generales del Artículo XXIV, mientras que paralelamente se desarrollaron las renegociaciones previstas en su párrafo 6.

La CEE partió de la hipótesis que los beneficios de la ampliación eran, por sí mismos, mayores que cualquier compensación que se podría ofrecer a los países interesados<sup>5</sup>. La CEE no retiró sus Listas XL y XLbis —ni las de Irlanda, Dinamarca y el Reino Unido— hasta que no concluyeron las negociaciones bilaterales. En efecto, la consolidación de una concesión constituye un compromiso internacional que no es posible retirarlo sin haberse logrado un acuerdo mutuamente satisfactorio para la parte que lo desea retirar y para la parte que había logrado la concesión.

Las negociaciones bilaterales se desarrollaron con diecisiete países, entre los cuales figuraron Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. En julio de 1974, concluyeron las negociaciones bilaterales, dejándose constancia del desacuerdo entre la CEE, Australia y Estados Unidos en lo que se refiere al sector de los cereales. En agosto de 1974, la CEE retiró sus Listas XL y XLbis, la de los tres nuevos Estados miembros, y las reemplazó por las concesiones del arancel externo común, que se depositaron bajo las Listas LXXII 'CEE' y LXXIIbis 'Estados miembros de la CECA'. Sobre la base de estas dos lis-



tas, la CEE participó en las negociaciones raancelarias de la Rueda de Tokyo (1973/79).

Las actividades del Grupo Kithara habían quedado en suspenso: en julio de 1975, ante el Consejo del GATT, el Embajador Kithara reconoció que, habiéndose terminado con las negociaciones bilaterales del Artículo XXIV.6, el grupo de trabajo 'no tenía necesidad de reunirse ni de adoptar formalmente un informe'. Su declaración al Consejo dio por concluida la labor del grupo de trabajo. El Embajador Kithara señaló —a título personal— su 'decepción' y su sentimiento relativo a la 'vaguedad y ambigüedad de las disposiciones del Artículo XXIV', responsables de la imposibilidad de un entendimiento sobre la manera en que se debía proceder para que una unión aduanera o una zona de libre comercio cumplan con los requisitos del Acuerdo General. El representante de Argentina observó que únicamente se habían resuelto los aspectos arancelarios, pero que los efectos globales de la ampliación de la CEE no habían sido correctamente examinados. La CEE declaró su disponibilidad para que, en el marco de la Rueda de Tokyo, se revisase completamente el texto del Artículo XXIV. La oportunidad de reformar el Artículo XXIV no fue aprovechada. A propuesta de Brasil, se negoció y aprobó un conjunto de instrumentos legales, denominado del 'marco jurídico' que permite a los países en desarrollo establecer entre ellos acuerdos regionales o generales sin que sea necesario una dispensa de las disposiciones del Artículo primero del Acuerdo General (tratamiento de la nación más favorecida)<sup>6</sup>.

De esta manera, la CEE logró evitar un análisis pormenorizado de su ampliación, resolviendo bilateralmente las cuestiones particulares que se presentaron. Se respetaron los compromisos previos: no se retiraron las listas de concesiones hasta que no concluyeron las negociaciones bilaterales. El grupo de trabajo contó con elementos suficientes como para reunirse antes de la entrada en vigencia del tratado de adhesión. Estos aspectos formales no pueden ocultar la incertidumbre que afecta la aplicación del Artículo XXIV.

### La adhesión de Grecia y el GATT

El acuerdo de adhesión de Grecia a la CEE se firmó el 28 de mayo de 1979 y fue comunicado a las Partes Contratantes en julio de 1979. En noviembre de 1979 se estableció un grupo de trabajo que, entre junio de 1980 y enero de 1983, se reunió oficialmente en ocho oportunidades. El grupo de trabajo presentó un informe al Consejo del GATT (mayo de 1983)<sup>7</sup>. La CEE argumentó que la entrada de Grecia representaba un paso importante para la liberalización del comercio del nuevo Estado miembro y la culminación de un proceso, iniciado en 1962, ya tratado en el GATT<sup>8</sup>. Del informe del grupo de trabajo se desprende que los países vecinos de Grecia consideraron que la aplicación de la política agrícola común perjudicaría su intercambio tradicional. Otros países insistieron en dejar constancia sobre la dudosa 'legitimidad' del Tratado de Roma con el GATT.

Las restricciones cuantitativas que la CEE aplica a su comercio con los países del Este de Europa fueron criticadas por las partes contratantes interesadas (Checoslovaquia, Hungría, Polonia y Rumanía). El grupo de trabajo consideró que 'la evaluación que se debía realizar conforme al Artículo XXIV debía ser global en el sentido que debía hacerse tanto sobre los productos agrícolas como sobre los industriales'. Esta apreciación parece confirmar el principal argumento de la CEE, que se negó a entrar en un debate particular sobre la política agrícola común. Sin embargo, la CEE debió conceder que los 'gravámenes variables' que se aplican al intercambio agrícola pertenecen al conjunto de 'derechos y reglamentaciones comerciales vigentes'. Este reconocimiento debería haber permitido que se cuantifique —por primera vez en los trámites relativos del Artículo XXIV— si el acuerdo considerado tiene una 'incidencia general más elevada... en los territorios constitutivos de la unión (aduanera) antes del establecimiento de ésta' (Artículo XXIV.5.a). Sin embargo, el grupo de trabajo no encontró una metodología adecuada para proceder a esa cuantificación.

En las declaraciones finales y conclusiones se traslució la posibilidad de que si se rompía la regla del consenso no se podría llegar a 'conclusiones unánimes' sobre la conformidad de la adhesión de Grecia con el GATT. El Consejo del GATT optó por adoptar el informe del grupo de trabajo sin hacer 'recomendaciones', como lo prevé el Artículo XXIV.10. La experiencia de la ampliación de la CEE a Grecia demostraría que la CEE 'no se ajusta completamente a las disposiciones de los párrafos 5 a 9' del Artículo XXIV del Acuerdo General. Sería entonces necesario, formalmente, que las Partes Contratantes 'mediante una decisión tomada por una mayoría de dos tercios', regularicen la situación de la CEE ante el GATT (Artículo XXIV.10). A diferencia de la experiencia habida con la primera ampliación, se logró —al menos— un análisis global de la ampliación de la CEE.

Paralelamente con este proceso, la CEE —en mayo de 1981— propuso abrir con aquellas partes contratantes interesadas una negociación de compensación (Artículo XXIV.6). La CEE informó que el reemplazo de la lista de concesiones de la CEE de Diez Estados miembros ocurriría cuando culminaran las negociaciones bilaterales. Al momento de presentarse al GATT la adhesión de España y Portugal, las negociaciones bilaterales motivadas por la adhesión de Grecia todavía no habían concluido, y las Listas de la CEE no estaban aceptadas por Canadá y Estados Unidos (mayo de 1986).

### La adhesión de España y Portugal: situación actual

En julio de 1985, la CEE comunicó oficialmente al Consejo del GATT que se disponía a proceder a su ampliación. En dos comunicaciones sucesivas (enero y febrero de 1986), la CEE informó a las partes contratantes que:

- a** está dispuesta a 'iniciar los procedimientos formales previstos en las disposiciones del Artículo XXIV' (análisis global y negociaciones bilaterales);
- b** retira la Lista XLV de España, la Lista XLIV de Portugal y las Listas

LXXII y LXXII bis de la CEE de Diez Estados miembros.

Hasta tanto comiencen y terminen las tratativas bilaterales y multilaterales, la CEE aplicará los derechos de aduana autónomos, establecidos en su arancel externo común, conforme al calendario previsto en los instrumentos de adhesión. A diferencia de lo sucedido en los tres casos analizados antes, la CEE retira sus concesiones consolidadas sin siquiera haber comenzado el examen global de los instrumentos de adhesión y sin siquiera haber iniciado las negociaciones bilaterales de aquellas concesiones previamente establecidas por España y Portugal con las partes contratantes.

Este procedimiento unilateral de la CEE explica el que Estados Unidos haya inmediatamente amenazado con tomar medidas comerciales de retorsión en caso de que la CEE no suspendiera la aplicación de los instrumentos de adhesión. Según los Estados Unidos, el retiro de las concesiones de la Lista XLV de España ha tenido un 'efecto perjudicial inmediato', en particular sobre el comercio de dos productos objeto de concesiones hechas por España a los Estados Unidos en negociaciones anteriores. Los dos productos involucrados son maíz (de la posición 10.05BII) y sorgo (de la posición 10.07CII).<sup>9</sup> ¿Cómo evaluar cuantitativamente el 'efecto perjudicial inmediato' sufrido en el período enero/mayo 1986? . . . Los Estados Unidos atacan la actitud de la CEE de retirar una posición consolidada de una lista de concesiones y suplantarla por un gravamen variable, sin haber otorgado compensaciones ade-

cuadas a las partes contratantes interesadas.

La CEE puede argumentar que si, conforme con el Artículo XXIX.6, se dispone a negociar, no tiene sentido que se mantengan listas de concesiones que ya no son más aplicables en su integralidad. El lapso disponible entre la presentación al GATT y la efectiva aplicación de un nuevo arancel externo común hace que ciertas concesiones de España y de Portugal no tengan más vigencia. El Artículo XXIV.7 requiere solamente que la CEE 'notifique sin demora a las Partes Contratantes' quienes, conforme con los mecanismos habituales del GATT, han establecido un grupo de trabajo con el siguiente mandato:

"Examinar, a la luz de las disposiciones pertinentes del Acuerdo General, las disposiciones de los documentos relativos a la adhesión de España y Portugal a las Comunidades Europeas, teniendo en cuenta otros documentos pertinentes del GATT, y presentar el correspondiente informe al Consejo"<sup>10</sup>.

Como se ha podido observar, la experiencia con los grupos de trabajo que trataron las sucesivas ampliaciones de la CEE han consistido en ejercicios difíciles. La CEE sostiene un análisis general del Artículo XXIV, buscando salvaguardar al conjunto de sus políticas comercial y agrícola comunes. En negociaciones bilaterales, la CEE intenta conformar a aquellas partes contratantes directamente perjudicadas por las modificaciones que intervienen en concesiones particulares. Los Estados Unidos exigen una compensación inmediata, 'compensación que formaría parte de los

resultados de las negociaciones globales celebradas de conformidad con el párrafo 6 del Artículo XXIV, las cuales se prevé que tomarán un tanto más de tiempo ya que la CEE sólo ha suministrado hace poco los datos necesarios'.

Tanto la CEE como los Estados Unidos han optado por situarse tácticamente. La CEE retira unilateralmente sus listas de concesiones, Estados Unidos adopta medidas de retorsión y suspende catorce concesiones de su propia lista. La tensión en la negociación transatlántica parece necesaria: los intereses comerciados en juego hacen que la CEE no pueda ceder demasiado sin comprometer su propia ampliación; la Administración americana tampoco puede ceder ante las presiones de sus exportadores de cereales sin haber obtenido lo más posible de la CEE. La posibilidad de circunscribir el conflicto a determinadas posiciones arancelarias que España y Portugal<sup>11</sup> han debido 'desconsolidar' para adherir a la CEE, permite que bilateralmente se negocien compensaciones que no afecten el equilibrio general de la integración europea. Sin embargo, solamente aquellos que, conforme al Artículo XXVIII, tengan un derecho de 'negociador original', de 'abastecedor principal' o un 'interés substancial' podrían, en principio, obtener compensaciones de la CEE. En este sentido, convendría que los países latinoamericanos repasen atentamente sus negociaciones anteriores con España y Portugal para estar en condiciones de hacer valer sus reclamos en el GATT<sup>12</sup>.

## Notas

1 Diario Oficial de las Comunidades Europeas (D. O.), Edición especial, 15-11-1985.

2 CEE, Eurostat, *Analysis of EC-Latin America Trade*, Luxemburgo, 1984.

3 GATT, *Instrumentos básicos y documentos diversos* (IBDD), Suplemento (S) 6/74 y siguientes; 7 S/73 y 24. Véase también *Report of the Working Party on the Association of Overseas Territories with the EEC Including Commodity Trade Studies*, 1958.

4 El 25 de setiembre de 1972, se realizó un referéndum consultativo en Noruega, que resultó contrario a la adhesión (53.49% 'no', 46.51% 'sí'). El gobierno noruego no presentó la ley de ratificación de los instrumentos de adhesión al Parlamento.

5 La CEE sostuvo que el arancel del Reino Unido era 1,5 a 2 puntos más elevados que el arancel comunitario, y que la CEE de Sels Estados miembros había aumentado sus im-

portaciones agrícolas en mayor medida que el Reino Unido.

6 Párrafo 2.c de la Decisión 'Trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo', del 28 de noviembre de 1979 (IBDD 26 S/221). Sobre la propuesta de Brasil, véase los antecedentes en MACIEL, G. A. *Brazil's proposals for the reform of the GATT System, The World Economy*, 1978, p. 163-176 y ELKIN, N. *Los países latinoamericanos frente al GATT, BID-INTAL*, Buenos Aires, 1984, p. 96-101.

7 IBDD 30 S/180 y siguientes.

8 El acuerdo de asociación CEE-Grecia de 1962 fue el primero de los convenios comerciales preferenciales presentados por la CEE al GATT. Las Partes Contratantes adoptaron 'conclusiones' que traslucen sus reservas en cuanto a la conformidad de lo actuado por la CEE y Grecia respecto del Artículo XXIV. IBDD 11 S/158-166 y 57-59.

9 GATT, L/5997 'Notificación efectuada de conformidad con el párrafo 3 del Artículo XXVIII en respuesta a las medidas tomadas por la CEE al amparo del Artículo XXV' (Comunicación de Estados Unidos), del 25 de mayo de 1986.

10 El Embajador F. Jaramillo, de Colombia, fue designado presidente de este grupo de trabajo.

11 Estados Unidos no comunicó ninguna medida de retorsión relativa a Portugal.

12 En su comunicación, Estados Unidos menciona que también Argentina ha sido un 'abastecedor principal' de España. Hace falta notar que las negociaciones de compensación no se realizarán entre España y Argentina, sino entre la CEE y Argentina. En este sentido, la posibilidad de un planteo de 'región a región' resulta particularmente importante. Sería incomprensible que España negociase con el apoyo de la CEE, y un país latinoamericano no se presente con el apoyo regional.



## Evaluación y perspectivas del comercio entre América Latina y los Países Nórdicos

### Secretaría Permanente del SELA

El artículo que se reproduce corresponde a los tres capítulos del documento de igual nombre, presentado por la Secretaría Permanente del SELA ante la primera fase de la XII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano del SELA, celebrada en agosto de 1986 en Caracas.

#### Introducción

El Consejo Latinoamericano, mediante la Decisión 191 adoptada en 1984, en su Décima Sesión Ordinaria, manifestó el interés de los Estados Miembros del Sistema Económico Latinoamericano por 'perfeccionar la cooperación e incrementar las relaciones económicas con los países nórdicos'. A estos efectos, encomendó a la Secretaría Permanente la realización de estudios y acciones que permitieran precisar las posibilidades de ampliar y fortalecer dichas relaciones. Para cumplir con el encargo formulado por el Consejo, la Secretaría Permanente tomó contacto con el Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Estocolmo, institución con la cual se desarrolló rápidamente una fructífera labor de cooperación. Gracias a ello, fue posible organizar en la sede de la Secretaría Permanente, en noviembre de ese año, un seminario sobre las relaciones económicas entre ambas regiones. Este encuentro permitió, por primera vez, realizar un examen general de dichas relaciones y sentar las bases para la continuación de los análisis solicitados por el Consejo Latinoamericano. En su Undécima Sesión Ordinaria, en 1985, el Consejo Latinoamericano consideró los avances registrados y, mediante la Decisión 223, solicitó a la Secretaría Permanente continuar con la tarea emprendida, con el propósito de identificar acciones específicas y presentar propuestas para ampliar y fortalecer las relaciones

entre el grupo de países escandinavos y América Latina.

Conforme a estas orientaciones, se celebró en Estocolmo, entre el 9 y el 11 de junio de 1986 un segundo encuentro entre representantes oficiales y privados de las dos regiones, así como de organismos y de organizaciones regionales, a fin de avanzar en el conocimiento recíproco de las respectivas situaciones y explorar e identificar posibilidades concretas de cooperación.

En ese sentido, el presente documento aspira a constituir un aporte al Seminario de Estocolmo. Examina la evolución de las relaciones comerciales entre los países de América Latina y Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia, desde 1970 hasta el presente; sitúa estas relaciones en el contexto global de los intercambios comerciales de Latinoamérica y procura mostrar las posibilidades de incrementar y diversificar las vinculaciones comerciales mutuas.

El documento está organizado en cuatro secciones: en la primera, se examina el comercio exterior de América Latina; luego, se considera el comercio entre ambas regiones; en la tercera sección se analizan las perspectivas de los intercambios de América Latina con los Países Nórdicos y, finalmente, se presentan algunas ideas preliminares para avanzar en el estudio de la cooperación nórdico-latinoamericana.

Para apreciar debidamente el significado de los diferentes aspectos expuestos en el presente trabajo, cabe hacer notar lo siguiente: **a** que si bien se exponen diversos antecedentes sobre los intercambios de los Países Nórdicos, el examen se realiza, principalmente, desde un punto de vista latinoamericano; **b** para su realización sólo se ha dispuesto de las estadísticas comerciales correspondientes. En este sentido, se debe precisar que, normalmente, las informaciones se refieren a los años comprendidos entre 1970-1983 y que su cobertura latinoamericana alcanza a los diez países que componen la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) —Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela— y el

Mercado Común Centroamericano (MCCA) integrado por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Cuando se consideran los demás Estados Miembros del SELA, se hace expresa indicación de ello; **c** el grado de agregación que se ha presentado al examinar los intercambios a nivel de productos es relativamente elevado.

Asimismo, es necesario agradecer a la División de Estadísticas y Análisis Cuantitativo y, en particular, al Banco de Datos de la CEPAL, por la amplia y eficiente colaboración recibida, gracias a la cual fue posible la preparación de este documento. La información estadística aquí presentada corresponde a una elaboración realizada por ese organismo y sólo en los casos en que se recurrido a otras fuentes, se hace expresa mención de las mismas.

Por las razones expuestas y el lapso relativamente breve con que se contó para su preparación, el presente trabajo sólo puede considerarse como una primera aproximación al examen de las relaciones comerciales entre ambas regiones y, particularmente, a la consideración de las perspectivas para el desarrollo futuro de dichas relaciones. En este sentido, resultaría conveniente profundizar el estudio no sólo en su elaboración estadística sino, muy especialmente, en la realización de contactos directos con representantes de los sectores que más pueden contribuir al fortalecimiento de las relaciones mutuas.

#### I Comercio exterior de América Latina

En esta sección se examinarán cuatro aspectos principales: las tendencias globales que se presentan en las exportaciones e importaciones latinoamericanas, la participación de los países de la región en dichas corrientes comerciales, la importancia relativa de los mercados tanto para la exportación como para la importación y las estructuras de bienes que presentan los intercambios de América Latina.

La evolución del comercio exterior de la región en los últimos quince años presenta dos etapas claramente dife-

renciadas. Durante el decenio de los setenta, salvo limitadas excepciones, se observa una continua expansión tanto en las exportaciones como en las importaciones. Esta expansión culminó en 1981 cuando se superaron los cien mil millones de dólares en cada una de las corrientes del intercambio de la región con el exterior. Estos niveles representaron un incremento de siete veces sobre los valores registrados en 1970. El dinamismo observado en este período tiene especial relevancia entre los años 1979 y 1981, cuando se superó el ritmo de crecimiento del comercio mundial, lo que permitió a la región recuperar e incluso superar —alcanzó un orden de 5,5 por ciento— la importancia relativa que presentaba su intercambio a comienzos del decenio pasado (ver Cuadro 1).

Para apreciar con la debida perspectiva el significado del comportamiento anterior del comercio exterior latinoamericano, es preciso destacar que ello representó interrumpir la tendencia, claramente manifestada desde la postguerra, en el sentido de disminuir persistentemente la importancia relativa de la región en los intercambios mundiales. En aquellos años, América Latina tenía una participación que superaba al doble de la expuesta en el párrafo anterior. Asimismo, también es importante señalar la importancia del aumento de los combustibles en la expansión general del comercio latinoamericano hasta 1981, que se refleja especialmente en el caso de la corriente exportadora. Sin estos incrementos, la participación de los incrementos regionales en el comercio

mundial hubiera continuado su descenso.

La crisis económica internacional y el peso del elevado endeudamiento externo —motivado en parte preponderante, precisamente, por el aumento considerable en las importaciones— se dejaron sentir fuertemente en la región a partir de 1982.

Para hacer frente a los profundos desequilibrios de su sector externo, América Latina debió hacer esfuerzos dramáticos de ajuste deteniendo la expansión observada hasta principios de la década anterior y provocando alteraciones sensibles en las corrientes de comercio y en el proceso de desarrollo de la región.

Las exportaciones cayeron hasta un nivel de US\$ 91,300 millones en 1982 y 1983 y luego han fluctuado, mostrando un comportamiento relativamente

#### CUADRO 1

##### Comercio exterior de América Latina \*

(miles de millones de dólares y porcentajes)

Años	Comercio Mundial		Exportaciones		Importaciones		Balance comercial	Cobertura
	Export.	Import.	Total	(4) : (2) x 100	Total	(6) : (3) x 100	(4)—(6)	(4) : (6) x 100
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
1970	286.5	300.3	14.5	5.1	13.8	4.6	0.7	105.1
1971	321.0	335.3	14.9	4.6	15.4	4.6	-0.5	96.8
1972	382.2	393.3	17.3	4.5	17.4	4.4	-0.1	99.4
1973	532.7	543.1	24.6	4.6	22.8	4.2	1.8	107.9
1974	789.2	795.4	38.7	4.9	38.8	4.9	-0.1	99.7
1975	809.7	826.5	36.1	4.5	41.6	5.0	-5.5	86.8
1976	919.8	935.0	41.4	4.5	43.1	4.6	-1.7	96.1
1977	1,044.1	1,072.1	49.2	4.7	49.3	4.6	-0.1	99.8
1978	1,206.5	1,245.3	53.0	4.4	56.1	4.5	-3.1	94.5
1979	1,530.6	1,566.5	70.7	4.6	70.4	4.5	0.3	100.4
1980	1,874.7	1,926.9	93.7	5.0	94.7	4.9	-1.0	98.9
1981	1,843.7	1,907.1	100.5	5.5	102.1	5.3	-1.6	98.4
1982	1,707.8	1,799.1	91.3	5.3	83.1	4.6	8.2	109.9
1983	1,663.5	1,736.8	91.3	5.5	60.6	3.5	30.7	150.7
1984	1,768.1	1,842.0	100.7 <sup>c</sup>	5.7	61.9 <sup>c</sup>	3.4	38.8	162.7
1985 <sup>d</sup>	1,653.4	1,914.6	91.9 <sup>e</sup>	5.5	57.6 <sup>e</sup>	3.0	34.3	159.6

a Según valores del Balance de Pagos.

b Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guayana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Rep. Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

c Excluye Barbados y Guyana.

d Estimaciones de CEPAL.

e Excluye Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago.

Fuente: Comercio mundial: IFS (Fondo Monetario Internacional) Anuario 1985. Comercio Exterior de América Latina: Cinta magnética (Nov. de 1985) del FMI sobre Balances de Pagos.

Elaborado por la División de Estadísticas y Análisis Cuantitativo de la CEPAL.



similar a las ventas mundiales. Sin embargo, este comportamiento se ha logrado a un costo muy elevado, pues ha sido el resultado de un aumento considerable en el volumen de las exportaciones que se ha debido realizar ante la caída violenta de los precios de sus principales productos de venta en el exterior. Desde principios del decenio hasta 1985, el descenso en los precios de los productos primarios de exportación de América Latina, excluido el petróleo, ha sido del orden del 25 por ciento<sup>1</sup>. Por otra parte, las importaciones se han reducido en forma drástica, al descender en 1985 a US\$ 57,600 millones, es decir, un 45 por ciento menos que el máximo nivel, registrado en 1981. Las menores adquisiciones en el exterior han reducido de manera sucesiva la importancia del mercado latinoamericano, hasta llegar a representar sólo un 3 por ciento de las importaciones mundiales. Este deterioro es el mayor que registra la historia comercial de América Latina y se ha traducido en una importante compresión de las actividades productivas y del consumo de la población.

Los cambios descritos han generado una mutación considerable en el balance de las relaciones comerciales externas latinoamericanas. Hasta 1981, los saldos de los intercambios en conjunto de los bienes tendieron a ser negativos para la región, aunque en valores muy elevados. Por el contrario, a partir de ese momento, el comercio latinoamericano ha acumulado un excedente superior a los US\$ 100,000 millones. Este excedente ha debido utilizarse no sólo para pagar el déficit tradicional en los movimientos de los servicios sino, muy especialmente, para hacer frente a las obligaciones derivadas de la deuda externa de la región. América Latina enfrenta una situación sin precedentes al haberse transformado, en los últimos cuatro años, en forma consecutiva, en una zona exportadora neta de capitales. A fin de responder en forma responsable a sus obligaciones financieras con el exterior, América Latina ha debido reducir el nivel de vida de sus habitantes y comprometer

seriamente sus posibilidades futuras de desarrollo.

Al observar el comportamiento individual de los intercambios de los países de la región, se concluye que prácticamente todos ellos contribuyeron a las tendencias descritas anteriormente. Las diferencias más significativas a destacar se refieren al anticipo, hacia 1981, en la contracción de las exportaciones de los países del Grupo Andino, del Mercado Común Centroamericano y, también, de los Países del Caribe; a similar situación en el caso de las importaciones de Argentina, Brasil y los países centroamericanos y al hecho que México no contrajo sus exportaciones sino posteriormente, en 1985 (ver Cuadro 2).

Asimismo, cabe destacar las mutaciones sufridas por el comercio de los países de la región desde principios de la década pasada. Brasil es el país que presenta un mayor intercambio durante todo el período y es seguido de cerca por México desde fines de los años 70. Venezuela, a pesar de la fuerte contracción de sus corrientes comerciales desde 1981, constituye el tercer país de importancia en los intercambios mundiales de América Latina. Estos tres países no sólo registran las mayores corrientes de comercio entre las naciones de la región sino que, además, se observa un acentuado aumento en la importancia relativa de sus exporta-

ciones: en 1970, representaban 52 por ciento y, en 1983, el 71 por ciento del total de las ventas de la región al exterior. En el caso de las importaciones, también su participación se incrementa respecto de la situación existente a principios de la década pasada: en 1970, representaban 55 por ciento y, en 1983, el 60 por ciento del total de las importaciones de América Latina. Sin embargo, el comportamiento del crecimiento y luego el de la contracción de las importaciones determinó que desde 1975, año en que alcanzaron el 64 por ciento, se ha operado una reducción en la importancia relativa de estos países como mercados para las compras en el exterior.

Es interesante observar que el Grupo Andino, hasta la crisis de 1981-82, constituyó la primera fuerza comercial de la región. Los efectos de dicha crisis se hicieron sentir muy fuertemente en esos países y, en 1983, pasaron a ocupar el segundo lugar en las exportaciones —siendo superados por México— y en las importaciones después de Brasil.

Un tercer aspecto a destacar en la evolución de los intercambios mundiales de Latinoamérica se refiere a su elevada dependencia de las naciones industrializadas. En efecto, los intercambios de los países latinoamericanos tradicionalmente han estado orientados hacia dichos países, especialmente los Estados Unidos y

#### CUADRO 2

Comercio exterior de los países latinoamericanos, 1970-1983  
(cifras en miles de millones de dólares y por cientos)

	Exportaciones					Importaciones				
	1970	1975	1980	1981	1983	1970	1975	1980	1981	1983
Argentina	1.8	3.0	8.0	9.1	7.8	1.7	3.9	10.5	9.5	4.5
Brasil	2.7	8.5	20.1	23.1	21.9	2.8	13.6	25.6	24.8	17.3
México	1.2	2.9	14.6	19.5	24.6	2.5	6.6	17.8	23.7	10.7
Grupo Andino <sup>a</sup>	5.3	13.0	29.7	28.2	22.6	3.8	11.3	22.6	25.6	15.3
Otros Países de Aladi <sup>b</sup>	1.5	2.1	6.0	5.2	5.0	1.1	2.2	7.3	7.6	3.9
MCCA <sup>c</sup>	1.1	2.3	4.4	3.8	3.5	1.3	2.9	6.0	5.7	4.8
<b>Total</b>	<b>13.6</b>	<b>31.8</b>	<b>82.8</b>	<b>88.9</b>	<b>85.4</b>	<b>13.2</b>	<b>40.5</b>	<b>89.8</b>	<b>97.8</b>	<b>56.5</b>
Caribe <sup>d</sup>	1.1	3.3	6.2	5.8	4.8	1.4	3.5	5.9	6.4	6.5

<sup>a</sup> Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

<sup>b</sup> Chile, Paraguay y Uruguay.

<sup>c</sup> Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

<sup>d</sup> Barbados, Belice, Guayana, Jamaica, Suriname, Trinidad y Tobago.

Europa Occidental. A comienzos de los años setenta, más de las tres cuartas partes del comercio latinoamericano se realizaba con los países de la OECD. Sin embargo, la dirección de las corrientes del comercio se ha modificado de manera sensible en los últimos años, en favor de los intercambios con los países en desarrollo y, en menor medida, con los países de economía centralmente planificada. En cambio, es claramente perceptible el menor dinamismo de las corrientes comerciales con los países industrializados de la OECD. Estas tendencias se observan tanto en las exportaciones como, especialmente, en las importaciones.

Así, es posible comprobar que los mercados de los países desarrollados para los productos latinoamericanos —con excepción de los Estados Unidos— a pesar de la recuperación que se observa en los años recientes, ha disminuido su importancia relativa, al adquirir sólo los dos tercios de los productos de la región, lo que contrasta con los tres cuartos que representaban a principios del decenio pasado. En este comportamiento de los mercados de los países desarrollados para los productos de la región influyen, de manera nítida, las menores demandas relativas de las Comunidades Europeas y también, las de los Países Nórdicos. Por el contrario, es posible constatar la participación creciente que representan para la región los mercados de los Estados Unidos, África y de Asia en las fluctuaciones que manifiesta el propio mercado latinoamericano: en este último, luego de observarse una tendencia al aumento durante los años setenta, se presenta una relativa contracción en los años recientes.

Si se examinan las fuentes de abastecimiento de las importaciones latinoamericanas, se puede comprobar un significativo aumento en la importancia de los países en desarrollo y la pérdida de significación de las naciones industrializadas y, en particular, la de los Países Nórdicos. Esta tendencia se percibe en forma sostenida desde el comienzo del decenio pasado. En efecto, mientras el mundo en desarrollo duplica su participación relativa de un 16 por ciento a un 32

por ciento, las naciones de la OECD descienden su importancia desde un nivel levemente superior al 80 por ciento a valores cercanos al 65 por ciento. En el primer caso, son los abastecimientos de los países asiáticos, especialmente los del Medio Oriente, y luego los intercambios intrarregionales, los que determinan de modo principal la tendencia descrita. A pesar de las distintas fluctuaciones que se observan en los abastecimientos desde los países industrializados, en mayor o menor medida, todos ellos contribuyen a la reducción relativa de su significación en las importaciones latinoamericanas. Cabe mencionar el descenso continuo de la participación de los Países Nórdico en el abastecimiento de la región desde 1970 hasta 1983. De acuerdo a las tendencias anteriores, es posible señalar que, si bien el comercio externo de las naciones latinoamericanas continúa vinculado en forma mayoritaria a los países industrializados, se puede observar una interesante diversificación, aumentándose de manera perceptible los intercambios con las naciones en desarrollo.

La asimetría en las estructuras de las exportaciones e importaciones de América Latina constituye otro rasgo fundamental en sus intercambios internacionales. En los comienzos de la década pasada las nueve décimas partes de sus ventas en el exterior estaban constituidas por productos primarios y sólo un décimo correspondía a bienes manufacturados. Por el contrario, menos de un cuarto de sus importaciones eran de rubros primarios y más de tres cuartos de sus adquisiciones en el exterior estaban formados por bienes industriales. Durante los últimos quince años la asimetría anterior se sigue manteniendo en lo fundamental. Sin embargo, el comportamiento de los combustibles —especialmente, a partir de 1973 y de 1979— y de las manufacturas, tienden a atenuar los agudos contrastes que existen en las estructuras de los intercambios de la región.

Desde el punto de vista de las exportaciones, se presenta un claro dinamismo, tanto en los combustibles como en los productos industrializa-

dos puesto que cada uno de ellos multiplica por 12 veces los niveles registrados al comenzar la década pasada. Como consecuencia, se registra un significativo aumento relativo de ambos grupos de bienes, de modo tal que duplican su importancia llegando a representar el 41 por ciento y el 21 por ciento, respectivamente, del total de las ventas de la región en el exterior. Tales aumentos se traducen en un descenso importante en la participación de los demás bienes primarios —especialmente los productos agropecuarios— los cuales, en su conjunto, descienden de dos tercios en 1970 a menos de dos quintos en los años recientes (ver Cuadro 3).

En las importaciones se observa, en cambio, fluctuaciones menores en los productos primarios, de modo que continúan representando menos de un quinto de las adquisiciones totales. Las modificaciones importantes se producen como consecuencia de la mayor participación de los combustibles, los cuales de 6 por ciento pasan a representar 23 por ciento, lo que trae como consecuencia una pérdida en la importancia relativa de las manufacturas que se reducen del 76 por ciento al 59 por ciento a pesar de un fuerte incremento en sus valores absolutos. De lo anterior se desprende que el comportamiento extremadamente dinámico de los combustibles es determinante en la evolución de las dos corrientes de comercio de la región; si se excluyen, es posible apreciar mejor las tendencias registradas en los demás productos primarios y en los bienes manufacturados. Respecto de los primeros, se atenúa la caída en las exportaciones y se observa incluso un aumento en su participación en las importaciones en 1983. En cuanto a las manufacturas, se puede comprobar un aumento significativo en la estructura de las exportaciones, al pasar de 19 a 24 por ciento y a una reducción menor en la pérdida de importancia de las compras en el exterior, puesto que el descenso es sólo de 81 a 76 por ciento. Esta asimetría que presenta el comercio latinoamericano es observable, en forma más clara aún, si se examinan los saldos que registran los diferentes grupos de productos.



**CUADRO 3**  
Composición de las exportaciones totales de América Latina y hacia los Países Nórdicos según grupos de productos (porcientos)

Años	Totales			Países Nórdicos				
	Total	Productos Primarios	Combust. Lubricant.	Manu- facturas	Total	Productos Primarios	Combust. Lubricant.	Manu- facturas
1970	100.0	66.9	22.5	10.6	100.0	81.7	15.5	2.8
1971	100.0	64.6	22.8	12.7	100.0	79.8	17.3	2.9
1972	100.0	65.1	19.2	15.6	100.0	86.2	8.8	5.0
1973	100.0	60.8	21.9	17.3	100.0	82.7	9.3	7.9
1974	100.0	50.9	34.1	15.0	100.0	72.7	17.3	10.0
1975	100.0	52.0	31.9	16.1	100.0	78.9	11.9	9.3
1976	100.0	55.1	28.7	16.2	100.0	76.4	15.8	7.7
1977	100.0	57.3	25.6	17.1	100.0	84.3	9.5	6.2
1978	100.0	54.8	24.9	20.4	100.0	85.2	7.8	7.0
1979	100.0	50.4	30.3	19.3	100.0	63.2	26.6	10.2
1980	100.0	43.9	38.0	18.1	100.0	62.0	27.8	10.2
1981	100.0	39.2	42.5	18.3	100.0	61.9	26.7	11.4
1982	100.0	37.6	45.0	17.4	100.0	68.2	20.4	11.4
1983	100.0	38.5	40.5	21.0	100.0	69.5	17.9	12.6

**CUADRO 4**  
Composición de las importaciones totales de América Latina y desde los Países Nórdicos según grupos de productos (porcientos)

Años	Totales			Países Nórdicos				
	Total	Productos Primarios	Combust. Lubricant.	Manu- facturas	Total	Productos Primarios	Combust. Lubricant.	Manu- facturas
1970	100.0	18.3	5.7	76.0	100.0	16.7	0.0	83.2
1971	100.0	17.4	7.1	75.6	100.0	13.7	0.4	85.9
1972	100.0	17.1	7.1	75.8	100.0	16.9	0.5	82.6
1973	100.0	19.8	8.5	71.6	100.0	22.0	0.4	77.5
1974	100.0	19.8	14.1	66.1	100.0	18.1	0.1	81.8
1975	100.0	16.0	14.0	69.9	100.0	12.8	0.1	87.2
1976	100.0	15.7	15.9	68.5	100.0	11.4	0.3	88.3
1977	100.0	15.7	14.9	69.4	100.0	14.6	1.1	84.2
1978	100.0	16.8	13.5	69.7	100.0	16.2	0.0	83.8
1979	100.0	17.7	16.4	65.9	100.0	17.0	0.1	82.9
1980	100.0	17.7	17.8	64.5	100.0	13.7	0.5	85.9
1981	100.0	17.0	17.9	65.1	100.0	12.0	0.2	87.8
1982	100.0	15.6	20.6	63.9	100.0	10.5	0.0	89.4
1983	100.0	18.6	22.9	58.5	100.0	12.2	0.2	87.6

El balance de los intercambios comerciales demuestra nítidamente los rasgos esenciales de la vinculación de América Latina con el resto del mundo: excedentario en los bienes primarios y combustibles y deficitario en las manufacturas.

Los superávits en los productos primarios se generan en cada una de las agrupaciones que componen tales bienes, esto es, agropecuarios, bebidas y tabacos, aceites, materias primas y metales no ferrosos. En los últimos años, en el conjunto de estos excedentes muestra valores similares a los registrados en los combustibles, es decir, del orden de los 22.000 millones de dólares.

Los superávits comerciales anteriores normalmente no fueron suficientes, hasta 1981, para compensar los agudos desequilibrios de los intercambios de manufacturas, los cuales llegaron, en dicho año, a US\$ 47.400 millones, como consecuencia de una importación récord de US\$ 63.700 millones y una exportación de US\$ 16.300 millones. Estos desequilibrios también se producen de manera generalizada en cada uno de los grupos que reúne el comercio de bienes industrializados: químicos, intermedios, bienes de consumo habitual y duradero, maquinarias y equipos de transporte.

La aguda contracción en las importaciones de la región que provocó la crisis a partir de 1982, afectó de manera fundamental a las compras de manufacturas, al reducirse prácticamente a la mitad. Esto significó una drástica reducción del déficit de los intercambios en bienes manufacturados a US\$ 15.000 millones. Tanto como este hecho, importa destacar que la contracción en las importaciones fue determinante para que, por primera vez, se alcanzara un equilibrio en los intercambios de bienes intermedios y de bienes de consumo. De este modo, en la actualidad, los déficit básicos del comercio latinoamericano se concentran, prioritariamente, en las maquinarias, equipos de transportes y en los rubros químicos.

En síntesis, los hechos destacados en los párrafos precedentes ponen de manifiesto la forma particular de inserción de la economía de la región en el comercio internacional. Esta se caracte-

teriza por su elevada concentración en los países desarrollados especialmente los Estados Unidos y las Comunidades Europeas, y está basada en un sector exportador formado básicamente por bienes primarios de baja elasticidad ingreso de demanda y de precios altamente inestables y un sector importador constituido en forma mayoritaria por bienes industrializados que han demostrado ser el factor más dinámico de la economía internacional.

De este modo, la asimetría que se observa en las estructuras del comercio latinoamericano pone de manifiesto su debilidad fundamental, puesto que mientras sus exportaciones están vinculadas a los sectores de lento e inestable crecimiento en la economía internacional, sus importaciones se corresponden mejor con las actividades de más rápida expansión. Mientras la región tiene poco acceso a las corrientes dinámicas de la economía mundial, una parte sustantiva de sus propias actividades dinámicas las entrega a los productos de los países industrializados. Resulta evidente que mientras esta situación se mantenga, América Latina seguirá adoleciendo de una vulnerabilidad fundamental en su comercio internacional.

El patrón descrito constituye un reflejo de fenómenos estructurales que afectan a las economías latinoamericanas y que están relacionados tanto con el papel que les ha correspondido desempeñar en la división internacional del trabajo como con el nivel y desequilibrio imperantes en el desarrollo de sus actividades productivas.

## II Comercio exterior de América Latina con los Países Nórdicos

El intercambio comercial de América Latina con los Países Nórdicos a partir de 1970, presenta algunas características que resulta conveniente destacar: una valor relativamente reducido, escaso dinamismo, participación decreciente en el conjunto del comercio de la región, balance comercial fluctuante, elevada concentración de las exportaciones en productos básicos, mayor concentración aún, de las importaciones en bienes manufacturados y participación de un número reducido

de países latinoamericanos en la mayor parte de los intercambios.

A continuación se examinan cada uno de estos aspectos, tomando como referencia los diez países que componen la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA). En determinadas ocasiones se formularán precisiones sobre los intercambios de los países del Caribe y Panamá.

### 1 El intercambio global

El intercambio comercial de América Latina con los Países Nórdicos, alcanzó en 1983 US\$ 1.066 millones en sus exportaciones y US\$ 916 millones en las importaciones, lo cual determinó un balance en favor de los países latinoamericanos de US\$ 150 millones (Ver Cuadro 5).

Estos valores son sensiblemente menores a los máximos registrados en los intercambios recíprocos, tanto en las ventas de la región (US\$ 1.539 millones, en 1980) como en las adquisiciones en los Países Nórdicos (US\$ 1.643 millones, en 1981). Si se considera la pérdida del conjunto de las corrientes de comercio, se concluye que la crisis económica internacional y, en particular, la crisis del sector externo latinoamericano, han significado una profunda y brusca reducción del comercio mutuo. Las exportaciones se contrajeron en casi US\$ 500 millones y las importaciones de la región en más de US\$ 700 millones.

Esta contracción ha conducido a que la participación de los Países del Norte de Europa en los intercambios de la región no sólo sea mínima sino que, además, sea la más baja de los últimos lustros. En efecto, luego de representar un 3 por ciento en ambas corrientes comerciales en 1970, los Países Nórdicos ocupan ahora solamente el 1,2 por ciento del total de los mercados de ventas de los productos latinoamericanos en el exterior y abastecen sólo el 1,6 por ciento de las necesidades de importación de la región<sup>2</sup>.

Un examen de la evolución de las corrientes comerciales desde el decenio pasado demuestra que la pérdida en la importancia relativa de los intercambios de América Latina con los Países Nórdicos no es un fenómeno reciente,



## CUADRO 5

Exportaciones e importaciones de los Países Nórdicos con los países de América Latina, en 1983  
(millones de dólares)

	Exportaciones de:					Importaciones de:				
	Total	Finlandia	Dinamarca	Noruega	Suecia	Total	Finlandia	Dinamarca	Noruega	Suecia
Argentina	89.9	14.1	17.7	6.1	52.0	190.0	15.2	137.7	136.6	23.5
Barbados	2.8	0.0	1.2	1.2	0.4	0.9	0.0	0.4	0.0	0.1
Bolivia	4.7	0.0	1.4	0.8	2.5	1.4	0.3	0.0	0.1	1.0
Brasil	205.5	33.5	15.0	34.2	122.8	621.4	90.5	185.9	112.2	231.8
Colombia	87.8	14.7	7.2	3.8	62.1	197.0	56.3	26.0	28.0	86.5
Costa Rica	5.6	1.1	1.4	0.3	2.8	63.7	31.8	5.4	8.7	18.8
Cuba	24.9	2.3	4.6	1.0	17.0	16.4	14.9	1.2	0.0	0.3
Chile	46.6	5.7	10.6	6.0	24.3	69.0	17.3	1.7	2.0	48.0
Ecuador	23.3	5.3	2.7	1.0	14.3	5.4	3.9	0.9	0.1	0.5
El Salvador	10.5	0.6	1.8	0.2	7.9	5.5	1.3	0.6	1.5	3.1
Grenada	2.0	1.5	0.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Guatemala	5.3	0.2	1.4	1.4	2.3	35.1	18.9	7.9	5.6	8.7
Guyana	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	3.5	0.1	0.4	2.5	0.6
Haití	3.7	0.2	0.8	1.4	1.3	2.3	1.3	0.9	0.0	0.1
Honduras	5.1	0.0	2.3	0.3	2.5	21.3	3.7	3.0	3.9	10.7
Jamaica	13.1	0.6	1.3	8.1	3.1	48.8	0.6	0.8	46.7	0.7
México	139.1	14.6	21.8	33.7	70.0	35.7	5.2	6.6	7.2	16.7
Nicaragua	7.1	1.2	0.6	0.2	5.1	1.2	0.5	0.1	0.3	0.3
Panamá	266.0	10.0	27.2	195.0	33.8	95.9	7.1	3.4	48.5	36.0
Paraguay	2.4	0.0	0.7	0.0	0.7	3.3	0.0	1.7	1.3	0.2
Perú	56.1	7.6	3.4	10.0	35.1	35.6	1.8	7.8	1.6	44.4
Rep. Dominicana	11.0	1.8	2.5	3.9	2.8	10.0	4.3	1.8	0.0	3.9
Suriname	3.4	0.0	2.0	0.9	0.5	56.6	0.0	0.0	48.5	8.1
Trinidad y Tob.	22.7	2.2	9.5	4.8	6.3	24.9	0.0	19.4	0.0	5.5
Uruguay	7.6	3.9	1.2	0.2	2.3	9.5	6.1	1.0	0.9	1.5
Venezuela	210.8	75.5	37.0	45.4	52.9	227.1	4.1	33.5	15.1	174.4
<b>Total</b>	<b>1.257.6</b>	<b>196.6</b>	<b>174.8</b>	<b>360.4</b>	<b>525.8</b>	<b>1.801.5</b>	<b>284.1</b>	<b>443.0</b>	<b>347.5</b>	<b>726.3</b>

Fuente: United Nations: Statistical Papers, Series D.

derivado exclusivamente de la crisis internacional, sino que constituye una tendencia sostenida a lo largo de los años analizados, salvo algunas interrupciones. El dinamismo del comercio con los Países Nórdicos ha sido, en forma permanente, perceptiblemente menor que el crecimiento de los intercambios latinoamericanos con el resto del mundo.

En este sentido, cabe destacar que la reducción de la importancia relativa de los Países Nórdicos como mercado para la exportaciones de la región es mayor que la pérdida en el significado

de dichos países como abastecedores de las necesidades latinoamericanas. En particular, interesa mencionar que el deterioro del mercado nórdico para los productos de los países de la ALADI y el MCCA es especialmente agudo en el curso de los años ochenta. La importancia del descenso anterior se aprecia mejor si se considera que —sobre la base de las estimaciones del comercio de la región en 1985, incluidos los países del Caribe y Panamá— de haberse mantenido una participación similar al 3 por ciento existente al empezar el decenio pasado,

las exportaciones de América Latina habrían llegado a US\$ 2.700 millones y las importaciones desde los Países Nórdicos habrían sido de US\$ 1.700 millones.

Los saldos de las corrientes del intercambio presentan diversas fluctuaciones, alternándose períodos favorables a una u otra región (ver Cuadro 5). Sin embargo, cuando el balance es en favor de los Países Nórdicos su magnitud es claramente mayor que en los casos en los cuales los excedentes son positivos para las naciones de América Latina. De este modo, se pue-

de apreciar que durante la primera parte de los setenta el balance neto favorece a los países europeos en US\$ 1.076 millones; luego, entre 1976 y 1979, el excedente es en favor de los países de la región en US\$ 344 millones; para volver, en la presente década, a ser positivo para los Países Nórdicos en US\$ 513 millones.

De igual manera que en el comercio global latinoamericano, se presenta un balance ininterrumpidamente favorable para la región en los rubros primarios y combustibles y desfavorable en el caso de los bienes manufacturados.

## 2 Las exportaciones a los Países Nórdicos

Durante todo el decenio pasado y hasta el primer año de la década del ochenta, las exportaciones de la región en los mercados nórdicos ofrecieron una evolución similar al conjunto de las ventas latinoamericanas en el exterior. A partir de ese momento, en cambio, se presentan situaciones divergentes pues, desde 1981, comienza un período no interrumpido de sucesivas reducciones de las exportaciones a los países del norte de Europa, mientras que en las exportaciones globales se presenta un nuevo aumento —en el año mencionado— y luego una recuperación en 1983. Las exportaciones a los Países Nórdicos se anticiparon a la contracción de las ventas de la región en el exterior y luego se retardó la posterior recuperación de las mismas (Cuadro 6).

Así, los mercados nórdicos recibieron, al empezar la década pasada, productos de América Latina por un valor de US\$ 407 millones. Luego de dos reduc-

ciones, similares a las que se presentaron en las ventas globales, se alcanza en 1980, el nivel máximo de US\$ 1.539 millones, para descender, posteriormente, en forma sucesiva, hasta un valor de US\$ 1.066 millones en 1983. Este comportamiento de las exportaciones de la región en los mercados nórdicos determina un ciclo descendente en la importancia relativa de estos mercados para los productos de la región. El 3 por ciento que representaba en 1970 se reduce a un 1,8 por ciento en el primer quinquenio del decenio pasado. Posteriormente, se observa una recuperación hasta 1979, cuando se alcanza un 2,2 por ciento. Finalmente, durante los años ochenta se producen de nuevo sucesivos descensos hasta culminar en 1983, con 1,2 por ciento.

La participación de los respectivos mercados de los Países Nórdicos presenta una composición relativamente estable a través del período examinado. Suecia constituye el principal comprador de productos latinoamericanos, con una importancia cercana al conjunto de los otros tres países (US\$ 504 millones en 1983). La sigue Dinamarca (US\$ 224 millones), luego Finlandia (US\$ 204 millones) y, finalmente, Noruega (US\$ 134 millones). Las variaciones que se observan en los últimos años sugieren un aumento variable en la importancia relativa de los tres primeros países mencionados y una pérdida en la de Noruega.

Sin embargo, al considerar las exportaciones de Panamá y los nueve Estados Miembros del SELA en el Caribe, se comprueba un cambio en la participación relativa anterior, sobre todo, en el caso de Noruega. Las compras

de este país, especialmente en Panamá, Suriname, Jamaica y Trinidad y Tobago lo ubican como el tercer mercado para los países latinoamericanos, dejando a Finlandia como el mercado más reducido de las cuatro naciones del norte de Europa.

Todos los países de la ALADI y del MCCA realizan ventas en los mercados de los países nórdicos. Por su parte, Panamá y la mayoría de las naciones del Caribe también efectúan exportaciones a dichos países. Sin embargo, se puede comprobar un alto grado de concentración en tres países: Brasil (US\$ 442 millones), Venezuela (US\$ 182 millones) y Colombia (US\$ 169 millones). Este conjunto representa cerca de los tres cuartos de las exportaciones regionales. Si se agregan Argentina y Chile, se concluye que los cinco países signatarios representan casi el 90 por ciento de las ventas latinoamericanas a los Países Nórdicos. Al reunir las exportaciones de las cinco naciones que componen el Grupo Andino, se concluye que sus ventas en los mercados de los países del norte de Europa se hallan en segundo lugar después de Brasil (US\$ 377 millones, representando el 35 por ciento del total).

Una característica central en la estructura de las exportaciones de la región es la elevada concentración en los productos primarios y combustibles. Estos alcanzan a US\$ 741 millones y US\$ 190 millones, respectivamente, mientras las manufacturas llegan sólo a US\$ 135 millones. No obstante, es interesante destacar el persistente proceso de diversificación en favor de los bienes manufacturados. Así, es posible comprobar que, mientras los pri-

**CUADRO 6**  
Comercio latinoamericano con los Países Nórdicos según grupos de productos  
(millones de dólares)

Años	Total Importaciones	Total Exportaciones	Balance	Primarios			Combustibles			Manufacturas		
				Imp.	Exp.	Bal.	Imp.	Exp.	Bal.	Imp.	Exp.	Bal.
1970	397	407	10	67	333	266	0	63	63	331	12	-319
1975	1.022	568	-454	130	448	318	1	67	66	891	53	-838
1980	1.602	1.539	-63	219	954	735	7	428	421	1.376	157	-121
1981	1.643	1.261	-382	197	780	583	4	337	333	1.442	143	-129
1982	1.378	1.161	-217	145	792	647	1	238	237	1.232	132	-110
1983	917	1.066	149	112	741	629	1	190	189	803	135	-66



meros rubros mencionados alcanzan el 87 por ciento de las exportaciones, las manufacturas ocupan sólo el 13 por ciento. Esto contrasta favorablemente con la estructura existente al comenzar el decenio pasado, cuando los productos básicos representaban el 97 por ciento y las mercaderías industrializadas significaban sólo un 3 por ciento (ver Cuadros 3 y 5).

La diversificación descrita fue consecuencia del crecimiento relativamente más rápido de cada uno de los grupos de mercaderías industrializadas, estos es, manufacturas diversas, maquinarias y equipos de transporte, bienes de consumo e intermedios y productos químicos. En contraste, los grupos de productos básicos, que son los más importantes de las ventas latinoamericanas, como los productos agropecuarios (US\$ 634 millones) y combustibles, presentaron los ritmos más lentos de expansión después de los metales no ferrosos (US\$ 26,2 millones). Estos últimos ofrecieron incluso una disminución en términos absolutos con respecto a los niveles de exportación alcanzados en 1970.

Es conveniente examinar los comportamientos sectoriales descritos en el conjunto de las exportaciones de América Latina. En este sentido, es posible constatar que la pérdida en la importancia relativa del mercado de los Países Nórdicos corresponde, principalmente, al menor significado de los productos primarios (3,6 por ciento en 1970 y 2,3 por ciento en 1983) y de los combustibles (2,1 por ciento, en 1970 y 0,6 por ciento en 1983). En el caso de las manufacturas se presentan fluctuaciones propias de una corriente reducida de intercambio; sin embargo desde 1979 se observan sucesivas reducciones de su significado dentro del total de las ventas de la región en el exterior, desde 1,2 por ciento hasta 0,7 por ciento en 1983. De este modo, el componente de manufacturas en la estructura de las exportaciones a los Países Nórdicos (13 por ciento) es sensiblemente menor que el que existe en el conjunto de las ventas de América Latina en el exterior (21 por ciento).

### 3 Las importaciones desde los Países Nórdicos

Desde 1970, la evolución de las importaciones desde los Países Nórdicos presenta un comportamiento similar al registrado en el conjunto de las compras latinoamericanas en el exterior. Es decir, se registran una expansión hasta 1981 —con una leve interrupción en 1976— para producirse en los dos últimos años examinados, sucesivas contracciones. De acuerdo a esta evolución, el decenio anterior se inició con importaciones de US\$ 397 millones; se alcanzó a un valor máximo a principios de la presente década, con un registro superior a los US\$ 1.600 millones, para descender en 1983, hasta un nivel de US\$ 916 millones (ver Cuadros 4 y 5).

De igual forma que en el caso de las exportaciones, el origen de las compras de los países de la ALADI y el MCCA corresponde en forma mayoritaria a los productos procedentes de Suecia (US\$ 504 millones en 1983). En esta corriente de intercambio la importancia de este país es superior al caso de las exportaciones puesto que regularmente representa más de la mitad del total de las compras en los Países Nórdicos. Le siguen en importancia, con valores muy parecidos a lo largo de casi todo el período, Dinamarca (US\$ 155 millones) y Finlandia (US\$ 170 millones, en 1983). Noruega es el país que menor representación alcanza en el abastecimiento e incluso con una clara tendencia a disminuir en los últimos años (US\$ 88 millones, en 1983).

De igual manera que en el caso de las exportaciones, resulta importante destacar que si se considera la situación de Panamá y los nueve países del Caribe que son Estados Miembros del SELA, se produce una alteración en las tendencias anteriores pues Noruega, especialmente por sus ventas a Panamá, y en menor medida a Cuba, Trinidad y Tobago y Jamaica, se convierte en el segundo abastecedor nórdico de los países de la región.

Las compras de Panamá son de tal importancia que si se observan las fuentes estadísticas de los países del norte de Europa aparece, en 1983, como el principal mercado de América

Latina para dichos países y no sólo por sus compras en Noruega sino también por sus importaciones desde los demás Países Nórdicos.

Entre los países de la ALADI y el Mercado Común Centroamericano se observa una menor concentración de las importaciones que la descrita anteriormente para el caso de las ventas al norte de Europa. Los mismos tres países, Brasil (US\$ 268 millones), Venezuela (US\$ 129 millones) y Colombia (US\$ 116 millones) en 1983 son los principales importadores pero representan sólo el 56 por ciento del total. Si se agregan México (US\$ 100 millones) y Argentina (US\$ 93 millones) se cubren las tres cuartas partes de las compras regionales.

Para superar el 90 por ciento de las importaciones es necesario considerar, además, a Perú (US\$ 55 millones), Chile (US\$ 51 millones) y el Ecuador (US\$ 44 millones). Cabe mencionar que al reunir las importaciones del conjunto de países del Grupo Andino se concluye que esta agrupación es el principal mercado latinoamericano para los Países Nórdicos (US\$ 354 millones, o sea, 39 por ciento del total). El elevado grado de concentración de las importaciones de la región en bienes industrializados constituye el rasgo dominante en esta corriente de comercio con las naciones del norte europeo. Durante el período examinado no se producen modificaciones sustanciales en su estructura aunque es posible observar en los años recientes, una cierta tendencia a acentuar el significado de las manufacturas. Si se consideran los valores de 1983 se concluye que las importaciones de estas mercaderías alcanzaron a US\$ 803 millones. Es necesario destacar que dos años antes estas importaciones habían llegado a US\$ 1.442 millones, las compras de productos primarios ascendieron sólo a US\$ 112 millones y las importaciones de combustibles fueron mínimas (Ver Cuadros 4 y 5). Estos valores significan que las compras regionales en bienes manufacturados representan el 88 por ciento del total. Interesante es recordar que este porcentaje es prácticamente el mismo que se observa en la estructura de las exportaciones latinoamericanas, pero, para el conjunto de los productos bási-

cos. Es decir, la asimetría en las corrientes comerciales mutuas no puede ser más nítida.

Al comparar la evolución de la estructura de las importaciones desde los mercados nórdicos con la composición del conjunto de las compras latinoamericanas se destacan dos hechos de significación: el peso mayor de las manufacturas nórdicas y su estabilidad a pesar que estos bienes pierden importancia en la estructura de las importaciones globales de la región.

De las características anteriores se desprende, además, que la pérdida de la importancia relativa del conjunto de los abastecimientos desde los Países Nórdicos responde, principalmente, a la caída más pronunciada en el significado de los productos primarios y, en menor medida, en los rubros industrializados.

La composición de las compras latinoamericanas en los mercados del norte de Europa es digna de ser resaltada. Más de la mitad de las mismas están constituidas por maquinarias y equipos de transporte (US\$ 490 millones, en 1983) y si se agregan las manufacturas de consumo e intermedios (US\$ 199 millones), se cubre más de las tres cuartas partes de las mismas. Cabe destacar que, dos años antes, los niveles alcanzados habían sido US\$ 846 millones y US\$ 424 millones, respectivamente. A continuación se encuentran los rubros químicos (US\$ 91 millones) y los agropecuarios (US\$ 77 millones), los cuales constituyen el principal grupo de productos primarios que importa la región.

Los valores anteriores determinan que la importancia relativa de estos tipos de bienes abastecidos por los Países Nórdicos sea cerca del doble (3 por ciento) que la participación del conjunto de los productores de estos países en el total de las compras latinoamericanas en el exterior (1,6 por ciento).

Desde el punto de vista de las estadísticas de los Países Nórdicos, interesa mencionar que las maquinarias y equipos de transporte presentan un significado creciente en las ventas que registran América Latina (56 por ciento en 1970 y 66 por ciento en 1983) y que estas ventas fluctúan entre 4 y 5 por ciento de las exportaciones totales

de los Países Nórdicos de estos productos.

### III Las perspectivas de los intercambios de América Latina con los Países Nórdicos

Las tendencias descritas anteriormente ponen de manifiesto las orientaciones centrales que podrían guiar el desarrollo futuro de las relaciones comerciales nórdico-latinoamericanas: **1** expandir los bajos niveles de comercio existentes en la actualidad; **2** diversificar los mercados y **3** reducir la asimetría que se observa en las estructuras de las exportaciones y de las importaciones.

#### 1 La expansión del intercambio

La expansión del intercambio debería procurar, en una primera etapa, recuperar la importancia que ya han tenido en el pasado las corrientes comerciales recíprocas. Los valores registrados en 1983 correspondieron a los alcanzados por las exportaciones en 1978 y por las importaciones en 1974. El significado de esta recuperación se puede apreciar mejor si se considera que, de lograrse nuevamente los máximos niveles alcanzados a comienzos de la presente década, se obtendría un aumento en los intercambios de US\$ 1.200 millones, es decir, un 60 por ciento más que lo registrado en 1983. Más significativo aún sería recuperar la importancia relativa que tuvo el comercio al empezar el decenio de los setenta, esto es, el 3 por ciento, tanto en las exportaciones como en las importaciones. En este caso, se lograría —sobre la base de las estimaciones del comercio de América Latina en 1985, incluidos Panamá y los países del Caribe— aumentar los intercambios mutuos a un nivel de US\$ 4.400 millones, ello significaría duplicar los valores existentes.

#### 2 La diversificación de los mercados

La diversificación de los mercados, especialmente, de las exportaciones e importaciones latinoamericanas, debe constituir una segunda orientación para el futuro de los intercambios mutuos. Si bien la participación de las co-

rrientes comerciales de cada uno de los Países Nórdicos con el conjunto de la región presentan algunos aspectos distintos en relación a sus intercambios mundiales, todos ellos actúan en una forma relativamente proporcionada en el comercio nórdico con América Latina. En cambio, como se ha destacado anteriormente, existe un alto grado de concentración de los mercados de la región, tanto en sus exportaciones como en sus abastecimientos del norte de Europa. Las nueve décimas partes de los intercambios están cubiertas por sólo cinco países, en el caso de las ventas a los Países Nórdicos, y por ocho, en las corrientes importadoras. Existen, por lo tanto, alrededor de veinte países que realizan intercambios muy reducidos (ver Cuadro 6).

En la perspectiva de los futuros desarrollos de las corrientes comerciales recíprocas, es de interés destacar que —salvo muy pocas excepciones— todos estos últimos países efectúan algún comercio, tanto de exportación como de importación, con las naciones nórdicas; más aún, la mayoría de ellas efectúa intercambios con las cuatro naciones. Lo anterior permite concluir que existirían ya las bases mínimas como para iniciar gradualmente un proceso de expansión de los respectivos intercambios y, por lo tanto, diversificar los mercados nórdicos latinoamericanos.

#### 3 La asimetría en la estructura del intercambio

Con el objeto de contribuir no sólo al comercio exterior sino al desarrollo económico de América Latina, la expansión de los intercambios y la diversificación de los mercados debe ir acompañada de una modificación sensible en la asimetría que tradicionalmente se observa en las corrientes de la región con los Países Nórdicos. Evidentemente, no se trata de reducir las compras de bienes industrializados ni de incrementar las adquisiciones de materias primas que efectúa la región en el norte de Europa. La expansión de intercambio debe significar, necesariamente, un aumento de las importaciones de ambos tipos de mercaderías. Se trata de empen-



der un esfuerzo conjunto, tendiente a fortalecer la actual exportación latinoamericana y diversificarla hacia nuevos productos y mercados, poniendo en dicho esfuerzo un énfasis muy considerable en promover la exportación de los productos manufacturados de la región.

En este sentido, el esfuerzo anterior debería traducirse, en un plazo breve, en lograr que la proporción de las exportaciones de bienes industrializados de América Latina hacia los Países Nórdicos alcance, por lo menos, un valor similar al que presenta el conjunto de las ventas de manufacturas de la región en el exterior, esto es, 21 por ciento.

Esta meta significaría, según las cifras de las exportaciones de 1983, alcanzar un nivel superior a los US\$ 200 millones, o sea, un 60 por ciento más que las exportaciones de manufactu-

ras a los Países Nórdicos registradas en dicho año. Si esa meta se estimara en un contexto de recuperar la importancia relativa de los intercambios de 1970, las exportaciones de manufacturas deberían superar los US\$ 500 millones.

Actualmente, existe una gran concentración en los intercambios nórdico-latinoamericanos. Cuarenta productos principales comprenden el 98 por ciento del total de las ventas de los países latinoamericanos y el 91 por ciento de sus adquisiciones en las naciones del norte de Europa. Esta concentración es claramente mayor que la que representan los cuarenta productos principales del total de las exportaciones (90 por ciento) y de las importaciones (80 por ciento) de los países de la región.

Se observa que cuatro productos: café, petróleo crudo, alimentos para

animales y derivados del petróleo representan el 70 por ciento del total. El primero de ellos, el café representa el 45 por ciento del conjunto de las ventas latinoamericanas a los países nórdicos (ver Cuadro 7).

#### 4 Estructura actual del intercambio y posibilidades de su modificación

Por lo expuesto precedentemente, surge la necesidad de examinar algunos elementos de las corrientes de comercio que permitirían mejorar el nivel y estructura de las exportaciones de la región a los mercados nórdicos. En este sentido interesa destacar los siguientes aspectos: a) los productos manufacturados que ya forman parte de los principales productos de exportación a los países del norte de Europa; b) aquellos que ya se exportan pero con valores redu-

#### CUADRO 7

Principales productos de exportación de América Latina a los Países Nórdicos: sus mercados en estos países y su importancia en las exportaciones totales de la región en 1983 (millones de dólares y porcentajes)

	Exportaciones de América Latina a los Países Nórdicos			Importaciones de los Países Nórdicos		Exportaciones totales de América Latina			
	Totales	Participación		Totales	Desde América Latina	Valor	Valor	Participación en el total %	
		Valor	En el total a los Países Nórdicos %						En el total del producto al mundo %
0.71	Café	483	45.3	8.5	768	75.4	579	5.669	6.6
331	Petróleo crudo	125	11.7	0.5	6.926	1.7	120	25.122	29.4
081	Alimentos para animales	69	6.5	2.3	782	24.8	194	3.023	3.5
332	Derivados del Petróleo	65	6.1	0.7	5.197	2.0	106	8.630	10.1
	Subtotal 4 productos	742	69.6	1.7	13.692	7.3	998	42.444	49.7
	Subtotal 36 productos	303	28.4	1.4	22.102	2.0	438	21.574	25.2
	Total 40 productos Principales	1.045	98.0	1.6	35.794	4.0	1.436	64.018	75.0
	Total Países Nórdicos y Mundo	1.066	100.0	1.2	68.644	2.2	1.542	85.397	100.0

Fuente: División de Estadísticas y Análisis Cuantitativo (CEPAL) para las exportaciones de América Latina y 'Commodity Trade Statistics' Series D, de Naciones Unidas para las importaciones de los Países Nórdicos.

cidos; y c) aquellos que son vendidos en el exterior pero que aún no forman parte de las corrientes de venta a los Países Nórdicos. Además, interesa examinar no sólo el valor actual de las exportaciones sino especialmente, su potencialidad futura. Para estos efectos, se puede observar el valor y la diversificación actual de los mercados de dichos productos, así como las compras que los mercados nórdicos efectúan no sólo desde la región sino, en particular, sus adquisiciones en el resto del mundo.

#### **a Composición y nivel de las principales exportaciones actuales al norte de Europa**

El examen de los cuarenta principales productos de exportación de los países latinoamericanos al norte de Europa permite comprobar que sus ventas ascienden a US\$ 1,045 millones, lo que le asigna a estos mercados una importancia relativa mayor (1.6 por ciento) que lo que el conjunto de los Países Nórdicos representa para el total de las ventas latinoamericanas a dichos países (1.2 por ciento). Conviene destacar que las exportaciones mundiales de la región para esta misma canasta de productos alcanzó a US\$ 64,018 millones. Si se excluyen los cuatro productos que cubren el 70 por ciento de las ventas a los países del norte de Europa, se comprueba que los 36 productos restantes alcanzan una exportación a los Países Nórdicos de US\$ 303 millones y que las ventas totales al exterior de estas mercancías llegan a US\$ 21,554 millones; o sea, los mercados nórdicos representan el 1.4 por ciento del total de las exportaciones de los citados 36 productos (ver Cuadro 7).

Las cifras anteriores permiten apreciar que existe, en principio, una gran diferencia entre lo que la región es capaz de exportar en la actualidad en el grupo de productos seleccionados y lo que se vende en el norte de Europa.

Más interesante aún es observar la magnitud de los mercados nórdicos, ya sea para la canasta de los cuarenta principales productos o bien para los treinta y seis, excluidos los cuatro

rubros dominantes. En este caso, se puede comprobar que el mercado total de importaciones que muestran las estadísticas nórdicas alcanza a US\$ 35,794 millones y que sólo un 4 por ciento proviene de los países latinoamericanos. Al considerar los 36 productos, se observa que las importaciones totales llegan a US\$ 22,102 millones y que los productos latinoamericanos sólo abastecen el 2 por ciento de las necesidades de importaciones de los Países Nórdicos. Existe, en principio, un importante potencial de mercados que permitiría a los productos de la región alcanzar un grado de penetración mayor que el bajo nivel logrado hasta el presente. Entre los principales productos latinoamericanos de exportación, figuran 22 rubros manufacturados, que abarcan varias actividades productivas. La mayoría de ellos son mercaderías de consumo habitual, como los textiles, vestidos, productos de cuero y calzado, pero, también, se presentan productos intermedios, como los químicos, aceros y derivados de la madera. De especial significación son algunas exportaciones de maquinarias e incluso de vehículos automotores. Precisamente estos últimos, junto a los hilados y los productos de cuero, constituyen los principales ítems de las exportaciones manufacturadas a los Países Nórdicos. Todos estos productos presentan valores de comercio que fluctúan entre US\$ 19.5 millones y US\$ 1 millón, según las cifras de 1983.

Como era de esperar, los grados de penetración de los principales productos en los mercados nórdicos son bajos: en un número significativo de productos no se llega al 1 por ciento. Otros 15 rubros fluctúan entre 1 y 5 por ciento y sólo los diez restantes presentan una participación mayor que este último porcentaje. Existen cinco ítems con un grado de penetración relativamente elevado; las frutas frescas o secas (15.1 por ciento), el tabaco en bruto (15.4 por ciento), las frutas en conserva (22.9 por ciento), los alimentos para animales (24.7 por ciento) y, particularmente, el café, que alcanzan a abastecer los tres cuartos del total de las importaciones nórdi-

cas. Si se extiende el examen de las compras de los productos que los países del norte de Europa realizan en Panamá y el Caribe, se comprueba que en cinco casos estas importaciones aumentan de modo significativo la penetración de los productos de América Latina en los mercados nórdicos; tal es la situación de los metales no ferrosos (28.1 por ciento), el azúcar (23.1 por ciento), las frutas frescas (19.7 por ciento), el hierro en bruto (12.7 por ciento) y los productos químicos inorgánicos (10.0 por ciento).

Finalmente, cabe destacar que el examen de los 40 productos principales de exportación de los países de la ALADI y el MCCA, confirma la necesidad de diversificar los orígenes de las exportaciones latinoamericanas. Mientras la mayoría de los productos que exporta la región abastecen a tres o a los cuatro países nórdicos, esos productos son en su mayor parte vendidos a lo sumo por cuatro países de la región; más aún, la mitad de las mercaderías son exportadas por sólo uno o dos países latinoamericanos. En el otro extremo del espectro, sólo existen cuatro ítems que son vendidos por seis o más países: productos vegetales en bruto, carnes, frutas frescas o secas y café. Para este último, existen nueve países de la región que son abastecedores.

#### **b Necesidad de expandir la presencia de rubros de participación reducida en los intercambios**

La promoción de los intercambios recíprocos y, en particular, la expansión y diversificación de las exportaciones de América Latina, especialmente en el sector de los bienes industrializados, debe abarcar todas las posibilidades que existen para ello. Así, conviene examinar el intercambio no sólo de los cuarenta productos principales, sino también las exportaciones menores que constituyen el resto de los otros noventa y nueve rubros que componen el total de la canasta de bienes que se venden a los mercados nórdicos. De ellos, cincuenta y tres rubros corresponden a bienes manufacturados y su diversidad es mayor



que la descrita en los párrafos precedentes. El valor de estas exportaciones es inferior al millón de dólares y prácticamente la mitad de los ítems considerados resultan incluso inferiores a los cien mil dólares (ver Anexo XXIX). Actualmente, en su conjunto, sólo representan ventas al norte de Europa por 21 mil millones de dólares.

### c Incorporación de rubros que no forman parte de las corrientes actuales de exportación

También es preciso examinar aquellas exportaciones que América Latina ya está realizando y aún no son destinadas a los Países Nórdicos. Existen cuarenta y un grupo de bienes que se encuentran en esta situación.

Considerados en su conjunto, estos cuarenta grupos de productos representan un cuarto de la exportación total de los países latinoamericanos, esto es, un valor superior a los US\$ 21,000 millones. Por su parte, si se consideran las importaciones que efectúan los Países Nórdicos en productos que no corresponden a los 40 rubros principales de la exportación latinoamericana a dichos mercados, se presenta un mercado de US\$ 33.000 millones.

Resulta evidente que la diferente estructura de las exportaciones latinoamericanas, centradas fundamentalmente en productos primarios y de las importaciones de los Países Nórdicos, compuestas mayoritariamente por bienes manufacturados, aparecen como un limitante para la expansión futura de los intercambios. Sin embargo, si lo que se persigue es definir una acción conjunta orientada, en forma prioritaria, a modificar la estructura

de la producción exportable de América Latina de modo de expandir hacia las áreas más dinámicas del comercio internacional —como son las maquinarias y equipos de transporte— determinadas manufacturas y los productos químicos, se puede concluir que el esfuerzo resulta adecuado. La exportación latinoamericana estaría ante mercados que presentan su mayor dinamismo, exactamente, en dichas actividades. El incipiente desarrollo de la exportación manufacturera de la región, así como los potenciales mercados que ofrecen los Países Nórdicos constituyen bases para iniciar una acción conjunta orientada a la expansión y diversificación de las exportaciones latinoamericanas y al incremento del intercambio de los países nórdicos.

Emprender una acción conjunta tendiente a fortalecer los vínculos comerciales debe considerar, también en forma relevante, la expansión de las exportaciones de estos países de la región. A estos efectos, conviene examinar las características de las importaciones latinoamericanas desde el noreste de Europa.

Al examinar los cuarenta productos principales que las naciones latinoamericanas compran en los países nórdicos, es posible observar que la canasta de productos de importación se halla menos concentrada y que está compuesta en forma claramente mayoritaria por bienes manufacturados. Además, en la mayoría de los productos las exportaciones son realizadas por tres o los cuatro países nórdicos. De igual manera, en la mayoría de los casos las ventas presentan un mayor grado de diversificación, pues están destinadas a seis o más

países e incluso existen productos que se venden en los dieciséis países analizados.

Las compras latinoamericanas para los cuarenta productos principales de importación desde los Países Nórdicos alcanzaron US\$ 835 millones en 1983, cifra que resulta sensiblemente menor a los US\$ 1,435 millones registrados dos años antes. Como se expuso anteriormente, cabe destacar que las importaciones totales de la región, en esos mismos productos en 1983, fueron de US\$ 28,152 millones, es decir, casi mitad de los US\$ 53.100 millones efectuados en 1981. Existe, en consecuencia, un importante mercado potencial para las exportaciones nórdicas en la región.

En la perspectiva de una expansión futura del intercambio conviene destacar dos características que se observan en las importaciones de este conjunto de productos. Por una parte, que las compras de la región han tendido de manera perceptible a concentrarse en estas cuarenta mercaderías, luego de representar, tanto en 1970 como en 1980 y 1981, cerca del 87 por ciento en 1983. Por la otra, la importancia de esta canasta de cuarenta rubros dentro de las compras totales de la región ha descendido en forma muy clara del 62 por ciento, en 1970 al 50 por ciento, en 1983. Este descenso ha sido relativamente mayor que el que registraran las importaciones totales de América Latina de estas mismas mercaderías. Ambos elementos deberán ser tenidos en cuenta en el diseño de las futuras acciones conjuntas que se deseen emprender para fortalecer los intercambios entre ambas regiones.

### Notas

<sup>1</sup> Ver: UNCTAD, *Boletines Mensuales de Precios de Productos Básicos y CEPAL, Balance Preliminar de la Economía Latinoamericana* (1984 y 1985).

<sup>2</sup> Desde el punto de vista de los Países Nórdicos, sus exportaciones a América Latina representan el 1,7 por ciento y sus importaciones desde la región significan el 2,8 por ciento del total de sus compras en el exterior. Cabe mencionar que el mercado de Japón es de menor importancia que el de América Latina: 1,3 por ciento.

## Las relaciones comerciales de Japón con el mundo en desarrollo<sup>1</sup>

### Secretaría Permanente del SELA

El artículo que se transcribe corresponde al capítulo II del documento 'Relaciones Económicas entre América Latina y el Japón. Situación y perspectivas', elaborado por la Secretaría Permanente del SELA y presentado ante la primera fase de la Reunión Preparatoria del XII Consejo Latinoamericano del SELA, celebrado en Caracas, del 18 al 22 de agosto de 1986.

Durante los años transcurridos de la década del ochenta se afirma una pauta triangular de flujos comerciales y de inversiones Japón-Estados Unidos-CEE de características definidas. En este marco, los intercambios mutuos en comercio e inversiones entre Japón y la CEE son relativamente bajos, situándose en el orden de un 10 por ciento o menos del total de exportaciones e inversiones. En tanto, el comercio entre Japón y Estados Unidos crece rápidamente, con una marcada asimetría, desfavorable a los Estados Unidos, mientras es alta la participación estadounidense en las inversiones japonesas en el exterior y en las inversiones extranjeiras en Japón<sup>2</sup>, si bien todavía es relativamente reducida la presencia japonesa en el total de las inversiones extranjeiras en los Estados Unidos<sup>3</sup>. Por último, el movimiento comercial y de inversiones entre los Estados Unidos y Europa Occidental es significativo y tanto en porcentajes de participación como en volúmenes presenta situaciones equilibradas<sup>4</sup>.

#### A. Tendencias del comercio en la Cuenca del Pacífico

Paralelamente, adquiere creciente importancia el flujo de inversiones y comercio en la Cuenca del Pacífico, donde los países del Sudeste Asiático de reciente industrialización (PARI) - Hong Kong, Corea del Sur, Taiwán y Singapur - y algunos países de ASEAN (Cuadro 1) emergen como actores relevantes, estrechamente vinculados a Japón, los Estados Unidos y la CEE.

El fortalecimiento de los vínculos económicos con los países de la zona del Pacífico, constituye una de las metas más importantes de la política económica externa japonesa durante los próximos años. Es previsible que en esa área se registren las más altas tasas de crecimiento de la economía mundial en las décadas venideras<sup>5</sup>. La idea de concentrar esfuerzos en el desarrollo de una 'Cuenca del Pacífico', concebida casi dos décadas atrás por los japoneses y que ahora recibe creciente atención por parte del gobierno estadounidense, se apoya en argumentos económicos de peso. Los países de la Cuenca representan hoy más del 50 por ciento de la población del globo, cuentan con muy ricas fuentes de energía y materias primas y disponen de más del 60 por ciento del producto bruto mundial.

La Cuenca del Pacífico representaba un comercio del orden de los 183.000 millones de dólares en 1983, frente a la Cuenca del Atlántico, que sólo alcanzó los 113.000 millones. Las inversiones de los Estados Unidos en la Cuenca del Pacífico están creciendo siete veces más rápido que las que tal país realiza en la Comunidad Económica Europea. Al mismo tiempo se incrementan rápidamente las inversiones mutuas entre los Estados Unidos y Japón. Asimismo, se estima que, para el año 2000, los PARI, ASEAN y China Popular alcanzarán en su conjunto un producto bruto igual al que tendrá Japón al finalizar este siglo (actualmente equivale al 50 por ciento del PBN japonés), mientras su volumen de comercio igualará al de los Estados Unidos<sup>6</sup>. En este contexto, el fuerte impulso exportador de Japón y los PARI es uno de los acontecimientos más importantes en la economía mundial en los últimos veinte años. Ha llevado a un sinnúmero de pronósticos de un 'Siglo del Pacífico' y a un realineamiento de las fuerzas globales. Las tendencias del comercio que han acompañado a este aumento de las exportaciones provenientes del Pacífico han configurado otro triángulo de relaciones entre los Estados Unidos, América Latina y los PARI. En los años 70 'aparece un triángulo comercial, con Estados Unidos exportando

manufacturas, principalmente bienes de capital, a los países de Latinoamérica, quienes a su vez venden materia prima al mercado mundial. Los PARI asiáticos compran materia prima y venden productos manufacturados, principalmente bienes de consumo, a Estados Unidos...'<sup>7</sup>. Estos patrones siguen los rasgos generales de ventaja comparativa según la cual la expansión comercial profundiza la especialización en producción de bienes para los cuales sean particularmente adecuados los recursos humanos, físicos y de capital de cada país en particular. Por otro lado, existe un alto grado de concentración de exportaciones del Pacífico en el mercado norteamericano, especialmente en cuanto a productos manufacturados. En 1979, Norteamérica absorbió el 35 por ciento de las exportaciones totales de los PARI, mientras que Japón sólo importó el 14,5 por ciento. En 1979, el 60 por ciento de las exportaciones industriales de los PARI fue importado por Estados Unidos y Europa conjuntamente, destinando sólo el 11 por ciento al Japón. Estas cifras relativas indican claramente que la mayor parte del aumento en las exportaciones de los PARI en los años 70 fue absorbida fuera de Asia.

Tal situación presenta serios interrogantes sobre el futuro de las relaciones comerciales dentro del Asia del Pacífico y entre el Asia del Pacífico y el resto del mundo. También hace dudar si el papel de Japón en la economía mundial sirve para aliviar las presiones del intercambio comercial o si las exacerba.

Continuar con el seguimiento del patrón de integración mundial de las relaciones comerciales tiene el efecto de relacionar las principales regiones de la economía mundial y profundizar la especialización entre ellas. Sin embargo, tiene la desventaja de concentrar la presión sobre el mercado norteamericano, dando como resultado reacciones proteccionistas que generan restricciones al crecimiento del intercambio comercial mundial en general. Un patrón comercial orientado más regionalmente entre los países de Asia del Pacífico obligaría a especializaciones estrechas dentro de la



**CUADRO 1**  
**Estadística de ASEAN y otros países asiáticos**  
**(1984)**

País	Población (en millones)	Área (1,000 Km <sup>2</sup> )	Densidad de población (por Km <sup>2</sup> )	PNB US\$ (mil millones)	(1983) Per capita (US\$)	Promedio de tasa de cre- cimiento con valor (real) al 1979-83	Reservas Internacionales (millones de US\$)	Comercio Externo (millones de dólares)	
								Export. (Fob)	Import. (CIF)
Japón	120.02	378	323	1,158.8	9,717	4.1%	27,260	170,114	136,503
Corea del Sur	40.58	98	414	76.8	1,923	5.2	2,785	29,246	30,631
Taiwan	18.83	36	523	49.6	2,646	6.1	16,512	30,491 <sup>c</sup>	22,042 <sup>c</sup>
Hong Kong	5.36	1.0	5,124	28.2	5,319	7.8	—	28,324 <sup>c</sup>	28,571 <sup>c</sup>
ASEAN <sup>a</sup>	281.45	3,050	92	198.9	707	—	23,518	—	—
Indonesia	159.89	1,905	84	78.3	491	6.1	5,720	21,903	13,882
Filipinas	53.35	300	178	34.6	665	3.9	890	5,290 <sup>c</sup>	6,448 <sup>c</sup>
Tailandia	50.40	300	178	34.6	665	3.9	890	5,290 <sup>c</sup>	6,448 <sup>c</sup>
Malasia	15.28	514	98	40.4	816	5.6	2,689	7,415 <sup>c</sup>	10,371 <sup>c</sup>
Singapur	2.53	330	46	29.3	1,971	7.1	3,803	16,493 <sup>c</sup>	14,067 <sup>c</sup>
Singapur	2.53	0.6	4,092	16.3	6,523	8.7	10,416	24,068 <sup>c</sup>	28,660 <sup>c</sup>

Aclaraciones: a ASEAN; b Fin de 1984 y Reservas totales (Valoración Nacional); c los valores del dólar son calculados de acuerdo a los promedios anuales de las tasas de intercambio suministrados por el FMI, *International Financial Statistics*.  
Fuente: IMF, *International Financial Statistics*, August 1985, Official Country Statistics; Asian Development Bank, *Key Indicators of Developing Member Countries of ADB*, April 1985, Bank of Japan, *Comparative International Statistics*, 1985.

**CUADRO 2**  
**Ajuste comercial e industrial**  
**Composición de las exportaciones según su destino**  
**(porcentaje)**

Exportaciones de	Japón	PARI	ASEAN	Exportaciones a			
				Norte América	Europa Occid.	Australia/ N. Zelandia	Medio Oriente
<b>A Todos los productos básicos:</b>							
Japón		12,4	10,0	34,4	12,8	3,6	1,3
		13,8	9,3	27,5	16,0	3,1	9,3
PARI	11,1	5,3	8,6	41,4	18,6	2,4	0,8
	14,5	5,2	6,2	35,3	21,4	2,5	6,3
ASEAN	20,9	4,9	17,1	18,2	16,0	3,1	0,7
	26,5	6,9	22,0	18,4	15,7	2,7	2,0
<b>B Productos industriales:</b>							
Japón		11,4	10,1	35,2	12,3	3,7	1,3
		13,4	9,3	27,9	16,0	3,1	9,4
PARI	5,7	4,6	8,7	46,7	19,2	2,7	0,9
	10,9	5,1	5,9	37,9	22,6	2,7	6,2
ASEAN	9,3	2,5	22,4	28,3	12,3	1,2	0,4
	8,3	7,1	21,8	25,0	20,4	2,6	4,8
<b>C Textiles y prendas de vestir:</b>							
Japón		17,8	11,2	30,3	7,0	5,8	2,7
		23,1	9,8	13,7	7,6	5,0	9,9
PARI	4,1	4,2	7,1	40,5	27,1	3,6	0,8
	14,4	5,9	4,7	31,0	28,0	3,0	3,5
ASEAN	2,7	2,7	13,5	21,6	9,0	0,9	1,8
	6,2	5,7	11,9	18,8	34,4	9,4	5,9

Notas: 1 Los porcentajes están calculados utilizando las exportaciones totales de los grupos individuales como denominadores.

2 La cifra en la línea superior indica la participación en 1988 de la inferior participación en 1979.

Fuente: Ippei Yamazawa, 'Japan and Her Asian Neighbors in a Dynamic Perspective', Facultad de Economía, Universidad de Hitotsubashi, Konitachi, Tokyo, abril de 1984.

manufactura en dichos países y a lo que se llama intercambio comercial cruzado en las manufacturas. Esto aliviaría las presiones comerciales sobre Estados Unidos, pero probablemente retrasaría el ritmo de crecimiento dinámico en el Asia del Pacífico.

El patrón de intercambio comercial de textiles y prendas de vestir es ilustrativo del papel potencial del Japón para regionalizar las relaciones comerciales de Asia del Pacífico y aliviar las tensiones Estados Unidos-PARI. Entre 1969 y 1979, la participación de las importaciones del Japón en las exportaciones de los PARI de textiles y prendas de vestir aumentó 10 por ciento (del 4 al 14 por ciento), mientras que la participación norteamericana cayó 10 por ciento (del 41 al 31 por ciento). Un mayor papel de Japón como mercado para las exportaciones

de productos manufacturados de Asia del Pacífico, podría jugar un gran papel en la reestructuración de las relaciones comerciales en el futuro. En principio, las declaraciones gubernamentales apuntan en esa dirección e importantes empresas japonesas están incrementando sus inversiones en los PARI para producir partes y componentes para la industria nipona<sup>8</sup>, pero subsisten serias resistencias a esta apertura por parte de distintos sectores de interés en Japón.

Sin embargo, en los años 70, una gran parte de los déficits comerciales locales de los PARI estaba representado por sus déficits comerciales bilaterales con Japón. Esto significa que los PARI han sido más importantes para absorber el superávit de exportaciones de Japón de lo que Japón ha sido

en absorber el superávit de los PARI, que fue desviado hacia Estados Unidos.

Existe una fuerte presión por parte de los países del Sudeste Asiático para que Japón absorba un mayor porcentaje de las exportaciones de sus materias primas y manufacturas<sup>9</sup>. En el caso de que no se produzca una plena recuperación de las economías de los Estados Unidos y la CEE, sus mercados continuarán deprimidos y se incrementarán las presiones para la apertura del mercado japonés por parte de los PARI y del grupo ASEAN. Otro problema puede presentarse en la competencia entre Japón y los PARI por el acceso al mercado estadounidense. En 1983 las importaciones estadounidenses desde los PARI crecieron a 5.800 millones de dólares, lo que representa un tercio del total

### CUADRO 3

#### Las economías en desarrollo

#### Estructura regional de la balanza comercial, 1969-1979

(en millones de dólares)

		Balanza Comercial con					
		Mundo (1)	Japón (2)	PARI Asia Oriental (3)	ASEAN (4)	Asia del Pacífico (5)	Fuera de Asia del Pacífico (6)
Japón	1969	3.500		1.556	441	1.997	1.503
	1979	6.714		8.143	-3.831	4.312	2.102
Taiwán	1969	-165	-448	67	28	-353	188
	1979	2.773	-2.105	957	500	-648	3.421
Corea	1969	-1.019	-634	-3	-56	-693	-326
	1979	-3.224	-2.893	479	-320	-2.734	490
Hong Kong	1969	-247	-474	-64	85	-453	206
	1979	-5.239	-3.145	-1.436	-1.064	-5.645	406
Asia Oriental	1969	-1.431	-1.556		57	-1.499	68
PARI Total	1979	-5.690	-8.143		-884	-9.027	3.337
Singapur	1969	-180	-203	-60	-370	-633	453
	1979	-3.110	-1.300	402	-1.024	-1.922	-1.188
Malasia	1969	772	167	18	213	398	374
	1979	2.961	1.084	288	45	1.417	1.544
Tailandia	1969	-361	-281	29	48	-204	-157
	1979	-1.608	-602	2	41	-559	-1.049
Filipinas	1969	-488	-139	16	-48	-171	-317
	1979	-2.033	-419	-65	-343	-827	-1.206
Indonesia	1969	-73	15	-60	157	112	-185
	1979	8.193	5.068	257	1.281	6.606	1.587
Total ASEAN	1969	-330	-441	-57		-498	168
	1979	4.403	3.831	884		4.715	-312

Nota: (5) = (2) + (3) + (4), (6) = (1) - (5).

Fuentes: Ippei Yamazawa, 'Japan and Her Asian Neighbors in a Dynamic Perspective', op. cit.



del incremento de las exportaciones de los Estados Unidos en ese año. Ese aumento superó ya en más de un 50 por ciento al incremento de las exportaciones japonesas a los Estados Unidos.

El manejo internacional de las relaciones comerciales depende en parte de la administración interna del cambio estructural. Como lo indica el ejemplo de textiles y confecciones recién señalado, los países que se abren a la competencia externa de sectores industriales en los cuales anteriormente mantenían una ventaja comparativa predominante, a medida que suben de escala hacia nuevos sectores de producción industrial, permiten que otros países suban de escala continuamente detrás de ellos. Este tipo de cambio estructural continuo interno, incorporando sectores predominantes al tiempo que abandonan los sectores rezagados, facilita el ajuste del intercambio comercial a nivel internacional.

Dos fuerzas diferentes alteran este proceso de continuo cambio estructural. Una es la protección de los sectores rezagados que impide efectivamente que otros países utilicen el comercio internacional como forma de desarrollar tales sectores como sus propios sectores predominantes. La otra es la movilidad internacional de la tecnología, que permite a los países entrar de un salto en el comercio mundial de productos que están más adelantados en la escala que el país mismo. La movilidad internacional de la tecnología, en realidad significa que los países no tienen que moverse en secuencias a través de cada etapa de ventaja comparativa —recursos naturales, mano de obra, capital, capital humano y producción y exportaciones intensivos en tecnología— para seguir adelantándose. Es posible absorber lo último en tecnología y competir con los países en una etapa superior de desarrollo de comercio internacional en sus sectores predominantes<sup>10</sup>. Las restricciones recientes de Estados Unidos a las importaciones de máquinas herramienta de diversos países, ilustra el problema. Los temas de ajuste y conflicto de intercambio comercial, globalización y

regionalización, cambio estructural y protección serán los que den forma en su mayor parte a las relaciones comerciales en el futuro. Influirán sobre las tendencias de la economía mundial, las relaciones económicas Estados Unidos-Japón y el papel relativo de Asia del Pacífico en el orden mundial. Las relaciones comerciales de América Latina con Japón se verán afectadas por estas tendencias amplias.

## B. Exportaciones latinoamericanas

Dados los rápidos y profundos cambios experimentados en los patrones globales de producción e intercambio comercial en los últimos quince años, es necesario examinar el contexto global de las relaciones comerciales de Latinoamérica con Japón. Las tasas de crecimiento de las exportaciones de Latinoamérica entre 1970 y 1983 fueron más rápidas que el crecimiento promedio de las exportaciones mundiales. El crecimiento de las exportaciones en este período fue el más rápido de la era postguerra. Mientras que Latinoamérica se quedaba muy atrás del crecimiento mundial de las exportaciones antes de 1970, el crecimiento de las exportaciones latinoamericanas superó a las mundiales después de 1970, implicando un cierto cambio en la orientación de las políticas económicas de la región. En el esfuerzo exportador post-1970, Latinoamérica experimentó cambios significativos en el patrón geográfico de sus relaciones comerciales. La participación de las exportaciones de Latinoamérica a los países desarrollados cayó como porcentaje de sus exportaciones totales en casi 13 por ciento entre 1970 y 1982. Dos tercios de esta tendencia descendente en la participación de exportaciones según su destino fueron contrarrestados por aumentos de exportaciones a países en desarrollo y un tercio por el crecimiento de las exportaciones hacia los países socialistas en Europa Oriental.

Un cambio importante en la participación en los mercados de países desarrollados es una dramática caída de 10 por ciento en la participación de

## CUADRO 4

**Crecimiento de las exportaciones 1950-1983**  
(Tasas de crecimiento promedio anual de las exportaciones)

	1950	1960	1970	1970	1975	1983
Mundo	6,5	9,2	20,3	25,9	11,1	
América Latina	2,4	5,2	21,3	27,3	12,9	

Fuente: UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo), *Handbook of International Trade and Development Statistics Supplement 1985*, Naciones Unidas, Nueva York 1985 (llamado aquí en adelante Manual de la UNCTAD).

## CUADRO 5

**Participación de las exportaciones latinoamericanas por destino: 1970-1982**

	1970	1975	1982
Países Desarrollados	74,2	66,5	61,6
Países en Desarrollo	19,1	24,1	27,4
Europa	32,4	22,7	22,2
Estados Unidos	32,4	35,9	30,8
Canadá	3,4	3,4	2,6
Japón	5,4	3,9	4,8
América Latina	17,3	20,1	20,5
Africa	0,7	2,1	2,7
Asia Occidental	0,2	1,3	2,0
Sur y Sureste Asiático	0,9	0,7	2,1

Fuente: UNCTAD, *Handbook of International Trade and Development Statistics Supplement 1985*, op. cit.

las exportaciones latinoamericanas hacia Europa, y una leve caída en la parte que se dirige a Estados Unidos. Canadá y Japón, por su parte, mantuvieron el nivel de sus importaciones latinoamericanas.

El aumento en la participación de exportaciones a los países en desarrollo estuvo distribuido bastante equitativamente entre Latinoamérica, África, Asia Occidental (Medio Oriente) y Sur y Sureste de Asia.

La comparación de las tasas de crecimiento de las exportaciones de Latinoamérica al resto del mundo en el período 1970-1982 para cinco categorías de productos básicos con las tasas de crecimiento promedio de las exportaciones mundiales muestran que sólo en las exportaciones de productos manufacturados Latinoamérica evidencia mayores tasas de crecimiento promedio. Esto es en sí mismo, por supuesto, un descubrimiento signifi-

**CUADRO 6****Crecimiento de las tasas de exportación por grupo de productos: 1970-1982**

(Tasas de crecimiento promedio anual)

	Mundo a Mundo	AL a Mundo	Mundo a PD	AL a PD	Mundo a Mundo	AL a PED
Todos los Productos	16,0	16,4	15,0	14,6	19,3	19,9
Todos los alimentos	13,4	12,7	11,7	9,0	17,2	18,2
Materia Prima Agrícola	10,8	8,5	9,6	7,6	14,1	8,9
Minerales y Metales	10,8	9,6	9,1	8,2	16,9	17,3
Combustibles	25,2	22,5	24,8	22,8	28,5	21,6
Prod. Manufacturados	15,5	20,5	14,7	19,6	18,6	20,9

Fuente: UNCTAD, *Handbook of International Trade and Development Statistics Supplement 1985*, op. cit.

cativo. Las tasas de crecimiento de las exportaciones latinoamericanas en 1970-1982 hacia los países desarrollados (PD) han sido inferiores a (1) las tasas de crecimiento de las exportaciones mundiales, (2) las tasas de crecimiento de las exportaciones de Latinoamérica al mundo y (3) las tasas de crecimiento de las exportaciones mundiales a los países desarrollados para todas las categorías de

**CUADRO 7****Tasas de crecimiento de las exportaciones al Japón por grupos de productos básicos: 1970-1982**

(Tasas de crecimiento promedio anual)

	De:	
	Mundo	América Latina
Todos los Productos	18,3	15,3
Todos los Alimentos	15,2	8,1
Materia Prima Agrícola	10,2	6,0
Minerales y Metales	10,2	14,5
Combustibles	27,6	37,9
Pro. Manufacturados	16,4	24,8

Fuente: UNCTAD, *Handbook of International Trade and Development Statistics Supplement 1985*, op. cit.

productos básicos a excepción de las tasas de crecimiento de las exportaciones de manufacturas latinoamericanas a los PD<sup>11</sup>. Estas comparaciones destacan nuevamente el dinamismo del crecimiento de las exportaciones de productos manufacturados de Latinoamérica y que han servido para atenuar la tendencia descendente de la participación de las exportaciones latinoamericanas a los países desarrollados.

Recordando que el aumento en la participación de las exportaciones de Latinoamérica a los países en desarrollo (PED) es el principal cambio positivo en los mercados de exportación de Latinoamérica, la comparación de las tasas de crecimiento de las exportaciones latinoamericanas por grupos de productos básicos con las tasas de crecimiento de las exportaciones mundiales a los países en desarrollo, revela tasas de crecimiento de Latinoamérica relativamente elevadas en cuanto a productos alimenticios, minerales y metales y manufacturas. Estas tasas de crecimiento de las exportaciones de Latinoamérica en estos tres grupos de productos básicos son significativamente superiores a la tasa promedio de crecimiento de las exportaciones mundiales al mundo en general. En tanto que las tasas de crecimiento de materia prima agrícola y combustibles de Latinoamérica están significativamente por de bajo de los promedios de crecimiento de las exportaciones mundiales. Sin embargo, hay aumentos del 20 por ciento entre 1970 y 1982 en la participación de las exportaciones totales de Latinoamérica al Sur y Sureste de Asia en minerales y metales y en combustibles, y fuertes aumentos en la participación de las exportaciones totales de Latinoamérica a África y Asia Occidental en combustibles y manufacturas. El combustible como porcentaje de las exportaciones intrarregionales aumentó 10 por ciento entre 1970 y 1982. Las exportaciones de alimentos constituyen el 90 por ciento de las exportaciones totales de Latinoamérica a los

países socialistas de Europa Oriental. Las tasas de crecimiento de las exportaciones de Latinoamérica a Japón superaron por un margen substancial las tasas de crecimiento de las exportaciones mundiales al Japón entre 1970 y 1982 en minerales y metales, combustibles y manufacturas. Los minerales y metales representaron la mayor participación de las exportaciones totales de Latinoamérica a Japón, aumentando dramáticamente los combustibles entre 1975 y 1982 hasta representar un tercio de las exportaciones latinoamericanas a Japón. Los productos manufacturados latinoamericanos aumentaron ligeramente como participación en las exportaciones totales de Latinoamérica al Japón, mientras que la proporción de alimentos y materia prima agrícola en las exportaciones cayó fuertemente. En general, las cifras de las exportaciones latinoamericanas indican que globalmente el mayor dinamismo se encuentra en las exportaciones de productos manufacturados. Las exportaciones de combustibles latinoamericanos crecieron en forma consistentemente más rápida que las exportaciones totales de Latinoamérica, pero no más rápidamente que las exportaciones mundiales de combustibles. Las exportaciones de alimentos de Latinoamérica a países en desarrollo y a países socialistas de Europa Oriental, así como las exportaciones de minerales y metales a países en desarrollo, mostraron un crecimiento superior al promedio. Este diferencial en los patrones de crecimiento tuvo como resultado declinaciones en las participaciones de las exportaciones latinoamericanas en alimentos, materia prima agrícola, minerales y metales, y aumentos en la participación de combustibles y productos manufacturados. En cuanto al país de origen, el grueso de las importaciones de Japón de Latinoamérica se ha originado tradicionalmente en sólo un conjunto de países, los más importantes de los cuales han sido Brasil y México. Estos dos países en conjunto han aumentado progresivamente su participación en las exportaciones totales de Latinoamérica al Japón en los últimos quin-



ce años, de poco más de 27 por ciento en 1970 a casi la mitad del total en 1983 y 1984. Perú, Argentina, Chile y recientemente Venezuela, también han tenido éxito en exportar materia prima a Japón, y su participación conjunta en las exportaciones a Japón ha fluctuado entre el 20 y el 35 por ciento.

#### CUADRO 8

Importaciones japonesas desde América Latina según los principales países exportadores 1980-1984

(en millones de dólares)

	1980	1981	1982	1983	1984
Brasil	1,561	1,578	1,603	1,669	1,191
México	934	1,437	1,522	1,889	2,260
Perú	475	602	541	487	407
Argentina	287	281	413	544	489
Venezuela	691	912	723	570	467
Chile	643	529	579	500	635
América Latina	5,657	6,618	6,221	6,370	7,054

Fuente: OECD Statistics of Foreign Trade (various issues). Cit. in Sergio Bitar, 'Japanese Trade and Investment...', trab. cit.

#### CUADRO 9

Participación de las exportaciones de América Latina y Japón por grupos de productos básicos: 1970-1982

(porcentaje)

	1970	1975	1982
Todos los Productos			
Agrícolas	35,5	40,5	16,5
Materia Prima Agrícola	18,5	13,7	6,7
Minerales y Metales	39,6	36,8	36,8
Combustibles	3,8	2,1	33,0
		(30% Petróleo Mexicano)	
Productos Manufacturados	2,7	6,7	6,9
	100,1	99,8	99,9

Fuente: UNCTAD, *Handbook of International Trade and Development Statistics Supplement 1985*, op. cit.

Aunque las exportaciones de productos manufacturados de Latinoamérica al Japón han sufrido una diversificación gradual, continúan originándose principalmente en los países más desarrollados de la región y no han tenido un efecto significativo sobre la industrialización de Latinoamérica. En un simposio realizado en 1982 en Tokio, en el Banco de Importación y Exportación del Japón, se sugirió que

#### CUADRO 10

Participación de las Exportaciones Latinoamericanas: 1970-1982

		A:	
		Países Desarrollados	Países en Desarrollo
Todos los Alimentos	1970	43,4	19,9
	1975	33,1	24,3
	1982	24,0	16,7
Materia Prima Agrícola	1970	5,4	7,3
	1975	3,2	3,8
	1982	2,5	2,3
Minerales y Metales	1970	22,0	7,7
	1975	12,4	5,3
	1982	11,1	5,9
Combustibles	1970	21,8	43,3
	1975	41,5	41,6
	1982	50,4	51,3
Manufacturas	1970	7,1	21,3
	1975	9,4	24,5
	1982	11,9	23,5

Fuente: UNCTAD, *Handbook of International Trade and Development Statistics Supplement 1985*, op. cit.

dos de las causas más importantes del desalentador comportamiento de las exportaciones de productos manufacturados latinoamericanos a Japón fueron sus elevados costos de transporte debido a la gran distancia entre ambos mercados y al hecho que los japoneses consideraban que la calidad de los productos manufacturados de la región necesitaba ser mejorada. Se identificaron así dos de los numerosos problemas que la región debe enfrentar para expandir sus exportaciones.

Con respecto al transporte, es cierto que los costos son altos, pero podrían ser reducidos utilizando políticas negociadoras al estilo japonés. En cuanto al tema de la calidad de los productos manufacturados de Latinoamérica, debería señalarse que las manufacturas exportadas por los países latinoamericanos más desarrollados están ganando terreno progresivamente en el mercado norteamericano y ahora también compiten efectivamente en el mercado mundial gracias, entre otros factores, a una calidad aceptada internacionalmente. Una de las tareas que podría realizarse es la discusión y estudio conjunto entre representantes de gobiernos y sectores empresariales de Japón y América

Latina, acerca de estándares, normas y procedimientos de calidad que permitieran satisfacer los criterios japoneses en esta materia.

Una de las razones básicas para el insuficiente nivel de ventas de manufacturas latinoamericanas en el exterior ha sido el establecimiento de barreras arancelarias y no arancelarias en todo el mundo, frustrando los intentos de la región para integrarse más en la comunidad comercial internacional. En el caso del Japón, las políticas proteccionistas son un efectivo factor de contracción para la potencial expansión de las exportaciones regionales. Un mayor énfasis en el propio programa SGP de Japón para los países en desarrollo sería un paso adecuado para expandir las exportaciones de Latinoamérica hacia Japón. De igual manera, se requiere utilizar intensivamente las facilidades acordadas por el "Programa de Acción para el Mejoramiento del Acceso al Mercado" establecido por la Administración Nakasone a mediados de 1985. Además, se podrían emprender iniciativas totalmente nuevas involucrando tanto el comercio como la inversión.

#### C. Importaciones de Japón

##### 1 La posición japonesa ante el comercio con los países en desarrollo

La seguridad económica del Japón requiere un esfuerzo orientado no sólo a reducir las tensiones comerciales con los países desarrollados, sino también a moderar y, si es posible, superar los crecientes problemas Norte-Sur, particularmente los de financiamiento, deuda y comercio. Para ello las autoridades japonesas piensan duplicar, en el mediano plazo, su asistencia financiera internacional, ampliar la apertura de su mercado e incrementar la inversión privada directa y la transferencia de tecnología. Tales medidas, en su entender, contribuirían a la consolidación de un sistema económico mundial abierto, competitivo y no discriminatorio, favoreciendo el crecimiento de los países en desarrollo y disminuyendo las tensiones Norte-Sur<sup>23</sup>.

Las declaraciones oficiales de la Administración Nakasone ponen énfasis

en que forma parte del interés nacional japonés el contribuir a la estabilidad de las regiones en desarrollo y asegurar su acceso a los recursos y mercados. Desde la perspectiva de América Latina, tales orientaciones de la política económica externa japonesa no se han materializado y subsiste una importante brecha entre los propósitos y las acciones desarrolladas en materia de comercio, asistencia financiera e inversiones directas. Pero, debe subrayarse que ante el proceso de rápida industrialización que se ha generado en un grupo de países en desarrollo y la necesidad de éstos de ubicar sus productos en los mercados de los países desarrollados, el gobierno japonés considera que 'para transformar la estructura del comercio exterior del Japón, el país debería expandir más aceleradamente la introducción de productos terminados de otros países en su mercado doméstico'<sup>13</sup>.

El 'Programa de Acción' creado por el Primer Ministro Nakasone en 1985 ofrece nuevas oportunidades, que deberán ser cuidadosamente analizadas, para una mayor apertura del mercado nipón. Sin embargo, los factores de gravitación predominante en la adopción de decisiones en esta materia parecen depender en mayor medida del éxito que se alcance en la restructuración interna de los sectores de industrias maduras, en los logros de la nueva estrategia económica global y en el perfil de relaciones que se articule con los Estados Unidos y los restantes países desarrollados. Convendría, en el futuro considerar, frente a un proceso de gradual concentración japonesa de las inversiones y de las áreas de comercio más dinámicas en los restantes países desarrollados y en el Sudeste Asiático, los grados de continuidad y cambio que pueden presentarse en la política hacia América Latina. En tal sentido, puede suponerse que la presencia de los países en desarrollo continuará siendo importante en el comercio externo del Japón en los años venideros. Por ejemplo, en 1982 un 45 por ciento del valor exportado y un 57,7 por ciento del valor importado por Japón fue realizado con los países en desarrollo, permaneciendo la proporción de estos

porcentajes sin mayores cambios desde 1977<sup>14</sup>. No obstante, ello no necesariamente significa que América Latina puede mantener o incrementar su participación en el conjunto del comercio japonés con las regiones en desarrollo, de no mediar una activa política dirigida a ese propósito por parte de los países de la región, que tengan en cuenta las oportunidades que puedan surgir y los cambios en los flujos, la estructura del comercio y el tipo de productos que se requieren. Esa política, entre otros elementos, requiere, en el campo internacional, la coordinación de esfuerzos con los países del Sudeste Asiático, Europa Occidental y los Estados Unidos para incrementar la liberalización del mercado japonés a las exportaciones de América Latina.

## 2 Las importaciones japonesas desde América Latina

La composición de las importaciones de Japón por principales regiones de origen revela un cambio descendente en la participación de las adquisiciones de los países desarrollados entre 1970 y 1984, particularmente de Estados Unidos, y un aumento en la participación de las importaciones provenientes de los países en desarrollo. La principal tendencia es el aumento en importaciones petroleras de Asia Occidental (que incluye el Medio Oriente) y Sur y Sureste de Asia (Indonesia y Singapur). La participación de Latinoamérica en las importaciones de Japón cayó de 7,2 a 5,3 por ciento entre 1970 y 1984.

Hay un claro aumento de importaciones de combustibles entre 1970 y 1980 como porcentaje de las importaciones totales, del 20 al 50 por ciento de las importaciones totales de Japón. Más interesante resulta la caída en la participación en las importaciones de los combustibles y materia prima agrícola después de 1980 y el aumento sustancial de la participación de las manufacturas en las importaciones, entre 1980 y 1984, así como el menor aumento en la participación de las importaciones de alimentos en el mismo período. Este aumento de la participación japonesa en la importación de produc-

tos manufacturados, se corresponde con el relativo dinamismo de América Latina en la exportación de los mismos, en comparación con los otros cuatro grupos de productos básicos dentro de las exportaciones de bienes con alto contenido de recursos naturales. Esto constituye un factor alentador, dado que era dable esperar que el excedente latinoamericano y el déficit japonés de recursos naturales produjeran unas relaciones comerciales más dinámicas en materia de productos básicos con alto contenido de recursos naturales, y asimismo que el predominio del Japón en las exportaciones de bienes manufacturados fuera a impedir el

**CUADRO 11**  
Estructura de las importaciones de Japón por región principal de origen: 1970-1984 (porcentaje)

	1970	1975	1984
Economías de Mercados Desarrollados	55.6	41.5	39.4
Europa	10.3	7.5	8.2
Estados Unidos y Canadá	34.4	24.4	23.7
Otros	10.9	9.6	7.5
Países en Desarrollo	35.7	52.1	54.7
América Latina	7.2	4.3	5.3
Africa	3.8	2.4	1.1
Asia Occidental	10.7	27.8	24.3
Sur y Sureste Asiático	13.2	17.1	23.7

Fuente: UNCTAD, *Handbook of International Trade and Development Statistics Supplement 1985*, op. cit.  
Asia Occidental: Arabia Saudita, Bahrain, Chipre, Irán, Jordania, Kuwait, República Democrática de Yemén, Siria, Turquía, Yemén.

**CUADRO 12**  
Estructura de las importaciones de Japón por grupo de productos: 1970-1984

	1970	1975	1980	1984
Todos los alimentos	16,9	17,9	12,0	13,9
Materia prima agrícola	16,2	8,2	8,6	6,9
Combustibles	20,7	44,3	50,0	44,9
Minerales y metales	22,4	11,2	10,6	10,6
Productos manufacturados	23,4	17,4	18,0	22,8
Productos químicos	5,3	3,6	4,4	6,2
Otros	6,8	7,2	7,3	8,5
Maquinaria y equipos	11,3	6,6	6,3	8,0

Fuente: UNCTAD, *Handbook of International Trade and Development Statistics Supplement 1985*, op. cit.



desarrollo de la exportación de bienes manufacturados latinoamericanos al Japón. Si bien el volumen de estas exportaciones sigue siendo modesto, va aumentando su participación en las exportaciones latinoamericanas hacia el Japón, en momentos en que disminuyen la participación de Latinoamérica en todas las exportaciones realizadas al Japón, salvo las de combustibles. Al propio tiempo crece la participación del Japón en las importaciones manufactureras y desciende en materia de bienes con alto contenido de recursos naturales. Ello se debe en cierto grado a los resultados de la transformación industrial y a los avances tecnológicos, las elaboraciones que utiliza, además de menor cantidad de energía y gran número de sustitutos de los recursos naturales. No obstante, los más grandes mercados de importación del Japón continúan siendo de productos básicos con alto contenido de recursos naturales, según lo ilustran las cifras de importaciones expresadas en porcentajes de consumo en agricultura, petróleo, productos petroleros y productos mineros.

Los mercados de los países en desarrollo, principalmente de los países asiáticos, han penetrado el mercado japonés de ropa y textiles. Sin embargo, siguen existiendo en Japón importantes limitaciones a las importaciones de productos manufacturados, según lo indican las bajas cifras de importaciones procedentes de países en vías de desarrollo en proporción al consumo global japonés de caucho, productos químicos, metales, equipos de transporte y maquinarias.

El Japón, aun cuando no es hasta el presente punto principal de concentración de las exportaciones latinoamericanas en general o de las exportaciones latinoamericanas de productos manufacturados en particular, desempeña un papel complementario como mercado para la región en materia de productos manufacturados.

Como mercado para las exportaciones niponas, Latinoamérica se está haciendo cada vez menos importante. Dos factores han incidido en ello

**CUADRO 13**  
Importaciones japonesas de países en desarrollo y desarrollados como porcentaje de consumo: 1982

	Países en Desarrollo	Países Desarrollados
Resumen	41,3	13,6
Productos Primarios	1,6	3,1
Manufacturas	7,6	4,7
1 Agricultura	8,8	13,0
2 Carbón/Petróleo/Gas	82,6	10,0
3 Otros productos mineros y de canteras	44,0	44,3
4 Alimentos/Bebidas/Tabaco	1,0	2,7
5 Textiles	2,3	1,7
6 Prendas de vestir	9,2	4,7
7 Productos de madera/papel e impresión	0,8	3,1
8 Caucho	0,4	1,9
9 Productos químicos	1,0	5,8
10 Productos petroleros	6,6	1,0
11 Productos minerales no metálicos	0,3	0,7
12 Metales ferrosos y no ferrosos	2,0	1,9
13 Equipo de transporte	0,5	1,8
14 Maquinaria y Otros Productos Manufacturados	0,9	4,7

Fuente: UNCTAD, *Handbook of International Trade and Development Statistics Supplement 1985*, op. cit.

en forma significativa: la drástica retracción de las importaciones latinoamericanas a causa de la deuda externa, y el notable incremento de las exportaciones japonesas hacia los Estados Unidos. En 1975 Latinoamérica alcanzó al 8 por ciento de las exportaciones japonesas al mundo. En 1984 sólo representa el 4 por ciento de las exportaciones japonesas, en un nivel de US\$ 8.549 millones, que significan, sin embargo, un incremento frente a los US\$ 6.391 millones que Japón exportó en 1983. Las exportaciones japonesas han estado permanentemente integradas en un 95 por ciento por productos manufacturados. Sin embargo, el vertiginoso aumento de las exportaciones hacia los Estados Unidos (y, hasta cierto punto, hacia China Popular) ha modificado la participación mundial de

las exportaciones japonesas. En 1982, Estados Unidos representó el 26.2 por ciento de las exportaciones niponas; para 1984, el porcentaje subió a 35 por ciento.

De acuerdo con los datos correspondientes a 1984, las importaciones latinoamericanas desde el Japón se encuentran grandemente concentradas en tres sectores: maquinarias y quipos de transporte constituyen el 79.5 por ciento de las importaciones; los artículos manufacturados el 11.6 por ciento, y otros artículos manufacturados diversos el 5.3 por ciento de la cifra total.

Con relación a los principales compradores de productos japoneses en la región, en el período 1980-84, siete países (México, Panamá, Venezuela, Brasil, Chile, Perú y Argentina) adquirieron más del 70 por ciento del total.

**CUADRO 14**  
Exportaciones japonesas desde América Latina según los principales países importadores: 1980-1984 (en millones de dólares)

	1980	1981	1982	1983	1984
México	1,223	1,705	976	579	888
Panamá	1,415	2,220	2,938	2,174	3,450
Venezuela	83	925	1,188	348	348
Brasil	1,115	1,367	1,042	738	639
Perú	306	350	323	181	160
Argentina	997	785	267	287	392
Chile	462	742	231	141	291
América Latina	8,542	10,170	8,776	5,919	7,966

Fuente: OECD Statistics of Foreign Trade (various issues). Cit. in Sergio Bitar, 'Japanese Trade and Investment...', *trab. cit.*

#### D. Dimensiones coyunturales a partir de la crisis de la deuda: 1982-1985

Desde que estalló la crisis de la deuda en América Latina en 1982, el comercio de la región ha sufrido fuertes presiones para promover las exportaciones y restringir las importaciones. El enorme déficit comercial de Estados Unidos en los últimos años ha ocasionado un cambio en la dirección geográfica del comercio hacia el mercado norteamericano. En estos años difíciles (1982-1984) las exportaciones globales latinoamericanas

han seguido creciendo, especialmente hacia los Estados Unidos, produciéndose una leve disminución del comercio latinoamericano con los países en desarrollo y dentro de la propia América Latina. Las pautas de importación del Japón permanecieron sumamente estables durante el período 1983-1985.

**CUADRO 15**  
Exportaciones del Hemisferio Occidental a:

	1982	1983	1984
Total Mundial DOTS	96.221	96.384	106.678
Países			
Industrializados de los cuales			
Estados Unidos	31.971	35.863	43.093
Japón	5.114	5.093	5.581
Países en Desarrollo de los cuales			
Hemisferio Occidental	19.629	15.925	18.158

Fuente: FMI (1985), *Directory of Trade Statistics, Yearbook 1985*, (DOTS), Washington: FMI.

Los cambios más radicales se producen en las pautas de exportación hacia América Latina desde el resto del mundo. En términos de dólares, las

**CUADRO 18**  
Japón: Demanda y provisión de alimentos (1983)  
(en 1000 toneladas métricas)

Productos Domésticos (A)	Comercio externo		Consumo Doméstico (B)	% auto-suficiencia (A/B)
	Import.	Export.		
Cereales	11,467	26,237	384	30%
Arroz	10,366	18	384	94
Trigo	695	5,544	0	11
Maíz	1	14,649	0	0
Vegetales	15,965	710	1	96
Frutas	6,387	1,552	108	81
Carne	3,221	826	2	80
Huevos	2,091	40	0	98
Leche de vaca	7,088	1,092	0	86
Peces y productos del mar	11,181	1,832	927	97
Grasas y aceites	2,049	452	247	91
Salsa de soya	1,279	0	9	101

Aclaraciones:

a Incluye insumos domésticos e importados.

b Consumo doméstico = producción doméstica + importaciones - exportaciones ± cambios en los stocks.

c Incluye productos lácteos.

Fuente: Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries, Japan, y del U.S. Department of Agriculture en Japan 1985. *An International Comparison*, Keizai Koko Center, Tokyo.

**CUADRO 16**  
Importaciones japonesas de América Latina 1983-1985 como participación en las importaciones totales, en %

	1983	1984	1985
Alimentos	8,9	8,0	8,0
Materias Primas	9,9	10,1	10,0
Combustibles Minerales	3,1	3,3	3,0
Productos Manufacturados	4,6	5,2	4,1
Total General	5,1	5,3	4,8

Fuente: FMI, *Directory of Trade Statistics, Yearbook 1985*, (DOTS), op. cit.

exportaciones dirigidas a América Latina sufrieron una drástica baja del 30 por ciento entre 1983 y 1985. Las exportaciones provenientes de Estados Unidos y los países en desarrollo fueron las que cayeron más precipitadamente, en tanto que en el caso del Japón no asumieron caracteres tan dramáticos (Cuadro 13). También las pautas de exportación del Japón se han visto afectados por las conmociones y desequilibrios subyacentes de estos últimos años. Ha habido un 8 por ciento de aumento de la participación de Estados Unidos en las exportaciones japonesas, con la correspondiente reducción de

**CUADRO 17**  
Exportaciones del Hemisferio Occidental de:

	1981	1982	1983	1984
Total Mundial				
DOTS	125.075	103.291	80.811	86.541
Países				
Industriales de los cuales				
Estados Unidos	80.320	65.238	49.891	56.055
Japón	9.853	8.601	5.798	7.650
Países en Desarrollo	43.091	36.498	29.834	29.195

Fuente: FMI, *Directory of Trade Statistics, Anuario 1985*, (DOTS), op. cit.

otras exportaciones, especialmente hacia Medio Oriente y el Sureste Asiático, y en menor grado hacia Europa y África. Curiosamente, la proporción de exportaciones japonesas a Latinoamérica aumentó durante este período mientras que las importaciones del Japón desde América Latina disminuyeron sólo levemente, aun cuando el monto absoluto se redujo un tanto.

**Exportaciones de algunos alimentos de Estados Unidos: porcentaje importado por Japón (1984)**  
(en toneladas métricas)

Granos: p/alimentar ganado: 28; Sorgo 33; Soybeans: 22	
	8
	28
Naranjas y mandarinas: 23; Limones: 81; Toronjas: 58	
Carne vacuna y ovina: 73; Porcina: 42; Pollo: 26	



Estos patrones ilustran la abrumadora influencia internacional de los desequilibrios producidos en la macropolítica de Estados Unidos en la contracción de los mercados de importación dentro de América Latina y en la reorientación de las exportaciones hacia el mercado norteamericano tanto desde Latinoamérica como desde el Japón. Tal pauta pone de relieve la necesidad de realizar los esfuerzos necesarios para diversificar el comercio exterior de la región, evitando un alto grado de concentración en un mercado único. Este último factor amenaza con reproducir la situación de dependencia del mercado estadounidense que existió en otras décadas, con el consecuente incremento de la vulnerabilidad económica de América Latina.

#### E. Perspectivas futuras del comercio latinoamericano con el Japón

El comercio global entre Latinoamérica y el Japón podría permanecer prácticamente sin alteraciones durante los próximos años, debido a múltiples factores: 1) el aumento del valor del yen podría perjudicar las exportaciones japonesas, especialmente en aquellas industrias en las que rigen precios relativamente elásticos, como son las de productos manufacturados; 2) las perspectivas de obtener un incremento significativo de las exportaciones de América Latina hacia el Japón no parecen demasiado favorables, dados los siguientes factores:

1 El petróleo y el hierro que constituyen la mayor parte de la materia prima importada por Japón desde la región, no tendrán incrementos significativos. Ello se deberá a que: i) el petróleo mexicano (tipo Maya) no coincide con el énfasis puesto por Japón en la obtención de petróleos livianos; ii) Japón comenzó a aumentar sus importaciones de petróleo desde China Popular a partir de 1985; iii) la retracción de la demanda mundial de hidrocarburos tampoco favorece un aumento de las compras<sup>15</sup>. En vista del menor precio del petróleo, resulta poco probable que exista estímulo para una gran demanda adicional, tomando en cuenta la estruc-

tura de precios relativamente inelástica de la demanda. De hecho, las importaciones petroleras han permanecido absolutamente estacionarias durante 1982-1984, por cuanto el Japón ha introducido medidas de conservación. Esta situación puede conducir a un menor ingreso para los países latinoamericanos exportadores de petróleo al Japón. Esta situación significará un menor ingreso para los países latinoamericanos exportadores de petróleo, como México

2 Otras importantes exportaciones latinoamericanas como son los comestibles y los materiales mineros, también tienden a mostrarse inelásticas, por lo que es poca la ventaja a lograrse a raíz del deterioro de los términos de intercambio de América Latina. Además, en cuanto al hierro, el Japón no ha expandido su volumen actual de producción de acero (aproximadamente 100 millones de toneladas<sup>16</sup>).

3 Para los granos y las carnes, América Latina debe competir con Aus-

tralia y los Estados Unidos. Cabe recordar, en este segundo caso, que Japón constituye el mayor mercado para las exportaciones de alimentos estadounidenses y que el comercio en ese rubro constituye uno de los puntos de tensión en el debate nipoestadounidense, habiendo los Estados Unidos incrementado las presiones que ejerce para ampliar sus exportaciones al mercado japonés. Por ello, si bien es factible, en principio, obtener un aumento de las exportaciones, ellas estarán sujetas a una fuerte competencia. En el caso de los granos, la competencia de los Estados Unidos representa una elevada probabilidad de tener que enfrentarse con ventas fuertemente subsidiadas.

4 El sector de manufacturas —pese a la mayor competitividad de los PARI en el mercado japonés— puede presentar oportunidades de graduales progresos, dada la actual política nipona de expandir la importación de productos industriales desde los países en desarrollo. Para ello, el go-

#### CUADRO 19

Importaciones de recursos naturales y energéticos del Japón:  
Proveedores más importantes (1984)  
(en porcentajes)

	Valor de las importaciones en millones de dólares	Proveedor		Proveedor		Proveedor	
		Nº 1	Nº 2	Nº 1	Nº 2	Nº 1	Nº 2
Petróleo crudo	39,379	Arabia Saudita	31.5	U.E.A.	15.6	Indonesia	13.3
Carbón	5,311	Australia	43.9	EE.UU.	21.1	Canadá	20.9
Madera	3,909	Malasia	31.6	EE.UU.	28.2	Canadá	11.7
Mineral de hierro	3,199	Australia	42.4	Brasil	24.6	India	12.0
Maíz (para alimentar ganado)	1,669	EE.UU.	97.1	China Popular	1.5	Argentina	0.9
Cobre	1,255	Canadá	25.1	Filipinas	14.9		—
Algodón	1,342	EE.UU.	49.8	Nicaragua	7.0	Egipto	6.7
Puñpa	1,001	Canadá	39.5	EE.UU.	35.1		—
Lana	675	Australia	64.6	Nueva Zelandia	15.8	Rep. Sudafricana	3.6
Caucho natural	504	Tailandia	65.5	Malasia	20.9	Indonesia	11.8
Azúcar	295	Australia	27.7	Tailandia	25.1	Filipinas	16.4

Aclaraciones: a Unión de Emiratos Arabes (UEA).

Fuente: Japan Tariff Association, *Foreign Trade Almanac, 1985 en Japan 1985. An International Comparison*, Keizai Koko Center, Tokyo.

**CUADRO 20**  
**Nueva adquisición de capital accionario por región y año fiscal**  
 (Industrias Manufactureras)

(Unidades: No. de inversiones, US\$ millones, %)

Región	Año fiscal	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Norteamérica	Número de inversiones	47	43	38	64	73	71	79	71	78	109
	Valor	23	25	34	78	33	117	137	181	199	627
	Porcentaje	(20,8)	(20,1)	(18,7)	(19,8)	(23,6)	(27,3)	(32,9)	(31,4)	(31,7)	(36,0)
		19,2	19,8	22,5	24,5	16,2	34,4	45,8	52,8	58,6	76,7
América Latina	Número de inversiones	22	24	16	22	23	19	12	9	14	7
	Valor	4	18	19	11	13	21	7	5	26	3
	Porcentaje	(9,7)	(11,2)	(7,9)	(6,8)	(7,4)	(7,3)	(5,0)	(4,0)	(5,7)	(2,3)
		3,3	14,3	12,6	3,4	6,4	6,2	2,3	1,5	7,7	0,4
Asia	Número de inversiones	122	116	124	203	184	133	114	97	111	140
	Valor	55	32	85	210	57	90	52	65	77	98
	Porcentaje	(54,0)	(54,2)	(61,1)	(62,8)	(59,5)	(51,2)	(47,5)	(42,9)	(54,1)	(46,2)
		45,8	25,4	56,3	65,8	27,9	26,5	17,4	19,0	22,6	12,0
Medio Oriente	Número de inversiones	3	5	3	2	1	1	1	—	3	—
	Valor	2	35	1	2	15	1	6	—	0	—
	Porcentaje	(1,3)	(2,3)	(1,5)	(0,6)	(0,3)	(0,4)	(4,2)	(—)	(1,2)	(—)
		1,7	27,8	0,7	0,6	7,4	0,3	2,0	—	0,0	—
Europa	Número de inversiones	24	19	14	26	22	30	27	40	37	42
	Valor	11	12	8	16	50	29	94	54	37	72
	Porcentaje	(10,6)	(8,9)	(6,9)	(8,0)	(7,1)	(11,5)	(11,3)	(17,7)	(15,0)	(13,9)
		9,2	9,5	5,3	5,0	24,5	8,5	31,4	15,7	10,9	8,9
África	Número de inversiones	3	2	4	3	2	3	2	5	1	1
	Valor	2	0	4	1	3	5	1	3	0	0
	Porcentaje	(1,3)	(0,9)	(2,0)	(0,9)	(0,6)	(1,2)	(0,8)	(2,2)	(0,4)	(0,3)
		1,7	0	2,6	0,3	1,5	1,5	0,3	0,9	0,0	0,0
Oceanía	Número de inversiones	5	5	4	3	4	3	5	4	2	4
	Valor	23	4	0	0	32	76	2	34	0	16
	Porcentaje	(2,2)	(2,3)	(2,0)	(0,9)	(1,3)	(1,2)	(2,1)	(1,8)	(0,8)	(1,3)
		19,2	3,2	0	0	15,7	22,4	0,7	9,9	0,0	2,0
Total Mundial	Número de inversiones	226	214	203	323	309	260	240	226	246	303
	Valor	120	126	151	319	204	340	299	343	340	817
	Porcentaje	(100,0)	(100,0)	(100,0)	(100,0)	(100,0)	(100,0)	(100,0)	(100,0)	(100,0)	(100,0)
		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Notas: 1 Los porcentajes indican la relación del total para cada región al total mundial (=100).  
 2 Las cifras entre paréntesis indican el porcentaje para el número de inversiones.

bierno japonés debe lograr reducir efectivamente los obstáculos existentes, así como la resistencia interna a la apertura de ese mercado. En cuanto a las importaciones latinoamericanas de maquinarias y equipos, Japón no parece aún muy dispuesto a ampliar el financiamiento de sus exportaciones hacia la región, ante la crítica situación de deuda externa que presentan sus principales clientes latinoamericanos<sup>17</sup>. Por otra parte, si no se logra diversificar la producción de la región e incorporar mayor valor agregado, es previsible esperar que continúe vigente la concentración actual del comercio con Japón en sólo cuatro países. Las

importaciones de productos nipones desde México, Brasil, Venezuela y Perú representan el 70 por ciento del total de América Latina. Por su parte, las exportaciones japonesas se localizan en un 67 por ciento en Panamá, y en México, Brasil y Venezuela<sup>18</sup>.

#### F. Conclusiones con respecto al comercio con Japón

Para América Latina tiene prioridad la modificación de la actual pauta de relaciones comerciales con Japón, de manera tal que permita incrementar el intercambio e introducir cambios en la composición de sus exportaciones. América Latina puede representar un

mercado más importante para las exportaciones japonesas de tecnología y de bienes de capital, en una primera etapa en que los planificadores nipones prevén crecientes obstáculos para su comercio internacional. Tal situación podría conducir, en principio, a una mayor capacidad de negociación a la región.

Contribuiría a mejorar la posibilidad de expansión de las exportaciones latinoamericanas y, en términos más generales, de la cooperación económica, una acción concertada de los países latinoamericanos en torno a las siguientes proposiciones:

1 El incremento de la capacidad política y económica de negociación.



## CUADRO 21

## América Latina: Inversión externa directa por país principal

(Unidades: No de inversiones, US\$ millones, %)

	Año fiscal 1983			Año fiscal 1984			Agregados para AF 1951-84		
	Nº de inversiones	Valor	%	Nº de inversiones	Valor	%	Nº de inversiones	Valor	%
EE.UU.	855	2.565	31,5	757	3.359	33,1	11.603	19.894	27,9
Canadá	33	136	1,7	41	184	1,8	673	1.575	2,2
Total Norteamérica	888	2.701	33,2	798	3.544	34,9	12.276	21.469	30,1
Panamá	413	1.223	15,0	502	1.671	16,5	1.979	4.916	6,9
Brasil	29	410	5,0	30	318	3,1	1.274	4.274	6,0
México	13	121	1,5	12	56	0,6	232	1.220	1,7
Perú	1	0	0,0	—	6	0,1	92	685	1,0
Bermudas	3	14	0,2	5	29	0,3	73	453	0,6
Antillas Neerlandesas	2	69	0,8	3	66	0,6	33	248	0,3
Islas Caymán	1	1	0,0	3	1	0,0	52	217	0,3
Chile	2	3	0,0	5	37	0,4	57	179	0,3
Las Bahamas	3	1	0,0	7	97	1,0	42	156	0,2
Argentina	2	5	0,1	1	1	0,0	109	151	0,2
Puerto Rico	—	—	—	1	1	0,0	38	141	0,2
Venezuela	3	1	0,0	2	0	0,0	81	130	0,2
Otros	25	30	0,4	19	7	0,1	452	249	0,3
Total América Latina	497	18	23,1	590	2.290	22,6	4.514	13.020	18,2

Nota: Los países incluidos en la lista son aquellos que reciben un total de al menos US\$ 100 millones en inversión durante los años fiscales 1951 a 1984.

2 La generación de nuevos productos y su adaptación a las condiciones del mercado japonés.

3 Un mayor conocimiento de las características de dicho mercado y de evaluación económica de los PARI, así como de los circuitos de comercialización.

4 El establecimiento de contactos permanentes, dotados de cierto grado de institucionalización, con las asociaciones y entidades empresariales y financieras japonesas.

5 Organización de mecanismos de información, debate, investigación y análisis, en los centros e institutos japoneses de investigación económica de origen gubernamental, empresarial y académico.

6 La organización en América Latina de unidades y organismos de análisis y seguimiento de la evolución de la economía japonesa y de los PARI, en el ámbito mundial, regional y bilateral. Desde el punto de vista latinoamericano, resulta sumamente importante mantener una actitud realista respecto

de las posibilidades y potencialidades del incremento de exportaciones hacia el Japón. La dinámica del Japón, y de la región de Asia-Pacífico en general, no debe verse erróneamente como algo que ofrece automáticamente una nueva apertura para el comercio latinoamericano. Como hemos visto, la mayor parte de las dinámicas relaciones comerciales del Japón y los PARI se realiza con los Estados Unidos.

Dentro de este marco, será importante que América Latina siga presionando a los países avanzados (entre ellos especialmente el Japón) para que abran sus mercados en mayor grado a las exportaciones de productos manufacturados provenientes de los países del Tercer Mundo. En esto, Latinoamérica tiene intereses comunes y otros competitivos con los PARI del Este Asiático. Una mayor absorción de importaciones de bienes manufacturados procedentes de países en desarrollo por parte del Japón, alejaría la presión dentro de los Estados Unidos,

al igual que las reacciones de índole proteccionista dentro de ese país. A pesar del considerable mejoramiento habido, para mediados de 1986, en las opciones de macropolítica en el interior de los Estados Unidos y el Japón así como entre los dos países, y el cambio concomitante en la tasa de cambio del yen con respecto del dólar, ambos gobiernos deberán adoptar medidas específicas de liberación del comercio para seguir estimulando las exportaciones latinoamericanas. Por sí sola, la modificación producida en la tasa de cambio no bastará para disminuir la resistencia a las importaciones que prevalece en ambos mercados.

A pesar de los adversos movimientos en los términos de intercambio de productos primarios, entre ellos el petróleo, y de las limitaciones que enfrentan los productos manufacturados en los mercados internacionales, el desarrollo de América Latina requiere una adecuada combinación de apoyo en su gran mercado interno y de apoyo al

comercio extrarregional. Esto último continúa siendo muy necesario, para que pueda permanecer atenta a los cambios que se producen en la tecnología, las finanzas y el mercadeo. En la década de los 70 y a principios de los

80, Latinoamérica ha luchado por hallar una posición conveniente en la economía mundial. Se precisa hoy de un esfuerzo comercial aún mayor, dadas las negativas condiciones externas. Forma parte de ese esfuerzo el

fortalecimiento de sus relaciones con el Japón y con otras economías de los países de Asia-Pacífico, como una de las vías para mantener su propio dinámico rol en la economía internacional.

## Notas

- 1 El contenido general de este capítulo está basado, en su mayor parte, en Colin Bradford 'Latin American Trade with Japan', papel de trabajo, SELA, Secretaría Permanente, junio de 1986. Otros trabajos utilizados fueron diversos artículos de Carlos J. Moneta publicados en Capítulos del SELA.
- 2 Masahito Ikeda, 'Japan's direct investment in Europe', *Exim Review*, Vol. 6, Nº 2, pg. 103, cit en Carlos Moneta, 'Japón y América Latina en el contexto de los cambios en el...', trab. cit. y Cuadros: 'Direct Overseas Investment Outstanding (end of 1983)', JETRO, *White Paper on Overseas Investment, 1985* y 'Foreign Direct Investment in Japan by Country' (1985), Ministry of Finance, Japan.
- 3 *Ibid.*
- 4 Ver 'International Trade Matrix (1983)', Bank of Japan, *Comparative International Statistics, 1985* e IMF, *International Financial Statistics, 1985*. Se estiman valores del orden del 35 por ciento del total de inversiones externas de los Estados Unidos, en Europa y del 50-60 por ciento del total de las inversiones externas europeas, en los Estados Unidos.
- 5 'Strengthening Economic links in the Pacific Region', *Japan in the year 2000*, pgs. 109-110.
- 6 Yoshi Tsurumi. 'The Challenge of the Pacific Age', *World Policy Journal*, Fall, 1984.
- 7 Corresponde a un trabajo de H. Branson, citado por Colin I. Bradford, 'Latin America's Trade Relations with Japan', papel de trabajo preparado para la Secretaría Permanente del SELA, junio de 1986, sobre el cual está basado el contenido sustancial de este capítulo.
- 8 Las empresas que ante la valorización del yen han incrementado sus inversiones en los PARI para la importación al Japón (y la exportación a subsidiarias en Europa y los Estados Unidos) corresponden al sector automotriz, electrónico y equipamiento eléctrico. Ver Carlos Moneta, 'La reestructuración industrial en el Japón y la Cuenca...', trab. cit.
- 9 Al respecto, ver las presentaciones realizadas por los representantes de Corea del Sur y de ASEAN ante el Comité de Coordinación para la preparación del Programa de Acción, de los Directores Generales de Ministerios y Agencias del Gobierno de Japón, Tokyo, 19 de junio de 1985.
- 10 Sobre el proceso de innovación tecnológica y transformación industrial en los PARI, ver el trabajo de Akio Hosano, en 'Hacia Nuevas Modalidades de cooperación económica entre América Latina y Japón', Cuadernos de la CEPAL, Nº 51, Santiago, enero de 1986, Cap. I, y Carlos Moneta 'La reestructuración industrial del Japón y la Cuenca del Pacífico', trab. cit.
- 11 La otra única excepción es que la tasa de crecimiento de las exportaciones de combustible de Latinoamérica a los países desarrollados es aproximadamente equivalente a la tasa de crecimiento de las exportaciones de combustible de Latinoamérica al mundo.
- 12 *Diplomatic Bluebook, 1984*, obr. cit., pgs. 16-17.
- 13 *White Papers on International Trade, 1984*, pág. 60.
- 14 *Diplomatic Bluebook...*, obr. cit. pág. 16.
- 15 C. Moneta, 'Las relaciones económicas de América Latina con Japón', en art. cit., pág. 66.
- 16 *Panorama de la Industria y la Cooperación económica del Japón, 1984*, Sociedad Latinoamericana, Tokyo, pág. 16.
- 17 Al respecto, es muy ilustrativo el siguiente comentario: 'la ayuda del Japón hacia los países latinoamericanos con deuda externa acumulada carece de medios decisivos de solución y cae en un dilema; de esta forma no se puede buscar la oportunidad de incrementar la exportación hacia los países latinoamericanos'— *Panorama de la industria y la cooperación...*, ob. cit., Cap. pág. 118.



## Balance de las relaciones económicas entre los países latinoamericanos y los países miembros del CAME

### Centro de Investigaciones Económicas Internacionales

El artículo que se transcribe corresponde al capítulo III del documento 'Relaciones económicas entre los países europeos miembros del CAME y los países de América Latina: evaluación y perspectivas', elaborado por el Centro de Investigaciones Económicas Internacionales de la Universidad de La Habana para la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA).

#### 1.1 Situación económica actual de la región latinoamericana

No es éste el marco para analizar extensamente los problemas de la crisis económica latinoamericana, pero son necesarias algunas breves referencias que sirvan para caracterizar la situación a partir de la cual América Latina se plantea la necesidad de ampliar y diversificar sus relaciones económicas externas, particularmente con los países socialistas miembros del CAME. La crisis actual se presenta como la más compleja que se haya producido y ocurre en una coyuntura económica internacional llena de incertidumbre en cuanto a las perspectivas de la recuperación y del desarrollo económico. En esta crisis la deuda externa ascendente a fines de 1985 a 368,000 millones de dólares se ha convertido en su expresión más sobresaliente y en el más serio obstáculo para la recuperación. Deuda externa y proteccionismo, unidos al descenso de los precios de las principales exportaciones latinoamericanas constituyen hoy los más urgentes problemas que debe resolver la región.

Para América Latina es de imperiosa necesidad encontrar alternativas y factores compensatorios que le permitan en lo inmediato amortiguar el impacto negativo de la crisis y, mirando hacia el futuro, diversificar sus relaciones económicas externas, lo que equivale a disminuir su dependencia de los mercados y abastecimientos proce-

dentos de sus contrapartes tradicionales.

Aunque a corto plazo, América Latina necesita ante todo recursos financieros en forma de nuevos créditos, en un sentido perspectivo y estratégico necesita mercados estables para sus exportaciones, acceso a tecnologías alternativas que pueden ser menos costosas y más apropiadas al nivel de desarrollo latinoamericano. Requiere también acuerdos de cooperación en la industria, en la agricultura, la minería, la energía, etc., que le otorguen mayor flexibilidad y diversificación a sus relaciones económicas externas. Lo anterior encuentra una posibilidad concreta en la ampliación de las relaciones económicas con los países socialistas miembros del CAME.

La diferencia en cuanto a sistema económico-social existente en una y otra área no constituye un impedimento para la profundización de los vínculos económicos. Todavía, y a pesar de esfuerzos parciales de uno y otro grupo de países que ha conducido a cierto incremento en las relaciones económicas mutuas, éstos son insuficientes y poco significativos para ambos. Para América Latina y para los países socialistas miembros del CAME les resulta conveniente aprovechar el espacio económico que ambos grupos representan en la economía mundial.

#### 1.2 Análisis de la evolución de las relaciones entre ambos grupos de países

Con el fin de ilustrar las tendencias generales de los aspectos más sobresalientes de las relaciones económicas entre los países de América Latina y los países miembros del CAME, será abordada la evolución de las relaciones comerciales, financiero-crediticias y de colaboración entre ambas regiones.

Por ser las relaciones comerciales la forma principal, hasta el momento, en que se han desarrollado los vínculos entre las dos regiones, se le dará un tratamiento diferente a esta modalidad de la colaboración.

Las relaciones económicas de América Latina con los países europeos miembros del CAME datan de la déca-

da de los años 50. Es de destacar que se caracterizan por ser escasas y de tipo bilateral.

El intercambio comercial entre ambos grupos de países empieza a tener un crecimiento relativo en el decenio de los años 60 y es a partir de 1975 que alcanza una cifra significativa de 1,823 millones de dólares en términos absolutos, representando el 2,0% del intercambio comercial total de América Latina (ver cuadro 1). En el período 1960-1984 el volumen del intercambio creció en más de 15 veces, ascendiendo en 1984 a 4,290 millones de dólares. En el cuadro 2 se ofrecen las tasas de crecimiento promedio anual, en el período comprendido entre 1960-1984, del intercambio comercial total de América Latina con regiones y países seleccionados.

Como vemos, la tasa de crecimiento promedio anual del comercio de América Latina con los países miembros del CAME en este período fue de 11,7%, superando en 1,6% la tasa promedio anual correspondiente a Estados Unidos y a la de los países de la Comunidad Económica Europea. Solamente fue superado este ritmo de crecimiento por Japón.

Es interesante señalar que en los años 1975 y 1983, tuvo un ligero crecimiento la participación del comercio de los países miembros del CAME en el comercio total latinoamericano, alcanzando proporciones de un 2,0 y 2,7%, respectivamente.

Un examen de la coyuntura económica actual arroja que en el período correspondiente a 1980-1984 la proporción del comercio de América Latina con los países del CAME tuvo un decrecimiento absoluto de -3,2, cifra que no es alarmante si consideramos el comportamiento del comercio de la región con otros países y áreas, tal es el caso de Japón, que tuvo también un ritmo de crecimiento negativo de -6,6 y de -19,7 para los países de la Comunidad Económica Europea. Solamente con Estados Unidos se observa un discreto crecimiento de 0,2%. Lo anterior es explicable por el impacto que sobre la región ha tenido la crisis de los años 80 y en el orden interno por diversos factores, entre ellos la política económica seguida por la mayoría de países latinoamericanos

**CUADRO 1**  
**América Latina: Intercambio comercial total con regiones**  
**y países seleccionados**  
 (en millones de dólares)

Año	Mundo	EE.UU.	%	CEE	%	Japón	%	CAME	%
1960	16,606.0	6,924.0	41.6	3,091.0	18.6	413.0	2.4	301.0	1.8
1965	20,868.0	7,691.0	36.8	3,891.0	18.6	823.0	3.9	429.0	2.1
1970	30,284.0	10,799.0	35.6	6,023.0	19.3	1,659.0	5.4	462.0	2.5
1971	31,781.0	10,713.0	33.7	6,209.0	19.5	1,691.0	6.2	511.0	1.6
1972	36,162.0	11,865.0	32.8	7,601.0	21.0	2,215.0	6.1	588.0	1.6
1973	49,431.0	16,219.0	32.8	12,171.0	24.6	3,152.0	6.3	950.0	1.9
1974	82,151.0	27,541.0	33.5	17,013.0	20.7	4,947.0	6.0	1,381.0	1.6
1975	81,493.0	27,260.0	33.4	17,182.0	21.0	5,118.0	6.2	1,823.0	2.0
1976	86,842.0	28,563.0	32.8	17,561.0	20.2	5,179.0	5.9	1,786.0	2.1
1977	99,154.0	32,081.0	32.3	20,547.0	20.7	6,311.0	6.3	1,986.0	2.0
1978	127,461.0	42,734.0	33.5	26,434.0	20.7	7,485.0	5.8	2,171.0	1.7
1979	145,621.0	53,031.0	36.4	32,448.0	22.2	8,400.0	5.7	2,684.0	1.8
1980	217,514.0	69,737.0	32.0	39,091.0	17.9	11,198.0	5.1	4,430.0	2.0
1981	227,469.0	74,136.0	32.5	28,963.0	12.7	12,717.0	5.5	6,045.0	2.6
1982	194,099.0	63,019.0	32.4	34,190.0	17.6	11,268.0	5.8	4,371.0	2.2
1983	173,448.0	57,929.0	33.3	29,929.0	17.2	8,760.0	5.0	4,692.0	2.7
1984	181,741.0	69,928.0	38.4	31,379.0	17.2	10,452.0	5.7	4,290.0	2.3

Fuente: Elaborado a partir de: Relaciones Económicas entre Países de América Latina y los Países Miembros del Consejo de Asistencia Mutua Económica, Santiago de Chile, 1982 y Direction of Trade Statistics Yearbook, 1985.

**CUADRO 2**

	Tasas de crecimiento promedio anual 1960-1984 (%)
Estados Unidos	10,1
Comunidad Económica Europea	10,1
Japón	14,4
Países europeos miembros del CAME	11,7

Fuente: Elaborado a partir de la información que aparece en el Cuadro 1.

que ha llevado a la drástica reducción de las importaciones. El comercio de Latinoamérica con el mundo ha disminuido de 217,514 millones de dólares en 1980 a 181,741 millones de dólares en 1984. (Ver cuadro 1).

Atendiendo a la evolución histórica del intercambio comercial de los países de América Latina con los países miembros del CAME se observa que ha existido un crecimiento, aunque discreto y en ocasiones discontinuo, pero con una tendencia ascendente

demonstrando modestos avances. Según el comportamiento del comercio entre los años 1980-1984 se observa que América Latina obtuvo un superávit en contraste con el saldo comercial deficitario de los países europeos con esta región (obsérvese cuadro 3). La balanza comercial superavitaria de los países latinoamericanos ha sido característica también en los años de la década del 70, por lo que ha constituido su desequilibrio una ventaja para los países de esa área; pero para la profundización de las relaciones económicas la compensación de la Balanza Comercial constituye una premisa importante. Otro elemento que ha caracterizado el intercambio comercial y que está presente hoy es la elevada concentración geográfica del comercio en dos o tres países, por ambas partes. Ejemplo de ello fue<sup>1</sup>: Brasil en el período comprendido entre 1975-1979 constituyó el primer exportador hacia Europa Oriental con un promedio del 50% de las ventas latinoamericanas, mientras que en 1980 lo fue Argentina con

el 47%, correspondiendo en ese año el 37% a Brasil. En 1983 Argentina concentró el 44,6% de las exportaciones latinoamericanas y Brasil el 40%<sup>2</sup>. Como vemos, en los últimos años, Brasil fue desplazado por Argentina del lugar cimero, que históricamente ocupó como principal exportador hacia el CAME. Un rol decisivo en ese movimiento lo desempeñó el convenio cerealero quinquenal entre Argentina y la URSS ascendente a 4,5 millones de toneladas de granos argentinos<sup>3</sup>. El comercio de Colombia y Perú que les seguía por su participación relativa en el volumen total de las exportaciones latinoamericanas al CAME decayó del 8,9 en 1970 al 1,7% en 1983 y del 16,1 al 1,7% en este mismo período, respectivamente. (Ver cuadro 4). En cuanto a los países de Europa Oriental los principales partners comerciales han sido la URSS, RDA, Polonia, Checoslovaquia y Hungría. Ahora bien, si analizamos diferentes períodos desde el inicio de las relaciones, vemos que la proporción de cada uno



**CUADRO 3**  
Exportaciones e importaciones de los PSD al Mundo y al CAME  
(en millones de dólares)

Exportaciones									
	Mundo	América Latina CAME	%	Mundo	África CAME	%	Mundo	Asia CAME	%
1980	103.7	3.7	3.5	94.9	1.5	1.5	144.3	5.0	3.4
1981	108.3	5.3	4.8	78.8	1.2	1.4	153.9	4.5	2.9
1982	97.6	3.4	3.5	63.1	.7	1.1	153.5	4.0	2.5
1983	97.6	3.8	3.8	59.8	.6	.9	158.4	4.1	2.5
1984	107.5	3.4	3.1	60.0	.6	1.0	179.0	4.5	2.5
Importaciones									
1980	113.8	.8	.6	82.4	1.4	1.7	160.9	4.4	2.7
1981	119.2	.8	.6	89.3	1.5	1.6	177.7	3.9	2.1
1982	96.5	.9	.9	79.0	1.6	2.0	174.1	3.8	2.1
1983	75.8	.9	1.2	68.8	1.4	2.0	178.9	4.1	2.3
1984	74.5	.9	1.1	—	1.4	—	191.3	4.4	2.2

Fuente: Direction of Trade Statistics, Yearbook, 1985.

**CUADRO 4**  
Importaciones de los países del CAME  
desde América Latina  
(distribución porcentual)

Año	1960	1970	1983
Argentina	35.1	23.6	44.6
Brasil	35.6	31.1	40.0
Venezuela	15.6	.3	.4
Colombia	3.1	8.9	1.7
Perú	.3	16.1	1.7
México	3.4	1.0	2.6
Uruguay	3.1	5.3	2.3
Otros	3.8	13.7	6.7

Fuente: OLSHANY, A. y Otros. Relaciones económicas entre los países miembros del CAME y del CAME con los países de América Latina. Sec. CAME. Moscú, 1985

**CUADRO 5**  
Parte correspondiente a los países del CAME  
en sus exportaciones a América Latina  
(%)

	1960	1970	1983
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Bulgaria	.3	1.3	5.5
Hungría	9.2	9.0	15.5
RDA	10.1	26.1	17.8
Polonia	18.1	30.5	19.8
Rumania	2.8	6.0	5.0
URSS	17.5	5.4	22.4
Checoslovaquia	36.6	21.5	6.9

Fuente: OLSHANY, A.: Colaboración de los países miembros del CAME y del CAME con los países de América Latina. Sec. CAME. Moscú, 1985

**CUADRO 6**  
Parte correspondiente a los países del CAME  
en sus importaciones desde América Latina  
(%)

	1960	1970	1983
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Bulgaria	.4	2.8	2.6
Hungría	6.9	13.3	14.9
RDA	9.4	19.5	6.0
Polonia	24.8	17.9	2.9
Rumania	1.5	5.3	2.6
URSS	18.1	22.6	61.0
Checoslovaquia	18.7	17.3	5.0

Fuente: Idem Tabla 12

de estos países ha variado. Ver cuadros 5 y 6).

Si tomamos el total de las exportaciones e importaciones de los países europeos miembros del CAME en el período 1960-1984, el principal comprador de productos latinoamericanos ha sido la URSS, concentrando en este período el 53% de las compras totales efectuadas por el área socialista. Otro aspecto sobresaliente en la evolución histórica de las relaciones comerciales lo constituye la asimetría en el comercio. Lo característico en este intercambio son las exportaciones, por parte de los países latinoamericanos, de bienes típicamente tradiciona-

les de insuficiente valor agregado. Esto contrasta con la estructura de las exportaciones de los países miembros del CAME hacia América Latina, en la que los productos básicos tienen un peso relativo muy reducido, excepto en los combustibles en que se produjo un incremento de precios de los hidrocarburos.

Según las estadísticas de CEPAL, las exportaciones de maquinaria y material de transporte de los países miembros del CAME hacia América Latina creció de un 24,7 al 42,3% desde 1965-1976, y en las que las ventas efectuadas por Rumania y Checoslovaquia alcanzaron mayores índices. A principios de los años 80 alrededor de las 4/5 partes del valor de las exportaciones de los países del CAME a los de América Latina correspondió a artículos industriales (párrafo 5-8 de la CUCI); constituyendo los suministros de maquinarias, equipos y medios de transporte algo más del 40%<sup>4</sup>. Dentro de estas exportaciones se encuentran equipos para la electromagnética, las industrias minera, metalúrgica, metalmeccánica, cemento, textil, alimentaria y otras ramas industriales, barcos, tractores, automóviles, así como artículos químicos y otros productos.

Las relaciones comerciales no han estado exentas de dificultades de diversa índole; pero para su diversificación

y perfeccionamiento se han dirigido esfuerzos por ambas partes con el fin de aprovechar las potencialidades existentes.

Las relaciones económicas entre los países de América Latina y los países miembros del CAME no se limitaron a las relaciones de tipo comercial. Un importante lugar han ocupado las relaciones de cooperación que tomaron un significativo auge en el decenio de los años 70.

La cooperación económica se ha expresado fundamentalmente en los acuerdos intergubernamentales de cooperación. Diversas acciones en este sentido se han dado en la esfera del transporte, la agricultura, en las investigaciones científico-técnicas y en las formación de cuadros. La que ha adquirido mayor transcendencia es la cooperación industrial y en especial en el sector energético.

En la cooperación industrial han existido experiencias no solamente en la industria manufacturera, sino también actividades relacionadas con el desarrollo de la infraestructura, tales como ferrocarriles, sistemas de salud y educación pública, además de actividades relacionadas con la comercialización de bienes y servicios. La cooperación industrial incluye además de las operaciones tradicionales de compra-venta de bienes y servicios, otra serie de actividades que la convierte en una modalidad más compleja, de mayor estabilidad, y de largo plazo. Lo anterior le confiere una importancia particular a esta relativa nueva forma de nexos económicos entre las dos regiones y que pudiera convertirla en un medio decisivo para la ampliación de acciones conjuntas en la esfera de la producción.

La cooperación industrial contribuye al aprovechamiento mutuamente ventajoso de las diferencias respecto a las condiciones naturales, tecnologías, disponibilidades de especialistas, así como de otros factores materiales y humanos de la producción que permite la reducción de los gastos. Facilita además diversificar las fuentes de obtención de materias primas y de mercados.

Este tipo de cooperación no se limita a la construcción y montaje, sino que

permite la ampliación de vínculos entre ambas áreas mediante la prestación de servicios técnicos, la fabricación de artículos acabados y semielaborados.

Como resultado de la tecnología transferida de la RDA a Brasil, el país socialista suministra grúas portuarias y coopera con las firmas de construcción de maquinarias brasileñas "Bardella", "Villares" y "Torque" en el ensamblaje de decenas de grúas con una capacidad de carga de 2,3 a 6,3 toneladas<sup>5</sup>.

La entidad soviética «Tractorexport» mediante la cooperación industrial efectúa el montaje del tractor 'Sidena' en una fábrica perteneciente a la empresa mexicana 'Siderurgia Nacional'. Este equipo garantiza las necesidades de México en cuanto a esta clase de equipo<sup>6</sup>.

Como formas atractivas de la cooperación industrial se encuentran las empresas mixtas y la cooperación productiva. Las Empresas Mixtas se basan en la propiedad común además de la administración conjunta de la actividad empresarial incluyendo la distribución de ganancias y de gastos. Múltiples son las ventajas que respecto a otras formas de colaboración ofrece esta modalidad y que no ha adquirido la connotación que merece.

No obstante, existen alrededor de 33 Empresas Mixtas establecidas en América Latina con la participación de Empresas de países europeos miembros del CAME. Por ejemplo, Checoslovaquia ha sido el país socialista de mayor participación representando el 60,6% del total de Empresas Mixtas mencionadas, siguiéndole en importancia Hungría, Polonia, RDA y Rumanía.

En el campo de la hidroenergética, se han tenido considerables avances que abren posibilidades futuras de cooperación científico-técnica y económica entre ambas regiones dada la importancia estratégica que esta rama tiene para el desarrollo socio-económico de los países latinoamericanos, y por la experiencia acumulada por los países miembros del CAME, así como por la calidad de sus equipos que le confiere un reconocido prestigio. La capacidad hidroeléctrica en América Latina se

amplió en 45 mil Megavatios, de ellos 8,100, que representa casi una quinta parte, fueron realizados con tecnologías e inversiones de los países miembros del CAME<sup>7</sup>.

Múltiples han sido los proyectos llevados a cabo en Brasil, Argentina, Perú y Uruguay en centrales hidroeléctricas y en plantas termoeléctricas. Se destaca como una importante obra de centrales hidroeléctricas ejecutadas en Argentina en colaboración con el CAME, la de Salto Grande. En licitación internacional abierta, a la que concurrían 7 proponentes, el suministro de 14 grandes turbinas y generadores, le correspondían a una empresa soviética. Las condiciones financieras fueron beneficiosas, ya que los plazos de amortización se fijaron en 10 años a partir de la puesta en servicio y con un interés anual del 4%<sup>8</sup>.

La cooperación económica promueve la apertura de múltiples posibilidades para la ampliación de las relaciones entre ambos grupos de países. Obras de gran envergadura han sido llevadas a cabo y en este sentido Checoslovaquia ha tenido una activa participación. Ejemplo de ello es la central hidroeléctrica 'Los Reyunos', en donde las turbinas y bombas para la acumulación de agua o generación de electricidad según la demanda fueran obtenidas mediante licitación pública. Mediante esta vía también fueron suministradas por Checoslovaquia las turbinas y generadores para la central hidroeléctrica 'Agua del Toro'<sup>9</sup>.

Otros ejemplos ilustrativos de las amplias perspectivas que se abren mediante la cooperación económica, son los equipos suministrados por la URSS en la década del 70 a Brasil para las grandes centrales 'Capivara' y 'Sobradinho'<sup>10</sup>.

Un comportamiento diferente han tenido las relaciones financieras y crediticias entre ambos grupos de países. Un balance global de las diferentes modalidades de crédito arroja que si bien estas pudieran constituir un medio conveniente para asegurar los flujos comerciales, no han sido aprovechados en toda su potencialidad. Acerca de los créditos interestatales en un período de 20 años el nivel medio de utilización fue solamente 45%,



siendo la situación muy variable de país en país. En efecto mientras que los créditos soviéticos fueron utilizados en un 60% los de Hungría alcanzaron 33%, los de Rumanía un 15% y los de Bulgaria apenas un 3,0%<sup>11</sup>. Situación análoga se ha presentado con las líneas de créditos interbancarias concedidas por parte de algunos de los países latinoamericanos para

diversificar sus exportaciones a países europeos miembros del CAME. En general los créditos y facilidades incluidas, en muchas ocasiones prorrogables, no han sido utilizadas como fueron conveniadas. Han existido también en los últimos años dificultades compartidas por ambas partes, que si bien son objetivas, no son insuperables.

Un breve examen de los antecedentes generales de las relaciones económicas entre los países de América Latina y los países miembros del CAME pone de manifiesto su desenvolvimiento relativamente favorable a pesar de la existencia de ciertos tropiezos que han caracterizado su evolución histórica.

## Notas

1 CEPAL. 'Relaciones Económicas de América Latina con los países miembros del Consejo de Asistencia Mutua Económica Estudios e Informes N° 12 de la CEPAL.

2 Olshtany, A. I. 'Colaboración de los países miembros del CAME y del Consejo de Ayuda Mutua Económica con los países de América Latina', Moscú 1985, pág. 12.

3 Tass, Moscú, enero 1986.

4 Idem cita 2, p. 13.

5 Idem cita 2, p. 43.

6 Idem, p. 40.

7 SELA. 'Las relaciones económicas externas de América Latina'. Capítulo del SELA N° 9 enero-julio de 1985, p. 17.

8 Idem, p. 18.

9 Idem, p. 18.

10 Idem, p. 18.

11 Idem cita 1, p. 56.

## Los protocolos argentino-brasileños constituyen la primera etapa de un programa de integración económica

Roberto Lavagna

Secretario de Industria y Comercio Exterior de Argentina

Por considerarlo de interés, CAPITULOS del SELA reproduce la entrevista que efectuó el diario argentino CLARIN al Secretario de Industria y Comercio Exterior de ese país, doctor Roberto Lavagna, sobre los principales aspectos y las posibles consecuencias de los protocolos suscritos por los Presidentes de Argentina, Raúl Alfonsín, y de Brasil, José Sarney, el 29 de julio de 1986.

Profundamente convencido de que el proceso de integración con Brasil en el área de los bienes de capital —la de su competencia— no entraña riesgos para la industria nacional, se declaró Roberto Lavagna. Durante una prolongada entrevista con **Clarín**, Lavagna avanzó en definiciones sobre el modelo industrial, explicó cómo se operará en los casos de desequilibrio comercial entre ambos países y se refirió a los aspectos de política económica que deben acompañar la complementación.

A continuación, el texto del reportaje

*¿Cuál es la amplitud del programa de integración con Brasil?*

—Este conjunto de diez protocolos puede ser considerado como la primera etapa de un programa de integración económica. Se tiene plena conciencia de que no abarca todos los terrenos, de que debería ser el inicio de un proceso que vaya en profundidad, y de ahí esa calificación de primera etapa del programa de integración con el Brasil.

*Eso significa que abarcaría otras áreas en etapas posteriores...*

—Efectivamente, la idea es que primero se debería profundizar en alguno de los temas ya pactados y, adicionalmente, ir ampliándose, pero esto a lo largo del tiempo. Nosotros visualizamos esto, para tomar un ejemplo his-

tórico bien claro, como el inicio del proceso que en algún momento vivió la Comunidad Económica Europea. El sesgo fundamental del proceso que nosotros iniciamos, que es el más sustancial de los protocolos, está en bienes de capital. ¿Por qué bienes de capital? Bueno, porque claramente las circunstancias históricas hacen que hoy parte del progreso económico no pase por aquello llamado industrias básicas, sino por estas industrias que son relativamente altas en materia tecnológica y cerebro intensivo.

*¿Esa es una decisión de modelo industrial?*

—Es una decisión de modelo industrial, es una decisión de que no hay modelo industrial realmente integral y realmente sólido si no tiene un núcleo que es la industria de bienes de capital sólida. Esto, digamos, corresponde a esta visión.

Ya antes de empezar esta negociación con Brasil insistimos en esta definición: el país que no tiene a esta altura o en este estadio del proceso de industrialización hecha una apuesta muy profunda sobre el sector de bienes de capital es un país que no va a tener un proceso industrial completo. El paso siguiente a éste ha sido: por qué no tomar precisamente este sector donde, además, hay capitales nacionales mayoritarios. No es éste un sector ni aquí ni del lado brasileño que se caracterice por una presencia dominante de las empresas multinacionales.

*En Brasil es importante.*

—Depende de cuáles.

*Hay áreas en Brasil, donde el capital extranjero controla hasta el 80% del mercado y en general en promedio, según estudios recientes, participa en el 45%.*

—Depende de lo que uno denomina bienes de capital. La definición de bienes de capital es muy amplia. Por ejemplo, si uno incluye a la industria automotriz como bien de capital, efectivamente la participación de empre-

sas no estrictamente de capitales nacionales es mucho mayor, si incorpora ciertas industrias como la de los tractores pasa una cosa similar, pasa algo así incluso en el sector de computación.

### Multinacionales

*Esto significa, por ejemplo, que en esta operatoria de integración ¿no van a figurar las industrias automotrices, ni las de maquinarias agrícolas? ¿ni en este primer paso ni en el siguiente?*

—No, en este primer paso no, en el siguiente es un tema a discutir. De ninguna manera tendría sentido pensar en avanzar en un proceso de integración que excluyera por completo a empresas de carácter multinacional.

*¿Con arancel caro y listas positivas?*

—Con listas positivas, eliminación de las reglas paraarancelarias de carácter fiscal o a veces de carácter tecnológico. Las normas que deben cumplir los equipos implican aranceles comunes de protección frente a terceros, implican el uso del poder de compra de los respectivos estados nacionales en favor de las empresas de los dos países signatarios, tema que es de altísima importancia. Incluso una asimetría en las políticas económicas al interior de este sector para que el comercio sea equilibrado, habrá que hacer simétricas las políticas de tipo crediticio, fiscal, incluso la política del tipo de cambio. No el tipo de cambio global, el tipo de cambio específico para este proyecto.

*¿Cómo sería esto? Por que hay distintos estudios que están demostrando una diferencia importante en el tipo de cambio entre la Argentina y Brasil; no me refiero sólo al hecho puntual de lo que puede ser una diferencia reciente en tipo de cambio sino en lo que hace a las políticas, es decir: Brasil tomó la decisión de mantener un tipo de cambio alto y la Argentina tuvo un comportamiento bastante errático y con tendencia al retraso del tipo de cambio. Algunos de estos estudios calculan que ahora hay un retraso del*



25% al 30% en el tipo de cambio de la Argentina respecto al de Brasil.

¿Cómo se compensa esta diferencia?

—Por empezar, en materia de cálculos sobre paridades cambiarias hay de todo. Desde aquellas que hablan de una sobrevaluación cambiaria del 25% hasta esas que al revés hablan de un retraso. Todo depende de las metodologías. En todo caso, en los últimos años las relaciones entre la Argentina y el Brasil, lejos de haber desmejorado, han mejorado. De todas formas, el concepto que siguieron los protocolos es el de hacer simétricas políticas en este sentido y hacerlas estables además. Sin definir estrictamente lo que se va a hacer, porque esto depende de la ejecución, de la forma en que se vaya cumpliendo con la ejecución, forma que tiene dos requisitos: primero, el nivel total de comercio de bienes de capital de 300 millones para el primer año, y en segundo lugar un equilibrio en ese comercio exterior. El que se apliquen o no políticas de compensación que tiendan a hacer más simétrico el comercio dependerá efectivamente de cómo reaccione el comercio. Eso no forma parte del protocolo, sino que forma parte del seguimiento que se haga de lo que se comercia. Pero en todo caso lo que sí está aceptado es que el país deficitario podrá adoptar las medidas que estime convenientes, acordadas con el otro, como para generar los mecanismos necesarios. Y aquí hay un concepto que a mi juicio es muy importante señalar, el comercio de bienes de capital con Brasil es de 200 millones de dólares, 150 que Brasil exporta a la Argentina y 50 millones de dólares que la Argentina exporta a Brasil. Sobre 200 millones de comercio total, enfrentamos un déficit de 100 millones que equivale al 50%. El déficit máximo aceptado en los protocolos no sólo el comercio tiene que por el solo hecho de firmar estos protocolos no sólo el comercio tiene que subir en el primer año de 200 a 300 millones de dólares sino que el déficit máximo aceptado en este caso eventualmente para la Argentina en el primer año pasa a ser de 60 millones de

dólares, cuando en este momento es de 100 millones de dólares.

### Estímulos y protección

*En el caso de Brasil, hay una serie de instrumentos de amplia protección y de estímulo a la industria de bienes de capital que van desde mecanismos de protección directa, precios índices, una banca de fomento específica para el sector con crédito barato, etcétera.*

—Todos esos instrumentos pasan a ser utilizables en la Argentina o, como alternativa, deben ser adecuados en Brasil. En todo caso la política tiene que ser simétrica. Simetría puede ser avanzando de un lado o del otro. En general, la idea es que la simetría va a ser avanzando la Argentina en el sentido de igualar los estímulos que hoy tiene ese sector en Brasil.

*Esto no puede llegar a significar, en algún sentido, una suerte de privilegio sectorial, dentro de un esquema general de escasas disponibilidades financieras y de recursos fiscales. . .*

—¿Cuál es la diferencia entre esto que usted me está preguntando y la realidad de todos los días a lo largo de todos los años en la política económica de este país o de cualquier país del mundo? La economía es por definición una ciencia que se maneja con recursos escasos ante necesidades que siempre exceden los recursos existentes. La misión de quien formula la política económica es formular las prioridades adecuadas que le permitan al país crecer más rápidamente y en última instancia lograr un nivel de bienestar promedio para la población, mayor que el anterior. Esto es una definición de política económica. Cuando yo le digo que al sector de bienes de capital se lo considera el núcleo esencial de la política industrial, estoy señalando la existencia de una decisión estratégica, claramente.

*En términos de costos de los insumos se afirma que aquí la chapa, por ejemplo, cuesta un 60% más cara que en Brasil.*

—Hay dos insumos básicos que son la chapa y la fundición, que van a tener que ser objeto de tratamiento especial. Para que este programa salga adelante va a tener que ser abaratado para el productor de bienes de capital nacional todo lo que es chapa y todo lo que es fundición. Los dos insumos realmente relevantes en términos de diferencia entre la Argentina y Brasil.

¿A través de qué instrumentos van a ser abaratados?

—Eso no forma parte de los protocolos. Forma parte de su ejecución. Podrán ser crediticios, podrán ser fiscales, de admisión temporaria, lo que se crea conveniente para cumplir el texto.

*¿Por qué se comienza haciendo esta definición estratégica fundamental respecto de la política industrial interna en asociación con Brasil? ¿No hubiera sido más razonable hacer primero una definición estratégica del perfil industrial que se requiere para el país y después recién avanzar en la integración con Brasil o con el país que la Argentina decida?*

—Eso justamente es lo que se hizo. Cuando se hace la inauguración de la feria de máquinas-herramienta y se da el mensaje sobre el carácter estratégico que se le asigna a este sector no estaban avanzadas, ni mucho menos definidas, las negociaciones con Brasil. Quien propone que sea el sector de bienes de capital lo que constituya el programa del proceso de integración es la Argentina, y lo hace a partir de haber tomado previamente una decisión de política interna que no es sólo teórica. No hay hoy en el país ninguna línea de crédito más barata ni más accesible que la que tiene que ver con el equipamiento de las empresas en materia de bienes de capital, es decir se le ha generado a la industria de bienes de capital argentina que está semiparalizada, una demanda muy fuerte.

*El otro punto que diferencia a los costos, según los empresarios, es el costo de la mano de obra.*

—No vaya a creer. Los costos de mano de obra están muy equilibrados. Hay algunas diferencias nominales claramente compensadas por una productividad más alta de la mano de obra argentina. De modo que no es cierto.

### Las listas

*¿Cómo se definen las listas de bienes que integran este sistema de complementación?*

—Se definen a partir del mes de agosto en coparticipación con el sector empresario. Desde hace un mes los empresarios tienen conciencia de que debían empezar a preparar listas y a proponerlas para que formen parte del universo que va a ser el anexo de este tratado, que por ahora tiene un anexo genérico que incorpora a cinco o seis de los capítulos arancelarios de bienes de capital y dentro de ese capítulo, a partir del mes de agosto, en la etapa instrumental, hay que identificar los productos que forman parte del mismo con el compromiso, según el protocolo, de que cada seis meses se irá ampliando la lista, de manera tal que en 1990, que es el último año de la primera fase de este acuerdo, por lo menos se haya alcanzado el 50% del universo de productos de bienes de capital que han sido puestos en el anexo que se va a firmar.

*¿Qué capítulos son?*

—84-85, parte del 86, parte del 87 y parte del 89. Esos son máquinas y aparatos mecánicos que abarcan desde embotelladoras hasta fresadoras, tornos, calderas, maquinarias y aparatos eléctricos, material ferroviario, tractores, barcos y todas las partes y componentes de todos estos elementos.

*Desde el punto de vista de la política global, existe la impresión o el temor de los sectores industriales de que Brasil, con fuertes tasas de crecimiento del sector industrial, alto nivel de inversión, políticas muy agresivas de exportación industrial, está en mejores condiciones para entrar en el mercado argentino que la Argentina en*

*Brasil, y paralelamente Brasil tiene necesidad de alimentos, que es la oferta inmediata y tal vez de más fácil colocación de Argentina. ¿De qué manera el acercamiento a Brasil va a ser encarado para evitar que estas diferencias importantes de ambas economías no se conviertan en una especialización de los dos países, uno como exportador de materias primas y el otro como proveedor de bienes con valor agregado?*

—Esa me parece una pregunta ociosa, porque los protocolos están redactados y acordados de un lado y del otro y son muy claros. Se excluyen expresamente las especializaciones de carácter sectorial; excluye la posibilidad de que un país se especialice en alimentos y el otro en industrias. Mucho más, excluye la posibilidad de que un país se especialice en algunas industrias y el otro país en otras. Todas las especializaciones tienen que ser de características sectoriales, es decir los dos países tienen que tener desarrollados todos sus segmentos industriales.

### Especialización

*Hay temores que por lo menos son fundados, aun en el caso específico de los bienes de capital. Se piensa en la posibilidad de que haya una especialización de la Argentina en el desarrollo de determinados bienes que corresponden a etapas de desarrollo anterior y Brasil se especialice en sectores más avanzados.*

—Los sectores que dicen eso lamentablemente no han estado presentes en algunas de las discusiones, donde el empresariado brasileño teme que la Argentina, que tiene un avance importante y potente en bienes de capital a control numérico, termine especializándose en la parte con control numérico, que es la más avanzada y que Brasil termine quedándose con la industria de bienes de capital más masiva. Justamente este es el temor que se manifiesta del lado brasileño.

*En los equipos argentinos con control numérico el componente electrónico*

*es de origen japonés y hay una cláusula conocida de reserva de mercado en Brasil. ¿Qué pasa con esa cláusula en ese caso específico?*

—En principio, todo lo que tiene que ver con la electrónica no forma parte del acuerdo . . .

*Con lo cual esa ventaja relativa se diluye . . .*

—Eso es algo que pasó en la negociación y así como nosotros hemos pedido numerosas protecciones y hemos conseguido que el déficit actual disminuya fuertemente, obviamente algunos temores de los empresarios brasileños también fueron considerados en el acuerdo. En todo caso se harán tratamientos posteriores pero por ahora no forma parte.

*¿En qué otros sectores tenemos ventajas comparativas de bienes de capital que puedan ser aprovechadas en este acuerdo respecto de Brasil?*

—La Argentina exporta sus bienes de capital a muchos países del mundo, no precisamente las máquinas de control numérico; si usted quiere, las más normales, como embotelladoras, empaquetadoras, cargadoras de alimentos, fresadoras, dobladoras, tornos, material ferroviario; somos exportadores de todas esas cosas.

*¿Y en esos puntos tenemos ventajas relativas respecto de la industria y bienes de capital brasileños?*

—En todo caso tenemos condiciones similares. Pero no invirtamos las cosas en el sentido de que éste es un negocio sólo para la Argentina en el que Brasil va a ser perjudicado. Este es un mecanismo que está hecho para crecer juntos y para crecer más rápido de lo que estamos creciendo. Por posibilidades de investigación y desarrollo en conjunto, por posibilidades de resistir presiones externas, son sectores sensibles donde suele haber presiones de los países desarrollados. No es lo mismo hacerle frente a esto sólo que en forma conjunta. Esto tiene todas las ventajas que tiene una unidad económica en ciernes.



*¿Cómo es eso que el superávit de uno puede transformarse en inversión en el otro?*

—Si alguno de los dos países demostrara por razones de orden estructural una no competitividad, se crea un fondo de inversiones, con el cual el país superavitario financia inversiones, es decir, créditos de mediano y largo plazo al país deficitario a los fines de producir mejoras estructurales en la competitividad y en la productividad que permitan reabsorber el desequilibrio dentro de cada sector.

### Crece igual

*Más allá de los protocolos y un poco en el manejo económico real uno puede suponer con cierto fundamento que si las diferencias relativas entre ambos países se ahondan las salvaguardias pueden servir de poco. En Brasil el gobierno ha asegurado una tasa del crecimiento del producto del 6% para este año y las previsiones del crecimiento industrial son del orden del 8%. ¿Esto no llevará a la necesidad de que Argentina plantee igualmente compromisos en materia de crecimiento a los efectos de que este acercamiento tenga un correlato lógico?*

—Por supuesto, y bienvenido sea precisamente eso. Está claro que para que un inicio de esta naturaleza tenga éxito, los dos países signatarios tienen que crecer a tasas similares. Este es el compromiso que la Argentina está asumiendo, de hacer los ajustes necesarios como para crecer, pero esto le interesa a Brasil porque si Argentina no crece, todos los beneficios provenientes del proceso de unión económica en el sentido de economía de escala, de emprendimientos conjuntos y demás se frustran porque uno de los dos países no consigue alcanzar la misma velocidad del otro y como además hay límites cuantitativos muy precisos en el desequilibrio, el proceso termina, de hecho, estancándose. Esto es importante para la Argentina y es absolutamente necesario para quien se va a asociar con la Argentina; nadie se asocia con una economía que no crece. Para eso cada

uno se queda solo, para eso claramente Brasil sigue solo.

*Sabemos del crecimiento asimétrico de las economías. El problema es que la experiencia es muy asimétrica en este sentido. La experiencia reciente lo demuestra, por lo menos de la última década, incluyendo los dos últimos años. ¿Qué es lo que garantiza que la industria argentina pueda crecer en esos términos?*

*¿Usted cree que lo que pasó en la última década en la Argentina, y que efectivamente nos retrasó respecto de Brasil, fue fruto de la casualidad o al revés, fue fruto deliberado de una estrategia económica que era antiindustrialista en la Argentina?*

—Mientras que Brasil llevó adelante una política de pleno apoyo a la industrialización, en la Argentina se hizo lo contrario, y el resultado es lo que tenemos el día de hoy. Lo que ha ocurrido y lo que está ocurriendo es que, con limitaciones grandes como la deuda externa, la Argentina ha cambiado a partir del gobierno democrático esa estrategia económica y la ha cambiado no sólo porque el partido de gobierno lo propone sino que todos los partidos nacionales en la Argentina han pedido el abandono de una estrategia suicida que le costó al país muchos años de estancamiento, de retroceso y de alto endeudamiento. Ahora este país tiene una política industrial y tendrá baches que tiene puntos poco claros que hay que perfeccionar, que hay que sanear los organismos administrativos. Por supuesto, eso es así, hay que retomar el ritmo después de diez años de estancamiento, pero la decisión está y eso es lo que importa.

### Corto y largo plazo

*¿No cree que las necesidades de corto plazo contradigan los objetivos de largo plazo? Por ejemplo, cuando uno habla con gente de Brasil y le pregunta qué pueden ofrecer y qué necesidades tienen, ellos hablan de exportación de bienes manufacturados y la importación de alimentos. Lo ha dicho el canciller Abreu Sodré inclusive.*

—Los funcionarios a título personal pueden decir muchas cosas, lo que importa en términos de la política del país es lo que dicen oficialmente los gobiernos.

*Respecto de las tasas de crecimiento: aquí la tasa de 1985 fue negativa en el 4%; este año, en el mejor de los casos, va a ser levemente positiva...*

—La industrial de este año va a ser similar a la de Brasil.

*Pero con respecto a una caída de más del 7% en 1985...*

—Pero la integración es para adelante, no es para atrás. Si hemos tomado todos los recaudos que hemos tomado, en lugar de hacer una unión aduanera que hubiera sido mucho más bonita generalizada, es porque vimos con realismo que la situación de partida de los dos países es distinta. Brasil viene de una muy exitosa política industrial y exportadora de quince años. La realidad hace que hoy tengamos un déficit muy grande con Brasil y lo que tratamos de hacer es corregir ese déficit y al mismo tiempo intentaríamos mirar para adelante en conjunto en una serie de sectores donde el trabajo en común puede crear algún sentido y algún interés en particular.

*¿Podría sintetizar cuáles son los recaudos que toma la Argentina a los efectos de un equilibrio en su relación con Brasil al firmarse los protocolos?*

—En caso de bienes de capital sí, es sencillo, hay un valor cuantificado que define qué se entiende por equilibrio y qué por desequilibrio. Por equilibrio, hasta un 10% de diferencia en el comercio, lo cual es cinco veces menos que el desequilibrio que hoy ya existe. A partir del 10% se considera que hay una situación de desequilibrio y entran a funcionar una serie de mecanismos gatillos, automáticos, que son financiamientos para facilitar las ventas del país deficitario. Y por encima del 20% de desequilibrio entra en funcionamiento un fondo de inversiones tendiente a invertir el país deficitario y a generar condiciones de producti-

vidad que le permitan estructuralmente mejorar su capacidad competitiva.

*¿Invertir significa que las empresas del país superavitario invertirán en el mercado de bienes de capital del país deficitario?*

—No. El fondo le asigna recursos a las empresas del país deficitario. Eso es con prioridad para las obras de carácter conjunto.

*¿Hay algún límite en cuanto al período durante el cual el desfase del 20% se puede tolerar? Es decir, ¿hay un límite de tiempo, puede ser eterno?*

—No, en principio no puede mantenerse el desequilibrio un número de años importante. No obstante, el país no gastaría divisas, ya que obviamente todo el desequilibrio es financiado, pero no puede mantenerse si el sector de bienes de capital del país deficitario no crece. La regla esencial dictamina que los sectores de bienes de capital de ambos países deben crecer.

*¿Eso está especificado en el protocolo?*

—Eso está dicho. En los actuales protocolos también se especifica que para calificar de origen argentino o brasileño un producto el 80% de sus insumos deben ser de origen argentino o brasileño. Esa cláusula es extremadamente rígida: excluida las materias primas de uso generalizado como mineral de hierro, los insumos industriales incorporados tienen que ser en un 80% de uno de los dos países.

### Grupos económicos

*Hay quienes temen o piensan o suponen que el sistema de integración beneficia a determinados grupos económicos consolidados y que en todo caso intuyen la posibilidad de que este cuadro de concentración alrededor de estos grupos se fortalezca...*

—Es esa gente que le gusta eludir la realidad. Mantuvieron esa argumentación respecto de los programas especiales de exportación y después

resultó que el 65% de las empresas que formaron parte de esos programas especiales eran empresas medianas o pequeñas.

*Eso en cuanto a número de empresas, pero ¿en cuanto a montos?*

—Esa es la misma gente que quiere ignorar una de las realidades que hablamos al principio de esta charla. No es precisamente del sector de bienes de capital donde ustedes puedan nombrar a grandes grupos empresarios nacionales o extranjeros. Si yo los invitara, excluyendo las automotrices y las comunicaciones, estoy seguro que no se les ocurrirían muchos nombres porque justamente no es un sector altamente concentrado. Basta ir a la exposición de máquinas herramienta para ver cuáles son los grupos productores en la Argentina.

*¿Comunicaciones tampoco entra en los protocolos?*

—No.

*Eso de los grupos, ¿vale también para el resto de los protocolos?*

—Yo de los otros protocolos no hablo.

*¿Cómo es el sistema de creación de empresas binacionales?*

—Hay un compromiso que simplemente dice por ahora que en el término de los meses que quedan hasta fin de año se va a formular un estatuto jurídico para empresas argentino-brasileñas, un instrumento legal que va a ser aprobado por ambos gobiernos a los fines de crear empresas joint-ventures. Y punto.

### Acta para la integración argentino-brasileña

El presidente de la Nación Argentina y el presidente de la República Federativa del Brasil,

Convencidos:

De la necesidad de convocar a sus pueblos en el esfuerzo de recorrer una

trayectoria común de crecimiento y modernización que les permita superar los obstáculos de hoy y enfrentar los desafíos del siglo XXI; De la necesidad de encontrar soluciones innovadoras que superen los modelos tradicionalmente aplicados;

Conscientes:

De la identidad compartida de ideas y valores que definen su común esencia de pueblos latinoamericanos; De la importancia de este momento histórico de la relación de las dos naciones, empeñadas en la consolidación de las dos naciones, empeñadas en la consolidación de la democracia como sistema de vida y de gobierno; De la coincidencia en los esfuerzos emprendidos por los dos gobiernos para el crecimiento y desarrollo con estabilidad;

Seguros:

Que la creación de un espacio económico común abre más amplias perspectivas para el crecimiento conjunto y el bienestar de sus pueblos, potenciando la capacidad autónoma de los dos países; Que este programa constituye un impulso renovado para la integración de América Latina y la consolidación de la paz, la democracia, la seguridad y el desarrollo de la región;

Alentados:

Por las auspiciosas propuestas elaboradas por las autoridades de los dos países en el marco de los proyectos de integración binacional encarados a partir de la Declaración de Iguazú de noviembre pasado;

Y resueltos:

A transformar los permanentes vínculos de amistad y cooperación en una integración que consolide la voluntad de crecer juntos;

Deciden:

1 Establecer el Programa de Integración y Cooperación Económica entre



la República Argentina y la República Federativa del Brasil.

2 Definir los siguientes principios de elaboración y ejecución del Programa:

- El Programa será gradual, en etapas anuales de definición, negociación, ejecución y evaluación;

- El Programa será flexible de forma tal de poder ajustar su alcance, ritmo y objetivos;

- El Programa incluirá, en cada etapa, un conjunto reducido de proyectos integrados en todos sus aspectos, previéndose inclusive la armonización simétrica de políticas para asegurar el éxito de los proyectos y la credibilidad del Programa;

- El Programa será equilibrado en el sentido que no debe inducir a una especialización de las economías en sectores específicos; que debe estimular la integración intrasectorial; que debe buscar un equilibrio progresivo, cuantitativo y cualitativo, del intercambio por grandes sectores y por segmentos a través de la expansión del comercio;

- El Programa propiciará la modernización tecnológica y una mayor eficiencia en la asignación de recursos en las dos economías, a través de tratamientos preferenciales ante terceros mercados, y la armonización progresiva de políticas económicas con el objetivo final de elevar el nivel de ingreso y de vida de las poblaciones de los dos países;

- La ejecución del Programa contará con la activa participación del empresariado asegurando así su eficaz instrumentación en el contexto de los estímulos creados por los dos gobiernos.

3 Establecer una Comisión de Ejecución del Programa.

4 Determinar que la Comisión de Ejecución sea integrada por el lado argentino por los ministros de Relaciones Exteriores y Culto, de Economía, por el secretario general de la Presidencia de la Nación y por el secretario de Industria y Comercio Exterior, y por el lado brasileño, por los ministros de Relaciones Exteriores, Hacienda, de la Industria y del Comercio, y por el Secretario General del Consejo de Seguridad Nacional, así como por empresarios de cada uno de los dos países.

5 Determinar que la Comisión realice reuniones de trabajo cada seis meses para evaluar la ejecución del Programa y proponer a los dos presidentes las medidas necesarias para tornarlo más eficiente.

6 Determinar que los ministros de Relaciones Exteriores coordinen los trabajos relativos a la Comisión de Ejecución del Programa, inclusive los correspondientes a los distintos Grupos de trabajo creados en virtud de los Protocolos adjuntos.

7 Determinar que se realicen reuniones de consulta sobre políticas macroeconómicas a nivel ministerial entre los dos países.

8 Determinar que la Comisión incorpore a sus trabajos, siempre que sea necesario, a otras autoridades para definir y proponer medidas en campos específicos.

9 Aprobar los Protocolos adjuntos a la presente Acta que constituirá la primera etapa del Programa de Integración y Cooperación Económica entre la Argentina y el Brasil.

Hecho en la ciudad de Buenos Aires a los veintinueve días del mes de julio de 1986, en dos ejemplares originales, en idiomas español y portugués siendo ambos textos igualmente auténticos.

## Nº 1

### Bienes de capital

Considerando:

La importancia estratégica de la modernización, expansión y desarrollo tecnológico acelerado del sector de bienes de capital para el crecimiento de las economías argentina y brasileña;

Las características económicas, tecnológicas y financieras de las industrias de bienes de capital en ambos países, que torman necesarios mercados amplios y previsibles para garantizar una producción eficiente y competitiva;

La importancia de las compras del sector público en la demanda global de bienes de capital;

Que la integración intrasectorial en el área de bienes de capital es la forma más adecuada para la expansión eficiente de la industria y el progreso tecnológico;

La importancia de establecer mecanismos tendientes a satisfacer la demanda de inversión en las respectivas industrias nacionales de bienes de capital.

Convencidos:

Que el éxito del Proyecto de Bienes de Capital está íntimamente vinculado a las políticas de crecimiento económico de los gobiernos de ambos países;

Deciden

1 Establecer en el ámbito del Programa de Integración y Cooperación Económica un Proyecto Integrado de producción, comercio y desarrollo tecnológico de bienes de capital.

2 Acordar que para este Proyecto el universo de Bienes de Capital será el que figura en el Anexo I, pudiendo el mismo ser ampliado de común acuerdo entre las Partes.

3 Acordar que, a partir de ese universo, se negociará una lista común de productos para los efectos del presente Protocolo.

4 Determinar que los productos de la lista común gozarán de tratamiento de producto nacional en la Argentina y Brasil, definiendo como tal:

a Arancel 0 (cero);

b Exclusión de cualquier restricción o traba de naturaleza no tarifaria, sea administrativa, cuantitativa o tributaria aplicada a las importaciones.

5 Establecer, para la lista común de productos, un valor de referencia del intercambio global equivalente a 2.000 (dos mil) millones de dólares de los Estados Unidos de América, para los próximos cuatro años distribuidos de la siguiente forma:

en 1987 el equivalente a 300 millones de dólares de los EE.UU.

en 1988 el equivalente a 400 millones de dólares de los EE.UU.

en 1989 el equivalente a 550 millones de dólares de los EE.UU.

en 1990 el equivalente a 750 millones de dólares de los EE.UU.

6 Fijar como objetivo deseado que al final de 1990, la lista común represente por lo menos un 50% (cincuenta por ciento) del universo de Bienes de Capital acordado. A este fin, el número de productos de esta lista común deberá incrementarse semestralmen-

te en un porcentaje determinado durante el período indicado en el punto 5 anterior. Este porcentaje se establecerá en función de dicho objetivo y en relación a la cantidad de productos que integren inicialmente la lista común.

**7** Establecer que el objetivo del intercambio debe ser su expansión equilibrada y que las políticas en el sector de Bienes de Capital procurarán ser simétricas y armonizadas.

**8** Establecer que el intercambio Argentina-Brasil de los productos de la lista común estará en equilibrio dinámico siempre que el superávit cuatrimestral acumulado no sea superior al 10% (diez por ciento) del valor de referencia fijado, para el conjunto de los tres cuatrimestres (el presente y los dos siguientes), y calculado tomando como base los valores anuales de referencia del punto 5 precedente.

**9** Establecer los siguientes mecanismos de restablecimiento del equilibrio dinámico:

**A** Si el desequilibrio supera el 10% (diez por ciento), calculado de acuerdo al punto 8 operan:

**a** inclusión de nuevos productos del universo en la lista común;  
**b** esquema financiero adicional entre los Bancos Centrales de los países, conforme a lo establecido en el Protocolo número 6, puntos 2 y 3.

**B** Si el desequilibrio supera el 20% (veinte por ciento) calculado de acuerdo al punto 8 se opera la cláusula de aporte del Fondo de Inversiones, conforme lo establecido en el Protocolo número 7, punto 2.

**10** Determinar que, a partir del momento que el desequilibrio alcance el índice del 40% (cuarenta por ciento) calculado de acuerdo con el método del punto 8 anterior, serán adoptadas las medidas necesarias compatibles con la situación general del intercambio para corregir dicho desequilibrio.

**11** Determinar que:

**A** En las compras del sector público, directo o indirecto, de la Argentina y Brasil, los productos de la lista común de origen brasileño o argentino tengan tratamiento similar a los productos de origen local;

**B** En las decisiones de importación del sector público directo o indirecto,

de la Argentina y Brasil, los productos de la lista común, brasileños y argentinos, tengan tratamiento preferencial equivalente con relación a terceros proveedores;

**C** En las licitaciones de obras públicas, en ambos países, financiadas con préstamos de instituciones financieras internacionales, los Bienes de Capital de origen argentino y brasileño respectivamente, que no estén incluidos en la lista común, serán beneficiados en relación a terceros proveedores con una reducción del 50% (cincuenta por ciento) del nivel de protección en el margen del precio concebido a los productos locales.

**12** Nivelar y mantener al margen de protección total en relación a terceros de forma tal que el nivel de protección para cada producto de la lista común sea equivalente en la Argentina y el Brasil. Este nivel de protección deberá ser de una magnitud tal que influya directamente en el precio de decisión del importador incentivando el flujo de comercio entre la Argentina y el Brasil. A tal fin serán ajustados para cada producto de la lista común los aranceles y los procedimientos no arancelarios de cualquier naturaleza, sean administrativos, cuantitativos o tributarios, que incidan sobre la importación de terceros proveedores. El efecto sobre la exportación de reintegros e incentivos, para cada producto de la lista común, que uno de los países conceda podrá ser compensado por el otro a través de reintegros, incentivos u otras medidas de equiparación que neutralicen dicho efecto. A partir del inicio del Proyecto, ambos países se comprometen a no adoptar reintegros o incentivos adicionales en relación a los productos de la lista común, sin previo acuerdo de las partes, exceptuando casos de equiparación.

**13** Establecer, en este orden de ideas en el ámbito de la Comisión de Ejecución del Programa, un Grupo de Coordinación y Seguimiento permanente para proponer medidas específicas de armonización gradual de políticas que afecten la producción, comercialización y asegurar la buena ejecución del proyecto, e inclusive examinar las cuestiones relativas, entre otras cosas, a medidas de equiparación, cláusulas

de salvaguardia, y situaciones excepcionales del mercado, y a la puesta en funcionamiento de mecanismos de corrección del desequilibrio.

**14** Establecer en el ámbito de la Comisión de Ejecución del Programa, un Grupo de Trabajo para elaborar las medidas necesarias de naturaleza económica, legal y administrativa, con el fin de:

**A** Determinar el margen de protección total equivalente en relación a terceros, que tendrá vigencia a partir del 1º de enero de 1987, simultáneamente a la iniciación del Proyecto y conforme a lo prescrito en el punto 12;

**B** Asegurar el tratamiento de producto nacional conforme a lo definido en el punto 11.

La primera reunión de este grupo de trabajo tendrá lugar en agosto de 1986, y la tarea deberá concluir el 30 de noviembre de 1986.

**15** Determinar que el porcentaje en valor de los componentes importados de terceros países, de los productos de la lista común, no podrá ser superior al 20% (veinte por ciento) del precio del producto. Este porcentaje será calculado comparando el precio FOB de los componentes importados con el precio FOB de referencia internacional del producto terminado. En ausencia del precio FOB de referencia internacional del producto terminado será utilizado de base de comparación el precio FOB de venta del país exportador sin los impuestos internos. Las materias primas de uso universal importadas que no hayan sido objeto de procesamiento industrial, que las haga específicas para su utilización en la fabricación del producto final, son consideradas para estos efectos de origen local.

**16** Determinar que para el Proyecto de que trata este Protocolo los ministros de Economía de la Argentina y de Hacienda del Brasil arbitren las medidas necesarias con el objeto que la relación de los tipos de cambio real efectivo, entre las monedas de ambos países, sea equilibrada y suficientemente estable, a fin de que la política cambiaria sea neutral respecto de la competitividad relativa de las exportaciones e importaciones de cada país.



## Nº 2 Trigo

El Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Federativa del Brasil,

Considerando:

La importancia de asegurar condiciones estables de producción y abastecimiento de alimentos para la mejor ejecución de sus planes nacionales de desarrollo con estabilidad económica; El objetivo prioritario de elevar el nivel de consumo de la población de sus dos países de la manera más eficaz posible;

Las peculiaridades de la producción agrícola, las características de los mercados internacionales y las políticas agrícolas seguidas por ciertos países productores;

Deciden:

**1** Establecer, en el ámbito del Programa de Integración y Cooperación Económica, un Proyecto Integrado de Producción, almacenamiento, transporte y abastecimiento de trigo.

**2** Establecer un Grupo de Trabajo para examinar y proponer un programa gradual de armonización de las políticas económicas en la Argentina y Brasil en las áreas de producción, almacenamiento, transporte, distribución y consumo de trigo, de forma tal de elevar la productividad y las condiciones de seguridad alimentaria.

**3** Establecer, asimismo, otro Grupo de Trabajo para identificar los puntos críticos del sistema de producción, almacenamiento, transporte y abastecimiento de trigo entre la Argentina y Brasil, y las inversiones en infraestructura que deba realizarse, así como proponer su cronograma de ejecución.

**4** Ambos Grupos de Trabajo deberán constituirse antes del 30 de septiembre de 1986, y presentar su primer informe a la Comisión de Ejecución del Programa antes del 31 de diciembre del corriente año.

**5** Asegurar la más alta prioridad, desde el punto de vista de la inclusión en los respectivos presupuestos y la asignación de recursos, a las inversiones en el sistema a ser realizadas en el territorio de cada país.

**6** Establecer el compromiso de com-

pra por parte del Gobierno brasileño y de venta por parte del Gobierno argentino, de los siguientes volúmenes mínimos de trigo, en un período inicial de cinco años:

1987: 1.375.000 Tn.

1988: 1.450.000 Tn.

1989: 1.550.000 Tn.

1990: 1.700.000 Tn.

1991: 2.000.000 Tn.

**7** Los tipos, las condiciones de precio, las condiciones de pago, el calendario y puntos de embarque y desembarque, serán definidos por la Junta Nacional de Granos de la Argentina y por la Junta Deliberativa de Trigo del Brasil, de acuerdo con las condiciones normales de mercado y con las prácticas del comercio argentino-brasileño de trigo.

**8** La República Federativa del Brasil tendrá asegurada por el Gobierno argentino la condición de comprador privilegiado y, la República Argentina tendrá asegurada por el Gobierno brasileño la condición de proveedor privilegiado.

**9** En caso de que la República Argentina no pueda, por razones de orden climático, atender en todo o en parte, en cualquier año los compromisos de abastecimiento establecidos en el punto 6, dará aviso formal con anterioridad al Gobierno brasileño de forma de permitirle a este último buscar fuentes alternativas de abastecimiento. El gobierno argentino y el Gobierno brasileño, considerando las decisiones de política económica relativas a la cosecha 1987, concuerdan en que el compromiso de compra y venta, relativo a dicho año, podrá ser satisfecho por la adquisición de trigo y de otros granos, siempre que el total de esas adquisiciones corresponda al valor del volumen de trigo previsto para dicho año.

## Nº 3

### Complementación de abastecimiento alimentario

Considerando:

La importancia estratégica para el éxito de sus planes de desarrollo con estabilidad económica, la necesidad de garantizar el abastecimiento regular de los principales productos alimenticios de amplio consumo;

La incidencia en los fenómenos climáticos, la natural variación de las cosechas y la situación de los sistemas de almacenaje y transporte en la Argentina y Brasil;

El objetivo prioritario de aumentar la seguridad alimentaria en los dos países.

Deciden:

**1** Establecer los mecanismos que permitan complementar, total o parcialmente, el abastecimiento interno de alimentos en cada país ante eventuales déficit en la producción local

**2** Crear a tal efecto un Grupo de Trabajo, dentro de la Comisión de Ejecución del Programa, que se encargará de definir el conjunto de productos alimenticios cuyo abastecimiento interno podrá ser complementado por la producción del otro país, y proponer los mecanismos que lo garanticen.

**3** Asignar a dicho Grupo la tarea de examinar y proponer un esquema gradual de armonización de políticas que incidan en la Argentina y Brasil sobre la producción, almacenamiento, transporte y distribución de los productos alimenticios elegidos. Asimismo, este Grupo supervisará la ejecución del esquema propuesto.

**4** Dicho Grupo de Trabajo deberá constituirse antes del 30 de septiembre de 1986 y presentar su primer informe a la Comisión antes del 31 del corriente año.

## Nº 4

### Expansión del comercio

Considerando:

El objetivo central y prioritario de estimular vigorosamente la expansión del intercambio y su equilibrio dinámico, progresivo, cuantitativo y cualitativo, por grandes sectores y por segmentos; Que esta expansión depende de la voluntad política de los Gobiernos y de la iniciativa de los agentes económicos privados;

Que el proceso de integración y cooperación económica requiere la armonización de políticas de comercio exterior de la Argentina y el Brasil frente a terceros países;

Que es conveniente actualizar y renegociar los compromisos mutuamente

asumidos en el marco de la ALADI, adecuándolos a las realidades productivas actuales de los dos países, a la demanda de los mercados y las situaciones emergentes de los cambios tecnológicos;

La necesidad de establecer mecanismos que estimulen progresiva y firmemente la integración intrasectorial entre las economías argentina y brasileña.

Deciden:

**1** Realizar negociaciones económicas y comerciales tendientes a lograr la expansión gradual y sostenida del intercambio recíproco buscando asimismo una amplia complementación productiva.

**2** Establecer que la expansión del comercio será efectuada en forma equilibrada dinámicamente, para lo cual se realizará un efectivo seguimiento del intercambio adoptando los mecanismos que resulten más adecuados para estimular principalmente la exportación de productos originarios del país deficitario.

**3** Iniciar en Montevideo, en la sede de la ALADI, a partir del 4 de agosto próximo, la renegociación del Acuerdo de Alcance Parcial N° 1, conforme a los términos de referencia acordados el 10 de julio pasado (anexo 1) que deberá concluir a más tardar el 31 de octubre de 1986.

Anexo 1 del Protocolo N° 4. Criterios para la Renegociación del Acuerdo de Alcance Parcial N° 1

Los términos de referencia para la renegociación del Acuerdo de Alcance Parcial N° 1 —del que se excluirán los productos incluidos en la lista común del Protocolo N° 1, sobre Bienes de Capital— serán los siguientes:

**a** En lo que se refiere a las normas que regirán el futuro acuerdo, se utilizarán las que fueran aprobadas en las negociaciones del mes de mayo de 1984, estableciéndose una vigencia de seis años para el nuevo acuerdo, plazo que podrá ser prorrogado mediante acuerdos de los países signatarios.

**b** La renegociación del AAP N° 1 tendrá como base la totalidad de los productos comprendidos en el mismo,

más los nuevos productos que se convenga negociar.

**c** Aquellos productos que, en los últimos cuatro años, tengan un comercio promedio inferior a 10 mil (diez mil) dólares de los Estados Unidos de América, o no hubieran generado comercio, serán analizados de acuerdo con el interés de cada país para decidir su permanencia en el Acuerdo.

**d** Las listas de productos que las Partes deseen retirar deben reducirse a un mínimo. Se incluyen dentro de este concepto los productos declarados sensibles.

Para estos productos se procurarán soluciones negociadas que atiendan los intereses de los dos países.

**e** Para los productos no sensibles que permanezcan en el Acuerdo, no se deberán disminuir las preferencias existentes. Caso contrario deberá negociarse el otorgamiento de una compensación adecuada para la Parte afectada.

Para aquellos productos sin margen de preferencia cuyo arancel para terceros países sea diferente de cero, se negociará una preferencia porcentual.

**f** Las Partes podrán presentar listas específicas de productos que deseen negociar.

**g** Se tenderá a no duplicar la negociación de un mismo producto en diferentes instrumentos entre los dos países, situación que dificulta la evaluación de los acuerdos y el manejo operativo de los mismos por los sectores oficiales y privados.

**h** Conforme los compromisos asumidos en el mes de abril de 1984, los productos que se negocien no deberán estar sujetos a la aplicación de restricciones no arancelarias ni gravámenes adicionales de efectos equivalentes a un derecho aduanero y otros similares. No obstante, si por razones excepcionales debe conservarse alguna restricción de ese tipo, deberá asumirse un compromiso de su reducción gradual mediante negociación.

Asimismo, en ningún caso se podrán imponer nuevas restricciones o incrementar las existentes.

**i** A más tardar el 31 de agosto de 1986 se definirán y se renegociarán los productos a que se refiere el párrafo c, y antes del 30 de setiembre se rene-

gociarán los productos sensibles de ambos países.

## N° 5

### Empresas binacionales

Considerando:

El objetivo prioritario de promover la integración y complementación a nivel de empresas para asegurar el éxito del Programa de Integración y Cooperación Económica entre Argentina y Brasil;

Que el proceso de integración económica entre los dos países debe promover con firmeza el fortalecimiento del capital nacional;

La necesidad de establecer mecanismos específicos para promover estos fines.

Deciden:

**1** Crear condiciones favorables para la constitución de empresas binacionales.

**2** Establecer a tal efecto en el marco de la Comisión de Ejecución del Programa, un Grupo de Trabajo para elaborar el proyecto de Estatutos de Empresas Binacionales que contemple la voluntad de asociación de personas jurídicas de capital nacional de los dos países.

**3** Dicho Grupo de Trabajo deberá constituirse antes del 30 de setiembre de 1986 y presentar el informe a la Comisión antes del 30 de noviembre del corriente año.

## N° 6

### Asuntos financieros

Considerando:

La necesidad de hacer viable relaciones comerciales más amplias entre los dos países sobre bases equilibradas;

La necesidad de mejorar la liquidez del sistema de compensación del Convenio de Créditos Recíprocos entre la Argentina y el Brasil;

La necesidad de atenuar los posibles desequilibrios del sector específico de Bienes de Capital;

Deciden:

**1** Establecer que el Banco Central de la República Argentina y el Banco Central del Brasil ajustarán las condi-



ciones técnicas y operativas que hagan más eficiente aquel sistema a través de la creación de un mecanismo de financiamiento recíproco para los saldos deudores registrados en las compensaciones cuatrimestrales.

**2** Establecer, a través de los Bancos Centrales respectivos, un esquema financiero adicional que será accionado en el momento que ocurriese un desequilibrio en el intercambio de los productos de la lista común en el área de bienes de capital, en la forma indicada en el Protocolo Nº 1, punto 9. A-b.

**3** Determinar, en este sentido, que los Bancos Centrales de los dos países abrirán líneas de crédito contingente, cuyos términos y condiciones serán objeto de un ajuste interbancario específico, destinadas a financiar la parte de contado de las exportaciones del país deficitario y/o de las importaciones del país superavitario, necesarias para cubrir el desequilibrio existente.

## Nº 7

### Fondo de inversiones

Considerando:

La necesidad de fortalecer el proceso de integración y cooperación en el marco del crecimiento económico en ambos países;

La necesidad de fomentar el proceso de acumulación en emprendimientos binacionales;

La necesidad de garantizar la asignación de recursos que estimule el crecimiento equilibrado del comercio, especialmente de bienes de capital y otros sectores que se incorporen al Programa de Integración y Cooperación Económica;

La importancia del financiamiento de mediano y largo plazo para estimular el proceso de integración económica.

Deciden:

**1** Crear el Fondo de Inversiones para la promoción del crecimiento económico privilegiando el sector de bienes de capital y los que, en el futuro, se integren al Programa de Cooperación e Integración Económica, según los mecanismos previstos y de acuerdo a las siguientes características:

**A** El financiamiento de proyectos destinados a desarrollar la producción a

través de créditos a mediano y largo plazo, se otorgarán prioritariamente a empresas binacionales, de capital nacional, constituidas de acuerdo a lo establecido en el Protocolo Nº 5;

**B** El Fondo podrá inclusive, participar como socio minoritario en las empresas binacionales;

**C** El capital inicial del Fondo será equivalente a 200 millones de dólares de los EE.UU. (Doscientos millones de dólares de EE.UU.) suscripto en partes iguales para ambos países en sus respectivas monedas;

**D** La captación de recursos se llevará a cabo en los mercados de capitales de la Argentina y el Brasil, y en los mercados internacionales, así como por medio de las instituciones financieras internacionales, en todos los casos con la garantía de ambos Gobiernos.

**2** Establecer que, en el caso que el intercambio comercial de bienes de capital presente un desequilibrio superior al 20% (veinte por ciento) del valor de referencia mencionado en el Protocolo Nº 1, punto 9. B, los dos Gobiernos quedan comprometidos a integrar o aumentar el capital del Fondo, en partes iguales por un valor adicional igual al monto del desequilibrio registrado.

Este incremento de los recursos del Fondo servirá para financiar inversiones localizadas en el país deficitario que tiendan a mejorar su capacidad productiva y exportadora.

**3** Mecanismos similares a los referidos en el punto 2 serán establecidos para situaciones del mismo tipo que se produzcan en los nuevos sectores que se vayan incorporando al Programa de Integración y Cooperación Económica.

**4** Antes del 30 de noviembre de 1986, el Ministerio de Economía de la República Argentina y el Ministerio de Hacienda de la República Federativa del Brasil definirán la constitución, estructura organizativa y condiciones de funcionamiento del Fondo de Inversiones.

## Nº 8

### Energía

Considerando:

La necesidad del mejor aprovechamiento en la explotación y el uso de los recursos naturales de los dos países;

La importancia estratégica de garantizar la regularidad del abastecimiento energético para el desarrollo económico;

Que la cooperación en materia energética es uno de los factores fundamentales en la integración argentino-brasileña;

El interés común de la Argentina y el Brasil en el aprovechamiento de sus recursos hídricos compartidos.

Deciden:

**1** Determinar que las autoridades competentes de ambos países concluyan, antes del 31 de diciembre de 1986, los estudios técnicos relativos al suministro por Argentina de gas natural al Brasil, con el objeto de permitir la adopción de decisiones políticas correspondientes.

**2** Determinar que las autoridades competentes de ambos países analicen las posibilidades de participación conjunta en los programas de exploración y posterior explotación petrolífera en territorio argentino, incluyendo el intercambio bilateral tecnológico en el sector, así como también el incremento del intercambio de productos petroquímicos y de derivados del petróleo.

**3** Asegurar la conclusión del proyecto básico del aprovechamiento hidroeléctrico binacional de Garabí antes del final del corriente año, así como recomendar la elaboración de un cronograma de trabajo que permita cumplir las etapas subsiguientes del proyecto en los términos del Tratado del 17 de mayo de 1980.

**4** Destacar el avance de las negociaciones tendientes a concretar los instrumentos necesarios para la ejecución del aprovechamiento hidroeléctrico de Pichi-Picún-Leufú, con el objeto de iniciar las obras en el menor tiempo posible durante el año 1987.

**5** Reafirmar la importancia de las interconexiones eléctricas existentes y

subrayar la necesidad de impulsar nuevas obras de interconexión que permitan un mejor aprovechamiento de sus recursos energéticos.

**6** Apoyar el fortalecimiento de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE) a través de una participación activa de ambos países.

## Nº 9

### Biotecnología

Considerando:

La importancia estratégica de la investigación científico-tecnológica en el área de biotecnología;

La necesidad de perfeccionar los recursos humanos y científicos de los dos países en el sector;

El volumen de las inversiones necesarias para alcanzar una escala adecuada de investigación y la reducción de costos que se logrará por la coordinación y realización conjunta de actividades de investigación;

Deciden:

**1** Establecer el Centro Argentino-Brasileño de Biotecnología;

**2** Determinar que dicho Centro sea integrado por dos Polos Generadores de Conocimiento, inicialmente a través de la ampliación de los núcleos de investigación ya existentes.

**3** Establecer un Grupo de Trabajo que deberá realizar su primera reunión en el transcurso del mes de septiembre próximo con la finalidad de redactar los documentos necesarios para el pleno funcionamiento del aludido Centro, los que deberán ser presentados a la Comisión de Ejecución del Programa en el transcurso del presente año.

**4** Determinar que el Grupo de Trabajo, en la elaboración de estos documentos, observe los siguientes criterios:

**a** Fijar, para cada Polo, Núcleos de Investigación en relación con el número de proyectos conjuntos que se decida desarrollar;

**b** Que la actividad dentro de cada Polo esté orientada a apoyar proyectos de desarrollo y aplicación biotecnológica, promoviendo la integración entre 'Universidades/Institutos Oficiales' y 'Empresas', con el objetivo final de producir bienes y servicios comercializables;

**c** Que la dirección del Centro sea ejercida por un investigador argentino o brasileño en forma alternada, a través de un sistema de rotación bi-anual, debiendo contar con el asesoramiento de un Comité integrado, en igual número, por científicos de los dos países, que podrá proponer proyectos y participará de la evaluación de los Programas de Investigación y Desarrollo encargados por el Centro;

**d** Ambos Gobiernos contribuirán por partes iguales en el financiamiento de los Programas de Investigación;

**e** Cada Gobierno realizará las inversiones necesarias para complementar la infraestructura de sus respectivos Polos.

## Nº 10

### Estudios económicos

Considerando:

La importancia del conocimiento recíproco de las economías argentina y brasileña para facilitar el estudio de medidas que tiendan a la armonización de las políticas económicas de los países y permitir el mejor aprovechamiento por la iniciativa privada, de las oportunidades económicas que surgirán como consecuencia del Proceso de Integración encarado;

Deciden:

**1** Establecer, en el ámbito del Programa de Integración y Cooperación Económica, el Centro Argentina-Brasil de Altos Estudios Económicos.

**2** Determinar que, anualmente, el Centro seleccionará profesionales argentinos y brasileños para que elaboren trabajos de investigación sobre temas relativos a la economía del otro país, según el caso, en el marco y a los fines del Proceso de Integración.

**3** Determinar que cada Gobierno contribuirá con una cantidad anual equivalente a 200 mil dólares de los EE.UU. (doscientos mil dólares de los EE.UU.) para cubrir el total de los gastos de este proyecto.

**4** Determinar que un Grupo de Trabajo redacte el Estatuto del Centro Argentina-Brasil de Altos Estudios Económicos.

**5** Dicho Grupo de Trabajo deberá constituirse antes del 30 de septiem-

bre de 1986 y presentar el proyecto de Estatutos a la Comisión de Ejecución del Programa, antes del 30 de noviembre de 1986.

## Nº 11

### Asistencia en caso de accidentes nucleares

El gobierno de la República Argentina y el gobierno de la República Federativa del Brasil.

Visto el Acuerdo de Cooperación para el Desarrollo y la Aplicación de los Usos Pacíficos de la Energía Nuclear celebrado en Buenos Aires, el 17 de mayo de 1980, así como la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear, firmado en Foz de Iguazú, el 30 de noviembre de 1985;

Teniendo en cuenta el uso en los dos países de radioisótopos y otras fuentes de radiación ionizantes en la medicina, la agricultura, la industria y la generación de energía nucleoelectrónica;

Empeñados en adoptar amplias medidas para garantizar el más alto grado de seguridad en estas actividades; Conscientes que estas medidas de seguridad son concebidas para reducir las probabilidades de acciones nucleares y emergencias radiológicas e, igualmente, para mitigar sus consecuencias;

Persuadidos de la conveniencia en la creación de un sistema de pronta notificación de eventuales accidentes nucleares y emergencias radiológicas; Convencidos de las ventajas de una estrecha cooperación entre los dos países que facilite, cuando sea solicitada, la prestación de asistencia mutua en la eventualidad de accidentes nucleares o emergencias radiológicas;

Deciden:

**1** Cooperar, inclusive a través del intercambio de informaciones técnicas con miras al establecimiento de medidas y procedimientos que contribuyan para prevenir o mitigar los daños que puedan resultar de un eventual accidente nuclear o emergencia radiológica

**2** Comprometer sus esfuerzos, con miras a implantar un sistema de pronta información mutua en caso de acci-



dentes nucleares o emergencias radiológicas en sus respectivos territorios.

**3** Establecer que cada parte podrá, a su criterio, solicitar a la otra parte la prestación de asistencia en caso de un accidente nuclear o de emergencia radiológica en su territorio. La parte que recibiera la solicitud de esa asistencia se esforzará para brindarla lo más rápido posible y en la medida de su capacidad.

**4** Determinar que el control, la coordinación y la supervisión generales de la asistencia serán competencia de la parte que la hubiese solicitado.

**5** Designar como entidades coordinadoras y ejecutoras del presente Protocolo, en la República Argentina, a la Comisión Nacional de Energía Atómica y en la República Federativa del Brasil, a la Comisión Nacional de Energía Nuclear.

**6** Determinar que las entidades arriba mencionadas, establecerán antes del

30 de enero de 1987 los procedimientos necesarios para la ejecución del presente Protocolo.

#### **Nº 12 Cooperación aeronáutica**

Considerando:

El Convenio firmado entre el Ministerio de Defensa de la República Argentina y la empresa «Embraer» de la República Federativa del Brasil, el 17 de enero de 1986;

La importancia de desarrollar una cooperación técnica, industrial y comercial que conduzca a la máxima complementación posible entre las industrias aeronáuticas de los dos países para atender las necesidades de material aeronáutico, no sólo en sus respectivos mercados internos, sino principalmente en el mercado internacional;

La amplitud de los acuerdos ya firma-

dos, así como la de aquellos a celebrarse y el largo período de vigencia que los mismos prevén.

Deciden:

**1** Concretar, a la brevedad posible, las acciones tendientes a la fabricación de partes de aviones brasileños en el 'Area Material Córdoba'.

**2** Estudiar y definir la posible utilización, por las respectivas fuerzas aéreas, de aviones fabricados por la industria argentina y brasileña, dentro de una adecuada cooperación industrial e integración armónica, condicionada a los intereses peculiares de cada una de ellas.

**3** Crear un Grupo de Trabajo Conjunto destinado al estudio, asesoramiento y seguimiento del intercambio argentino-brasileño en el sector de la industria aeroespacial, bajo la supervisión de ambas fuerzas aéreas.

## América Latina y la nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales (Recomendaciones de Política)

### Secretaría Permanente del SELA

El informe que se transcribe corresponde al documento de igual nombre, elaborado por la Secretaría Permanente del SELA, que fue presentado en la Reunión de Consulta sobre las Negociaciones Comerciales Multilaterales, efectuada en Montevideo, del 29 al 31 de mayo de 1986. Como resultado de las deliberaciones, la reunión aprobó un conjunto de conclusiones y recomendaciones que fijan la posición de América Latina ante la nueva ronda del GATT, cuyo texto fue publicado en CAPITULOS DEL SELA Nº 12.

El presente documento ha sido elaborado por la Secretaría Permanente del SELA de conformidad con la Decisión Nº 224 del Consejo Latinoamericano, con el propósito de colaborar con los Estados Miembros en la definición de una estrategia de la región en relación con las propuestas negociaciones comerciales multilaterales del GATT. Se ha procurado elaborar un documento breve que abarque los principales elementos que podrían integrar la posición común de los países latinoamericanos. Se han incorporado en el documento las conclusiones de estudios más amplios que ha preparado la Secretaría Permanente sobre los asuntos que serían tratados en las negociaciones comerciales multilaterales.

En el examen de los diversos planteamientos incluidos en el documento se contó con la colaboración de varios organismos internacionales y, en particular, de la UNCTAD, OMPI, Banco Mundial, CEPAL, SIECA, CARICOM y el PNUD. La responsabilidad del mismo, sin embargo, es sólo de la Secretaría Permanente del SELA.

#### I Introducción

Las discusiones en el GATT sobre el posible lanzamiento de una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales han coincidido con uno

de los períodos más críticos de la historia económica de América Latina y el Caribe. En el plano financiero, los problemas del endeudamiento, las restricciones de acceso al crédito externo y las políticas de ajuste obstaculizan las perspectivas de recuperación y desarrollo regionales. En sus relaciones comerciales, por otra parte, los países latinoamericanos enfrentan dificultades crecientes para expandir y diversificar sus exportaciones. Las medidas proteccionistas, la discriminación y las diversas formas de graduación limitan las posibilidades comerciales de la región.

#### Comercio y Finanzas

Es en este contexto, en consecuencia, que deberían examinarse los intereses y prioridades de los países de multilaterales. Es evidente que estas negociaciones serían de mucho interés para América Latina y el Caribe si de ellas resulta un sistema de comercio internacional fortalecido, que proporcione un acceso seguro y estable a los mercados para las exportaciones regionales e impida la aplicación de las medidas restrictivas y discriminatorias que han proliferado en los últimos tiempos.

Es también evidente, sin embargo, que la situación financiera por la que atraviesa la mayoría de los países de la región representa una seria restricción para su participación efectiva en las negociaciones. Los países latinoamericanos necesitan mantener una libertad plena para ajustar sus políticas comerciales a las exigencias de sus políticas monetarias y fiscales y esto hace dudosa la conveniencia para estos países de adquirir compromisos comerciales en el plano multilateral.

Por otra parte, de mantenerse la actual penuria financiera, los países de América Latina y el Caribe no estarían en condiciones de aprovechar plenamente los eventuales beneficios que pudieran derivarse de las negociaciones. Las restricciones financieras y las políticas de ajuste aplicadas por los países de la región han incidido negativamente en los niveles de inversión y, por lo tanto, en su capacidad produc-

tiva, consecuencias difíciles de predecir a mediano y largo plazo. La capacidad de los países latinoamericanos para competir en los mercados internacionales se ha visto seriamente afectada, con lo cual una posible liberalización comercial no podrá beneficiar a la región si ésta no cuenta con los recursos financieros necesarios para recuperar sus niveles de inversión y estar en condiciones de adaptarse a los cambios en la demanda mundial. Esta capacidad de adaptación es hoy en día un elemento clave para el éxito de las estrategias de desarrollo<sup>2</sup>.

Es obvio, por lo tanto, que los países latinoamericanos otorgarán mayor interés a las propuestas negociaciones comerciales multilaterales en la medida en que la acción internacional se dirija también a la resolución de los problemas monetarios y financieros que afectan de manera particular a sus economías<sup>2</sup>.

#### Las discusiones en el GATT

Existe un amplio consenso en la comunidad internacional en cuanto a la gravedad de la situación por la que atraviesa el sistema de comercio multilateral. La Declaración Ministerial del GATT de 1982 y los acuerdos de la UNCTAD VI al respecto reflejaron este consenso, pero no fueron seguidos de acciones efectivas para solucionar las numerosas dificultades. Es posible afirmar que en estos momentos el deterioro del sistema de comercio internacional es más intenso que nunca. Se recurre con cada vez mayor frecuencia al unilateralismo y se adoptan medidas unilaterales y discriminatorias sin consideración de los compromisos contraídos multilateralmente. Se multiplican las 'guerras' comerciales entre los países desarrollados, se hacen más estrictos y restrictivos los reglamentos y legislaciones de estos países y se intensifican las presiones proteccionistas, lo que afecta particularmente a los países en desarrollo.

La celebración de una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales se ha presentado como un marco adecuado para resolver estos pro-



blemas. Las discusiones sobre el lanzamiento de estas negociaciones se han intensificado desde finales de 1985. En su reunión ordinaria de ese año las partes contratantes del GATT decidieron establecer un Comité Preparatorio con el propósito de 'determinar los objetivos, el contenido y las modalidades de las negociaciones comerciales multilaterales, así como la participación en las mismas'. Se señaló asimismo que 'las cuestiones del «*statu quo*» y el desmantelamiento, el trato de los países en desarrollo y las salvaguardias deben constituir aspectos importantes del trabajo del Comité Preparatorio'. Las labores del Comité Preparatorio se extenderán hasta el mes de julio de 1986 y sus conclusiones serán examinadas en una reunión ministerial del GATT que se celebrará en Punta del Este, Uruguay, a partir del 15 de septiembre del presente año.

En el curso de los debates los países en desarrollo han presentado diversos planteamientos destinados a precisar su posición en relación a las negociaciones comerciales<sup>3</sup>. A su vez, el Consejo Latinoamericano, en sus dos últimas reuniones también ha emitido pronunciamientos al respecto<sup>4</sup>. En dichos planteamientos, se ha reafirmado el compromiso de los países en desarrollo de mantener y fortalecer el sistema multilateral de comercio y reclamar el cumplimiento de los compromisos contraídos anteriormente. Asimismo, se ha subrayado la necesidad de tratar de forma prioritaria los asuntos del «*statu quo*» y el desmantelamiento, el trato a los países en desarrollo y las salvaguardias. Además, se ha indicado que las negociaciones deberían circunscribirse al comercio de bienes y abarcar los productos manufacturados y semimanufacturados, los productos agropecuarios y los obtenidos de la explotación de los recursos naturales y comprender la totalidad de las barreras arancelarias y no arancelarias.

Las posiciones de los países desarrollados han coincidido con varios de estos objetivos. En otras áreas, sin embargo, aún subsisten serias divergencias. Una de las más importantes se refiere a la propuesta de enmendar

la cláusula multilateral de salvaguardia, prevista en el Artículo XIX del GATT, para permitir la aplicación de medidas en forma discriminatoria ('selectividad'), y en ese contexto legalizar los llamados acuerdos voluntarios de restricción a las exportaciones.

También es causa de seria preocupación, la posición de algunos países desarrollados en relación con los llamados 'nuevos temas', ya que han propuesto incorporar en el marco del GATT compromisos con respecto a los servicios, propiedad intelectual, tecnología e inversiones. Estos países buscan lograr un conjunto de disciplinas que rijan las relaciones internacionales en estas materias y promover una liberalización de los mercados correspondientes, pero no está claro cuáles serían los beneficios que derivarían los países en desarrollo de estos esfuerzos. De allí que los países de América Latina hayan manifestado sus reservas al respecto<sup>5</sup>.

En términos generales, puede señalarse que en las negociaciones previstas se diseñará el sistema de comercio que regirá las relaciones comerciales internacionales en lo que resta del presente siglo y se tratará de reestructurar las relaciones comerciales internacionales, con el propósito de reflejar los cambios que han tenido lugar en la economía mundial en los últimos años.

Un mayor acceso a los mercados del futuro, esto es, a los mercados de los países en desarrollo que son los de mayor potencial de crecimiento, se cuenta entre los objetivos de los países industrializados. Estos tratan de asegurar la expansión futura de sus economías, con base en los nuevos productos y técnicas de producción que reflejarían sus 'ventajas comparativas'. Esto explica, por una parte, el énfasis que han puesto los países industrializados en la necesidad de lograr el acuerdo de los países en desarrollo para la celebración de la nueva ronda; y por la otra, su interés en incluir en estas negociaciones los nuevos temas de servicios, alta tecnología e inversiones. La insistencia en lograr una mayor 'integración' de los países en desarrollo en el sistema de

comercio internacional y en lograr de éstos un cierto grado de 'reciprocidad' apunta también a este objetivo. Los países latinoamericanos, por lo tanto, se ven enfrentados, al mismo tiempo, a un reto y a una oportunidad. Se trata de mejorar y fortalecer el sistema de comercio de manera que responda mejor a sus necesidades de comercio y desarrollo y, al mismo tiempo, resistir las tendencias que convertirían al sistema en un mecanismo que preserve indefinidamente la actual división internacional del trabajo. Ello supone una colaboración activa con los países desarrollados en algunos asuntos y una oposición firme a estos países en otros. Una participación activa y coordinada en las negociaciones por parte de América Latina y otros países en desarrollo, pareciera la única opción viable para la consecución de sus objetivos y la defensa de sus intereses.

## II Objetivos de las negociaciones

### Principios básicos

Para los países latinoamericanos las eventuales negociaciones comerciales multilaterales tendrían una gran significación si permitieran la emergencia de un sistema de comercio internacional que respondiese a sus intereses y necesidades de desarrollo. En este sentido, los objetivos de mayor interés para los países de la región están relacionados con los siguientes aspectos:

- i un mayor y más seguro acceso a los mercados de los países industrializados a fin de lograr la expansión y diversificación de sus exportaciones;
  - ii el fortalecimiento y el respeto de las disciplinas multilaterales y la no discriminación; y,
  - iii la plena aplicación de las disposiciones y compromisos sobre trato diferenciado y más favorable para los países en desarrollo<sup>6</sup>.
- Se trataría, básicamente, de lograr un sistema de comercio internacional que permita la adaptación<sup>7</sup> en forma continua y oportuna, de las actividades productivas y el comercio de los países en desarrollo a los cambios en la

demanda mundial, en particular en los sectores de mayor dinamismo.

#### Ajuste estructural

La problemática del ajuste estructural tiene una gran relevancia en este contexto. La liberalización del comercio y el acceso seguro a los mercados son necesarios para que los países latinoamericanos puedan beneficiarse de todo el potencial de sus inmensos recursos. Sin embargo, cada vez parece más evidente que las ventajas comparativas en el mundo moderno dependen menos de la dotación de recursos que de la capacidad para adaptar la producción y las exportaciones a las nuevas tecnologías y a la demanda del mercado mundial, incluso mediante una más efectiva integración de los servicios en el proceso productivo. Un proceso de ajuste estructural en el cual los países desarrollados se muevan continuamente hacia la producción de productos cada vez más sofisticados y tecnológicamente avanzados, dejando que los países en desarrollo se especialicen en productos industriales y agrícolas semiprocesados y en industrias livianas, implicaría para estos últimos una perpetuación de su actual posición secundaria en la división internacional del trabajo. Si se espera que el comercio sirva de estímulo al crecimiento de los países latinoamericanos, parecería esencial que éstos impulsaran políticas dirigidas a adaptarse y a desarrollar nuevas tecnologías y procesos productivos. Ello debe tenerse en cuenta en las negociaciones comerciales multilaterales y en los cambios que se introducirían al sistema de comercio internacional.

#### Otras acciones internacionales

Es obvio, sin embargo, que no todos los problemas de la economía mundial ni de los países en desarrollo serán resueltos en las negociaciones comerciales multilaterales. Es necesario impulsar acciones decididas en otras áreas de importancia crítica para el comercio, las finanzas y el desarrollo económico de América Latina. Entre éstas vale mencionar los cambios que deben introducirse en el sistema mo-

netario y financiero internacional, la coordinación de políticas macroeconómicas entre los principales países industrializados y la problemática de los productos básicos.

Algunos de los problemas presentados en el área comercial tienen su origen en el mal funcionamiento del sistema monetario internacional. Las presiones proteccionistas se han visto exacerbadas por la inestabilidad de los tipos de cambio y las políticas macroeconómicas de los principales países industrializados han causado un incremento notable de las tasas de interés, con serias consecuencias para los países latinoamericanos. Los problemas del endeudamiento externo han conducido a una drástica reducción de las importaciones en un importante número de países en desarrollo, incluidos obviamente los de América Latina. Esto ha repercutido negativamente tanto en sus economías como en las de los países industrializados y en el sistema de comercio internacional en su conjunto. En consecuencia, el lanzamiento de las negociaciones comerciales multilaterales debería acompañarse de un compromiso firme de la comunidad internacional para conducir negociaciones paralelas destinadas a impulsar cambios en el funcionamiento del sistema monetario y financiamiento internacional <sup>7</sup>.

Debe subrayarse también la necesidad de la coordinación de políticas económicas de los países desarrollados que tienen mayor incidencia en la economía y en el comercio internacional. El potencial de esta coordinación de políticas y los efectos benéficos que pueden derivar de la misma todos los países se ha puesto de manifiesto en los últimos meses. Desde la reunión que celebró en septiembre de 1985 el llamado Grupo de los 5 (Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, Francia y Japón), con el propósito de definir acciones coordinadas en relación con la sobrevaluación del dólar y las tasas de interés, se han logrado progresos significativos en estos campos, con repercusiones favorables para las economías latinoamericanas.

En relación con los productos básicos debe tenerse presente que éstos continúan siendo de gran importancia

para los países de la región. Cerca del 80 por ciento de sus exportaciones está constituido por este tipo de bienes. Los problemas del comercio internacional de estos productos se han agravado notablemente en los últimos años. De acuerdo a cifras de la UNCTAD, en 1985 los precios de los productos básicos exportados por los países en desarrollo sufrieron una caída del 32 por ciento con respecto a su nivel de 1980 <sup>8</sup>. La inestabilidad de los mercados y las fluctuaciones de los precios de estos productos tienen consecuencias significativas para las políticas comerciales de la mayoría de los países de la región y en ausencia de soluciones viables en ese campo se corre el riesgo de dejar sin efecto los logros que pudieran obtenerse en las negociaciones comerciales multilaterales. En las negociaciones previstas en el GATT se tratarán sólo algunos aspectos de la problemática general de los productos básicos, en la medida en que se incluya en la agenda el comercio de productos agrícolas, los productos tropicales y otros productos obtenidos de recursos naturales. Las discusiones abarcarán aspectos arancelarios y no arancelarios, pero no asuntos tan importantes como precios, mercadeo y elaboración. Convendría por lo tanto que los países de América Latina plantearan la necesidad de una acción multilateral en materia de productos básicos como un necesario complemento a las acciones que se puedan desarrollar en el ámbito de la nueva ronda <sup>9</sup>.

### III Contenido de las negociaciones

Al considerar los diversos asuntos que serían incluidos en las negociaciones comerciales multilaterales debe tenerse en cuenta que hasta ahora no hay acuerdo al respecto. Existe un entendimiento más o menos amplio en el sentido de que la agenda de las negociaciones abarcaría los distintos elementos del Programa de Trabajo de 1982. Con respecto a los llamados nuevos temas, sin embargo, las diferencias subsisten.

A continuación se presentan algunas recomendaciones sobre los distintos asuntos y la forma de abordarlos, dis-



tinguiendo entre aquellos que deberían ser considerados en las primeras etapas de las negociaciones (lo que incluye los trabajos preparatorios) y, luego, los temas de mayor interés para los países latinoamericanos.

#### a Las etapas iniciales:

##### «Statu-quo»

El compromiso asumido por las partes contratantes del GATT en el párrafo 7 (i) de la Declaración Ministerial de 1982 en el sentido de abstenerse de adoptar o mantener medidas incompatibles con el Acuerdo General, ha carecido de efectividad. En lugar de una reversión de estas medidas, en los últimos años se ha producido una multiplicación de las mismas, afectando, de manera especial, los intereses comerciales de los países en desarrollo. Es obvio, sin embargo, que para que una ronda de negociaciones comerciales multilaterales pueda desarrollarse sobre bases firmes y se impidan distorsiones en el proceso negociador, se requiere un acuerdo por parte de todos los participantes en el sentido de no introducir nuevas medidas de restricción o distorsión al comercio. Debe señalarse, además, que resultaría inaceptable que los países multiplicaran sus medidas restrictivas con el propósito de incrementar su poder de negociación.

En consecuencia, un acuerdo sobre «statu-quo» debería preceder el lanzamiento de las negociaciones. En el contexto de ese acuerdo sólo podrían adoptarse medidas que estén estrictamente en conformidad con las normas del Acuerdo General. Todas estas medidas deberían notificarse al GATT y se debería establecer un mecanismo de seguimiento y vigilancia del compromiso sobre «statu quo» por parte del Consejo del GATT <sup>10</sup>.

Uno de los propósitos fundamentales del compromiso de «statu quo» debería ser el de evitar que se aplicaran medidas en la llamada 'zona gris', en particular los acuerdos 'voluntarios' de restricción a las exportaciones. Igualmente, el compromiso de «statu quo» debería abarcar la no aplicación de criterios de graduación en el marco del

Sistema Generalizado de Preferencias con el propósito de extraer concesiones de los países en desarrollo durante las negociaciones, como parece ser la intención de las modificaciones introducidas al esquema de preferencias de Estados Unidos <sup>11</sup>.

##### Desmantelamiento

Por otra parte, sería totalmente inadecuado e inaceptable que las medidas restrictivas incompatibles con el Acuerdo General permanecieran vigentes en el curso de las negociaciones comerciales. Se requiere, por lo tanto, un compromiso firme, por parte de todos los países que aplican tales medidas, de eliminarlas en un plazo previamente establecido y no mayor de tres años. Este compromiso debería aplicarse a todos los sectores del comercio de mercancías, con inclusión de los textiles y prendas de vestir y no podría aceptarse que la eliminación de estas medidas ilegales se condicionara al otorgamiento de concesiones por parte de los países afectados.

Se ha sugerido que la aplicación práctica del compromiso de desmantelamiento debería incluir la eliminación de un cierto número de medidas como condición previa para las negociaciones y que el proceso mismo podría contemplar las siguientes etapas:<sup>12</sup>

i antes de iniciarse las negociaciones, eliminación de un número significativo de las medidas restrictivas que se incluirían en el compromiso de desmantelamiento;

ii en un período máximo de tres años o equivalente al de la primera fase de las negociaciones (el que sea menor), se eliminaría gradualmente el resto de las medidas aplicadas a importaciones provenientes de los países en desarrollo y que fuesen incompatibles con el Acuerdo General o basadas en 'wavers' otorgados según el Artículo XXV;

iii el Consejo del GATT o el Comité de Negociaciones (de la nueva ronda) actuaría como mecanismo de vigilancia y aseguraría la transparencia del proceso de desmantelamiento, con la obligación para los países de notificar sus acciones y para la Secretaría del

GATT de suministrar información adicional.

##### Salvaguardias

Un acuerdo sobre salvaguardias es esencial para un adecuado funcionamiento del sistema de comercio internacional y proveería de una base contractual adicional a los compromisos de «statu quo» y de desmantelamiento. Las negociaciones para el mejoramiento del sistema multilateral de salvaguardias se han prolongado por más de una década. Mientras tanto, el presente sistema ha probado ser inadecuado para evitar la proliferación de medidas de protección discriminatorias, muchas de ellas dirigidas en contra de países latinoamericanos.

No ha sido posible lograr un acuerdo sobre salvaguardias debido, principalmente, a la posición de ciertos países desarrollados que insisten en modificar el Artículo XIX del GATT para permitir que las acciones de salvaguardias puedan aplicarse de una manera "selectiva", es decir, discriminatoria. Ello constituye la amenaza más importante para el sistema de comercio internacional y para las posibilidades de los países latinoamericanos de incrementar su participación en el comercio mundial.

Es vital para América Latina que se logre un acuerdo legalmente obligatorio sobre salvaguardias basado en la cláusula incondicional de la nación más favorecida, que elimine claramente toda posibilidad de discriminación en su aplicación. El criterio económico de perjuicio grave debe ser más estricto de manera que una simple amenaza de perjuicio no sea suficiente para la adopción de medidas de salvaguardias. Estas deben estar sujetas a límites fijos breves y a vigilancia multilateral. Normalmente, se deberían utilizar aranceles o medidas de efecto equivalente a los aranceles y no restricciones cuantitativas.

La delegación del Brasil ha propuesto un enfoque que consistiría en la adopción de un "protocolo" que modificaría o completaría los presentes requisitos para la adopción de medidas de salvaguardia estipuladas por el Artículo XIX. La adopción de un protocolo

tendría la ventaja de que sería obligatorio para todas las partes contratantes, lo que no sucedería con la aprobación de un código sobre salvaguardias, del tipo de los aprobados durante las NCM, los cuales sólo se aplican entre sus signatarios.

La propuesta brasileña ha tenido un amplio apoyo en el grupo de los países en desarrollo y se basa en los siguientes elementos:

**i** el principio de la nación más favorecida no es negociable y por consiguiente debe regir el sistema;

**ii** las medidas de salvaguardia deben ser aplicadas sólo en casos de emergencia y en caso de perjuicio grave;

**iii** las medidas de salvaguardia deben ser de aplicación temporal y por un corto período que, en principio, no debería prorrogarse;

**iv** las medidas de salvaguardia no deben ser usadas como un sustituto al ajuste estructural. Este debe hacerse mediante otro tipo de medidas que no trasladen la carga del ajuste al país exportador;

**v** la amenaza de perjuicio no puede ser un criterio para la adopción de medidas de salvaguardia. Para que esto ocurra debe haberse comprobado un súbito e inesperado incremento en las importaciones, efectivamente verificado, y éste debe ser la causa del perjuicio grave;

**vi** las medidas de salvaguardia deberían consistir en aumentos arancelarios, o en casos excepcionales, en cuotas arancelarias. En este sentido se podría acordar un trato más favorable a los países en desarrollo, permitiendo a los mismos aplicar medidas de salvaguardia bajo otras formas, como suspensión temporal de las importaciones del producto causante del daño; y,

**vii** se debería mantener una estricta vigilancia del sistema a través de un Comité de Salvaguardias.

Hasta tanto no se logre un acuerdo sobre salvaguardias sería ilógico que los países latinoamericanos aceptaran compromisos comerciales adicionales en el curso de las negociaciones multilaterales ya que no tendrían ninguna

garantía de la consistencia de las concesiones hechas en su favor. Por lo tanto, un acuerdo sobre salvaguardias debe preceder a conclusiones en otras áreas de las negociaciones.

## **b** Los diversos temas

### Aranceles

Las rondas de negociaciones multilaterales celebradas hasta ahora han permitido reducir de manera sustancial los promedios arancelarios. Este hecho ha permitido sugerir que los aranceles no serían motivo de atención prioritaria en las próximas negociaciones. Debe señalarse, sin embargo, que tanto en el conjunto de cada uno de los aranceles de los países industrializados y en forma más acentuada en determinados sectores productivos, existe un claro escalamiento tarifario que afecta de manera particular a las exportaciones de los países en desarrollo.

Debe agregarse, además, que el Sistema Generalizado de Preferencias continúa siendo un mecanismo de aplicación unilateral por parte de los países desarrollados, no cubre el universo de los bienes y contiene diversas limitaciones que restringen su eficacia. Más aún, recientemente se le han incorporado nuevas restricciones e incluso se intenta utilizar los esquemas de preferencias como instrumento de negociación para obtener concesiones de los países en desarrollo beneficiarios. El SGP, por lo tanto, no proporciona una base lo suficientemente estable como para permitir que los países en desarrollo lo utilicen como mecanismo dinámico para la expansión y la diversificación de sus exportaciones.

En conclusión, en materia de aranceles existen márgenes suficientes para continuar el proceso de liberalización. Las negociaciones tendrían que dirigirse a la reducción de la progresividad arancelaria existente y a la armonización de los diferentes aranceles de los países industrializados, los cuales presentan diferencias significativas. Por otra parte, el perfeccionamiento del Sistema Generalizado de Preferencias sería un aporte útil en este contexto.

### Restricciones cuantitativas y otras medidas no arancelarias

La existencia de medidas no arancelarias constituye una grave limitación al acceso a los mercados de los países desarrollados. Estas restricciones se concentran sobre todo en sectores de especial interés para América Latina. En efecto, se ha estimado que el 28 por ciento de las exportaciones de productos agrícolas están afectadas por medidas no arancelarias en los mercados de los países desarrollados. Estas cifras son aún más importantes en los casos de prendas de vestir (77 por ciento); hilados y tejidos (62 por ciento) y acero (41 por ciento).

En el caso del acero, es de destacar el aumento considerable del proteccionismo durante los últimos años. El comercio en el sector está actualmente administrado mediante un sistema de control de precios y restricciones "voluntarias" a las exportaciones. Varias otras barreras (recurso a derechos compensatorios y antidumping y requerimientos de marcación) han sido establecidas con el fin de restringir aún más el comercio del acero. Como resultado, los exportadores siderúrgicos de América Latina se han visto limitados a un porcentaje insignificante de los mercados de los países industrializados. Estos han sido reservados, en buena medida, para los productores locales y de los países desarrollados, que son los exportadores tradicionales<sup>13</sup>.

Por lo tanto, resulta prioritario el esfuerzo de obtener la eliminación de las restricciones no arancelarias en todos los casos que sean contrarias a los principios y normas del Acuerdo General y de suprimir los efectos distorsionantes del comercio en los casos que su aplicación está amparada por éstos.

La eliminación de las restricciones cuantitativas y otras barreras no arancelarias debería proceder en el marco de los compromisos de «*statu quo*», desmantelamiento y salvaguardias a que se ha hecho referencia anteriormente.



## Agricultura

El comercio de productos agrícolas, en la práctica, está excluido de las disciplinas del GATT. Esto se debe a varias razones:

- i normas especiales con respecto a subsidios a la exportación y restricciones cuantitativas para productos agrícolas;
- ii el 'waiver' obtenido por Estados Unidos en 1955 al amparo del cual mantiene restricciones al comercio de una variedad de productos agrícolas;
- iii la aplicación de la Política Agrícola Común de la CEE que protege el sistema de precios internos mediante tasas variables (variable levies) aplicadas a las importaciones y subsidios a las exportaciones. La ilegalidad de estos mecanismos ha sido difícil de establecer en el GATT debido a la falta de consolidaciones arancelarias en estos productos y a la debilidad de las normas en materia de subsidios a las exportaciones agrícolas;
- iv la permanencia de restricciones cuantitativas 'residuales', como en el caso de Japón, que contravienen las obligaciones dimanantes del GATT;
- v regulaciones aplicadas supuestamente por razones de sanidad.

A pesar de que se han hecho esfuerzos por resolver los problemas del comercio agrícola en el marco multilateral, no se han logrado muchos progresos. Los resultados más importantes de la Ronda Tokio en esta área se redujeron a un acuerdo de fijación de precios para los productos lácteos —que se ha visto seriamente debilitado por el retiro reciente de Estados Unidos— y un convenio para la administración de la carne bovina y la consolidación de las cuotas de carne en el TSUS. Por otra parte, el Código de Subsidios mantuvo, e incluso amplió, las diferencias en las disciplinas que se aplican a los productos industriales y a los agrícolas. Finalmente, el Código de Barreras Técnicas al Comercio no ha demostrado su efectividad para regular la aplicación de normas fitosanitarias.

Está en el interés de los países latinoamericanos presionar por una solución global que permita la estabilización del mercado mundial de produc-

tos agrícolas y un acceso mayor a los mercados para las exportaciones de la región. Ello incluiría como objetivos:

- i reducción de tarifas para productos agrícolas, incluyendo consolidación de las mismas de manera de reducir el grado de protección de las tasas variables (variable levies) y medidas similares;
- ii la eliminación de barreras no arancelarias, estando entendido que el protocolo multilateral sobre salvaguardias antes mencionado se aplicaría plenamente al comercio de productos agrícolas y que las restricciones cuantitativas residuales serían tratadas en este contexto;
- iii la eliminación de los 'waivers' al amparo de los cuales se aplican restricciones a los productos agrícolas;
- iv la renegociación del Código de Subsidios y Derechos Compensatorios para imponer disciplinas más claras y estrictas en relación con los subsidios a los productos agrícolas;
- v una aplicación más estricta del Código sobre Barreras Técnicas al Comercio de manera de eliminar aquellas regulaciones fitosanitarias que restringen las exportaciones agrícolas de América Latina;
- vi conversión del Acuerdo sobre Carne Bovina en un instrumento para la liberalización del comercio de este producto y no para la administración de éste, como ha sido el caso hasta ahora.

Parece aconsejable que los exportadores latinoamericanos consulten con otros países con objetivos similares en el sector agrícola en relación con una posible aproximación común al problema.

### Productos Tropicales

Ya en 1963, las Partes Contratantes del GATT decidieron tomar las acciones necesarias para eliminar todas las medidas arancelarias y no arancelarias que afectaban el comercio de productos tropicales<sup>14</sup>. Más tarde, los países en desarrollo lograron que se reconociera a los productos tropicales como un 'sector especial y prioritario' en la Declaración de Tonio y se llevaron a cabo negociaciones separadas sobre estos productos en las etapas iniciales

de la Ronda Tokio. Las negociaciones debían cubrir aranceles, barreras no arancelarias y otras medidas que afectan el comercio de productos tropicales, incluso en su forma elaborada y semielaborada.

En la Reunión Ministerial del GATT de 1982, se decidió celebrar consultas y negociaciones 'apropiadas' con miras a una mayor liberalización del comercio de productos tropicales, incluso en su forma elaborada y semielaboradas<sup>15</sup>. Sin embargo, no se han logrado progresos significativos.

Aunque algunos países desarrollados han mejorado recientemente el acceso a sus mercados para ciertos productos tropicales, fundamentalmente en el marco de sus esquemas SGP, no se han dado pasos ulteriores en el Comité de Comercio y Desarrollo para pasar a la etapa de las negociaciones 'apropiadas' de acuerdo con la Declaración Ministerial. Se han encontrado dificultades para lograr un acuerdo acerca de lo que estaría involucrado en esas negociaciones y recientemente los países desarrollados han sostenido que mayores progresos en este campo serán posibles solamente en el marco más amplios de una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales.

Los países latinoamericanos deberían insistir en la naturaleza prioritaria de las negociaciones sobre productos tropicales. Sus resultados deberían ser aplicados de inmediato, independientemente de los avances en otras áreas de las negociaciones. El objetivo debe ser acceso libre a los mercados de los países desarrollados, sobre una base no recíproca, para todas las exportaciones de productos tropicales incluso en su forma elaborada y semielaborada.

### Productos obtenidos de la explotación de recursos naturales

El comercio de ciertos productos obtenidos de la explotación de recursos naturales, tales como minerales y metales no ferrosos, productos forestales y productos de la pesca, estará sometido a una combinación de barreras que incluyen restricciones cuantitativas y otras medidas no arancelarias.

Por otra parte, la progresividad arancelaria supone altas tasas de protección efectiva. Estas barreras afectan el acceso de estos productos a los mercados, en especial en el caso de los elaborados, privando a los países latinoamericanos del valor agregado en su procesamiento.

En relación con los productos de la pesca, en particular, ciertos países desarrollados esperarían condicionar el acceso a sus mercados para estos productos al otorgamiento de derechos de pesca para sus embarcaciones en el mar territorial del país exportador. Los países latinoamericanos deberían rechazar categóricamente esta propuesta que implicaría renunciar a la soberanía nacional sobre los recursos naturales a cambio de obtener acceso a los mercados para sus exportaciones de estos productos. También convendría consultar con otros países interesados con el propósito de establecer una posición común en esta materia. Por otra parte, los países latinoamericanos podrían promover el inicio de negociaciones comprensivas con respecto a cada uno de los sectores mencionados, con el objetivo de eliminar todas las barreras, tanto arancelarias como no arancelarias, que afectan su acceso a los mercados de los países desarrollados.

### Textiles

El comercio de textiles ha sido regulado durante más de 20 años por normas especiales que representan una desviación notable del sistema del GATT. El actual Acuerdo Multifibras (AMF III) se vence este año (el 31 de julio) y ya se están llevando a cabo importantes negociaciones sobre el futuro del AMF.

La CEE ha manifestado su intención de tomar medidas tendientes a lograr una mayor flexibilidad en la aplicación de las disposiciones del AMF<sup>16</sup>. Sin embargo, dicha flexibilidad estaría supeditada a que otros países participantes hagan esfuerzos paralelos en el sentido de abrir sus mercados, en la medida de lo posible, de acuerdo a su nivel de desarrollo y su potencial económico.

Considerando los desarrollos que es-

tán teniendo lugar en el Congreso de Estados Unidos, la posición de ese país no será más flexible que en el pasado. Por el contrario, la administración norteamericana ha manifestado su intención de '... renegociar de manera más agresiva el Acuerdo Multifibras (AMF) con el propósito de lograr términos no menos favorables que los actuales'<sup>17</sup>. Estados Unidos también ha anunciado su intención de continuar tomando acciones enérgicas en contra de las supuestas prácticas comerciales desleales adoptadas por terceros países.

En su reciente reunión en Beijing, los países en desarrollo exportadores de textiles y prendas de vestir recalcaron que 'los compromisos multilaterales de los países desarrollados, incluyendo los asumidos por los Ministros del GATT en 1982, exigen la liberalización sustancial de las limitaciones impuestas a las exportaciones de textiles y ropa de países en desarrollo y la eliminación gradual del régimen restrictivo y discrecional que regula sus exportaciones de estos productos a los mercados desarrollados'<sup>18</sup>.

Si bien las negociaciones en relación con el AMF estarían concluidas para el 31 de julio de este año, antes de que se inicien las negociaciones comerciales en el GATT, la posición de los países desarrollados con respecto a la forma como se regulará el comercio internacional de textiles en el futuro será una indicación de la actitud general que asumirán en la nueva ronda. Conviene, por lo tanto, que los países latinoamericanos evalúen oportunamente este comportamiento. Sería paradójico que se pidiera a los países en desarrollo que participen en un proceso de liberalización global del comercio, mientras se mantiene un sistema proteccionista y discriminatorio en un sector como los textiles de gran importancia para sus estrategias comerciales y de desarrollo.

### Acuerdos de las negociaciones comerciales multilaterales (NCM)

Uno de los principales resultados de la Ronda Tokio fue la aprobación de diferentes códigos que interpretan o reglamentan la aplicación de determi-

nadas disposiciones del Acuerdo General; y de los Convenios sobre Carne Bovina, Productos Lácteos y Aviación Civil. Sin embargo, se han tropezado con dificultades en el funcionamiento de estos acuerdos.

En algunos casos, los beneficios de estos acuerdos no han sido extendidos a todas las partes contratantes, incluyendo los países latinoamericanos, en abierta contradicción con el trato NMF previsto en el Artículo I del GATT, y con la Decisión de 1979 que hacía referencia específica a este tema<sup>19</sup>. Además, a los países en desarrollo signatarios del Código sobre Subsidios y Derechos Compensatorios se les ha negado sus beneficios hasta tanto no acepten las condiciones adicionales impuestas unilateralmente por algunos países industrializados. Por otra parte, la aplicación de los Códigos ha dado lugar, en la práctica, a diferencias en los niveles de derechos y obligaciones entre las distintas partes contratantes en áreas tan importantes como subsidios y antidumping. En efecto, la reglamentación e interpretación de los Códigos se hace en el marco de los comités de signatarios donde sólo participan los países que han adherido a los códigos. Dado que la mayoría de los países en desarrollo no han suscrito los Códigos, quedan excluidos de estas decisiones, aun cuando participen como observadores en los comités.

Finalmente, las disciplinas de los Códigos no han servido para evitar un aumento dramático en las medidas restrictivas en particular los derechos compensatorios y antidumping. Los Códigos de la Ronda Tokio deberían ser aplicados en conformidad con el Artículo I del GATT, y se debería exigir que todo acuerdo futuro que se negocie bajo los auspicios del GATT esté en conformidad con esta obligación de trato NMF incondicional. Se requiere, además, perfeccionar el tratamiento especial y diferenciado en favor de los países en desarrollo establecido en los códigos, el cual es claramente insuficiente. Debe evitarse, finalmente, que se exija una nueva negociación en cada oportunidad para lograr la aplicación de este trato diferenciado.



## Solución de Controversias

Se han presentado numerosas propuestas para introducir reformas y mejoras al mecanismo de solución de controversias del GATT. Estas tratan sobre mediación, límites de tiempo, adopción de informes, vigilancia, etc. Aunque las mejoras de procedimientos dirigidas a modernizar el proceso son deseables y deberían ser implementadas en el contexto de los mecanismos regulares del GATT, el problema principal en el proceso de solución de controversias no puede ser resuelto mediante cambios procesales. Este se origina en el hecho de que en última instancia, el recurso del que dispone una parte contratante para 'ganar' un caso, es el retirar concesiones al país transgresor, esto es, retaliar. Los países latinoamericanos consideran que este procedimiento no es una respuesta viable cuando la otra parte es la Comunidad Económica, los Estados Unidos o Japón, dadas las diferencias de poder existentes.

Mejoras significativas en el sistema de solución de controversias sólo pueden ser logradas mediante i un mayor compromiso político por parte de los socios comerciales más importantes de respetar sus obligaciones multilaterales; ii una mayor precisión y obligatoriedad de dichos compromisos; iii la concordancia entre la legislación nacional y las obligaciones comerciales multilaterales y la eliminación de las inconsistencias y hasta de los conflictos entre las leyes nacionales y los compromisos multilaterales.

Las negociaciones deberían permitir lograr dichos resultados. Entre tanto, los países de América Latina podrían defender sus derechos y mejorar su credibilidad negociadora mediante:

- i acciones conjuntas bajo el Artículo XXIII del GATT;
- ii adopción de legislaciones adecuadas que permitan el retiro de concesiones comerciales;
- iii aplicar dichos retiros compensatorios cuando sea necesario en virtud de lo pautado en el artículo XXIII y cuando el impacto político y económico de esta acción sea significativo.

## IV Los nuevos asuntos

Durante los trabajos preparatorios de la Reunión Ministerial del GATT de 1982 y, posteriormente, en el curso de las discusiones sobre la celebración de una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales, los países industrializados y especialmente Estados Unidos han insistido en la necesidad de incluir en dichas negociaciones 'nuevos' temas tales como servicios, inversiones, alta tecnología y propiedad intelectual. Otros países se han opuesto resueltamente a estas iniciativas y las diferencias existentes han impedido el logro de un acuerdo en cuanto al temario y los objetivos de las negociaciones. Los países de América Latina se han pronunciado en distintas ocasiones con relación a estas propuestas.

### Servicios

En los debates iniciales sobre estos nuevos asuntos se conocía poco acerca de los objetivos específicos que perseguían los países industrializados, especialmente en relación con los servicios. Ahora se tiene una idea más precisa al respecto. El intercambio de opiniones sobre los servicios que ha tenido lugar en el marco del GATT en los últimos dos años, las presentaciones hechas por los países industrializados en relación a sus objetivos en las negociaciones comerciales multilaterales y la adopción de algunos instrumentos legislativos, como es el caso de la Ley de Comercio y Aranceles de Estados Unidos, han aclarado mucho la situación en esta materia<sup>20</sup>. La Secretaría Permanente del SELA ha realizado diversos estudios al respecto<sup>21</sup> en los cuales se ha puesto de manifiesto las consecuencias que podría tener para los países de América Latina la inclusión de los servicios en las negociaciones previstas en el GATT. Entre éstas se han mencionado:

- i la posibilidad de que las negociaciones versen más sobre las legislaciones específicas de los países en desarrollo inspiradas en consideraciones de orden público o en la prosecución de objetivos de desarrollo (por

ejemplo, aquellas relacionadas con el tratamiento a la inversión extranjera), que sobre 'obstáculos' al comercio;

- ii la posibilidad de que los países industrializados exijan concesiones en materia de servicios a cambio del otorgamiento o mantenimiento de concesiones en el campo de los bienes;
- iii la posibilidad de que los países industrializados apliquen medidas de represalia comercial en contra de los países cuyas legislaciones sean consideradas como obstáculos al comercio o las inversiones en servicios; que protejan 'indebidamente' derechos de propiedad intelectual; que estén destinadas al desarrollo autónomo de capacidades tecnológicas; o cuyo propósito sea el control de las actividades de las empresas transnacionales.

A la luz de estas consideraciones pareciera que la mejor opción abierta a los países en desarrollo fuera la de no incluir el tema de los servicios en las propuestas negociaciones comerciales multilaterales. Debe señalarse, sin embargo, que esta opción, en la práctica, podría conducir a que las negociaciones no tuvieran lugar, puesto que los países industrializados han señalado que la inclusión de los servicios sería una condición necesaria para su participación en las mismas. Estados Unidos, además, ha indicado que en caso que esto ocurriera trataría de lograr sus objetivos en materia de servicios mediante negociaciones 'pluralizadas' (con grupos de países interesados) o bilaterales.

Una opción que también se ha discutido es la de tratar los asuntos relacionados con los servicios en forma paralela al tratamiento que recibirían los temas tradicionales de negociación. Esto, en los hechos, es lo que ha estado ocurriendo en el GATT. El tema de los servicios se discute en un grupo especial y las discusiones sobre el contenido y las modalidades de la nueva ronda en otro grupo (de Altos Funcionarios primero y ahora en el Comité Preparatorio). El problema con esta opción, si se siguiera un esquema similar en las negociaciones mismas, es que algunos de los riesgos señalados anteriormente seguirían presentes.

Una tercera opción sería la de convo-

car una conferencia diplomática específicamente con el propósito de examinar los 'nuevos' temas. Este enfoque ha sido sugerido en el curso de las discusiones que han tenido lugar en el GATT y ha sido también considerada en reuniones informales, al parecer con un cierto grado de aceptación. De escogerse esta opción sería conveniente establecer desde el principio que en una conferencia de esta naturaleza podrían participar todos los países interesados, se podrían presentar todos aquellos asuntos que fueran de interés para los participantes y se escogería el apoyo secretarial teniendo en cuenta las actividades que realizan distintas organizaciones internacionales relacionadas con los temas que fuesen incluidos en la agenda de la conferencia. Una ventaja adicional que tendría una conferencia de este tipo, celebrada en forma autónoma e independiente de las instituciones existentes y sus normas, es que permitiría definir con plena libertad los compromisos internacionales y los principios que podrían aplicarse a los asuntos bajo su consideración.

#### Bienes de alta tecnología

El comercio de bienes de alta tecnología fue otro de los 'nuevos' temas presentados por Estados Unidos<sup>22</sup>. Su interés en este asunto responde, fundamentalmente, a su percepción de que existe una excesiva injerencia gubernamental (tanto en los países desarrollados, como en algunos en desarrollo más avanzados) en las actividades de investigación y desarrollo (R y D), producción y comercio de bienes de alta tecnología. Según Estados Unidos, esta situación crearía obstáculos para el acceso a los mercados de estos países, amenazaría la competitividad de las firmas norteamericanas y pondría en peligro, incluso, las inversiones futuras en el sector, debido a que se trata de cuantiosos recursos y se hace necesario desarrollar economías de escala (mercados amplios) que hagan rentables las inversiones en el sector. Desde el punto de vista de los países en desarrollo, la inclusión de este tema en las negociaciones podría con-

ducir al cuestionamiento de algunas de sus políticas nacionales de desarrollo tecnológico<sup>23</sup>. Otros asuntos que podrían ser tratados en estas negociaciones, como rebajas arancelarias, serían de mayor interés para los países en desarrollo.

#### Inversiones

Inicialmente Estados Unidos propuso que entre los temas a incluir en el programa de trabajo del GATT se contase el de asuntos de inversión relacionados con el comercio, el cual comprendería aquellos aspectos de las políticas y reglamentaciones relacionadas con la inversión que tuviesen consecuencias para los intercambios comerciales. Estados Unidos mencionó, en ese contexto, los llamados requisitos relativos a las exportaciones ('export performance requirements') que algunos países, especialmente en desarrollo, exigen a las empresas transnacionales que se establecen en sus territorios.

Posteriormente, durante los debates relacionados con la celebración de una nueva ronda de negociaciones comerciales Estados Unidos amplió sus objetivos en esta materia y manifestó su interés en iniciar un proceso dirigido a establecer un marco contractual multilateral para reglamentar las prácticas que distorsionan o restringen los flujos de inversión. Esta propuesta de Estados Unidos guarda una estrecha relación con la cuestión de los servicios pues, como se ha puesto de manifiesto en diversos estudios<sup>24</sup> la prestación de servicios, esto es, el comercio en el sector, requiere de inversiones en el lugar donde el servicio debe ser prestado y esto hace que una reglamentación internacional del comercio de servicios implique también una consideración de los asuntos relacionados con las inversiones. De hecho ésta ha sido una de las principales razones por las que los países en desarrollo se han opuesto a la inclusión del tema de los servicios en las negociaciones. Las políticas y legislaciones de los países de la región en relación con las inversiones extranjeras, diseñadas en función de sus intereses y objetivos

de desarrollo serían sometidas a escrutinio internacional en caso que este tema fuese incluido en las discusiones, con consecuencias similares a las señaladas para el caso de los servicios. Además, debe recordarse que en materia de inversión extranjera y temas conexos, los países en desarrollo han desplegado en el pasado varias iniciativas sin que hasta ahora se hayan producido los resultados esperados. Entre estas iniciativas vale la pena mencionar las negociaciones para la elaboración de códigos de conducta para las empresas transnacionales y la transferencia internacional de tecnología, bajo los auspicios de la Comisión de Empresas Transnacionales de Naciones Unidas y de la UNCTAD, respectivamente. Estas iniciativas deberían tomarse en cuenta en las discusiones sobre los temas de inversión que se susciten en el GATT.

#### Propiedad intelectual

La discusión en el GATT sobre distintos asuntos relacionados con la propiedad intelectual tiene su origen en la introducción del tema del comercio de mercaderías falsificadas en 1979, cuando las delegaciones de Estados Unidos y la CEE propusieron un proyecto de acuerdo en la materia. El objetivo fundamental del proyecto era lograr que las partes contratantes adaptaran sus leyes, reglamentos y prácticas administrativas, con el fin de que los titulares de derechos de propiedad intelectual (particularmente los derechos de marca) tuviesen la oportunidad de confiscar en la frontera aquellos productos que se sospechaba eran falsos. Debido a la incertidumbre que rodeaba los aspectos legales e institucionales de dicho tema, sin embargo, el proyecto de acuerdo no logró obtener suficiente apoyo para ser adoptado como código durante la Ronda Tokio.

También en 1979 culminaban en la OMPI las labores preparatorias de la Conferencia Diplomática de Revisión del Convenio de París para la Protección de la Propiedad Intelectual que, hasta la presente fecha, no ha concluido. La acción en OMPI obedeció



a la iniciativa de los países en desarrollo que desean ver las prerrogativas de los titulares de derechos de propiedad intelectual (particularmente, las patentes) equilibradas con sus propios intereses de desarrollo.

Tras la Reunión Ministerial del GATT de 1982, en la cual el tema del comercio de mercancías falsificadas se planteó de nuevo, las partes contratantes decidieron en 1984 crear un Grupo de Expertos que, luego de seis reuniones celebradas durante 1985, no pudo llegar a una opinión común sobre si sería o no procedente emprender una acción colectiva en el marco del GATT<sup>95</sup>. Actualmente el tema es objeto de tratamiento por el Comité Preparatorio que examina los asuntos relacionados con las negociaciones comerciales multilaterales. La OMPI, por su parte, tiene prevista una reunión de un Grupo de Expertos en la materia en la primera mitad de 1986 que examinará las disposiciones pertinentes del Convenio de París.

El Convenio de París regula la protección de los derechos de propiedad industrial, entre ellos las marcas y, fundamentalmente, mediante el artículo 9, protege las mismas contra la importación de productos falsificados. Existen otros artículos que confluyen al mismo objetivo. Por el contrario, el Acuerdo General sólo se vincula con el tema de las mercaderías falsificadas de manera tangencial pues el principal artículo que hace referencia a la cuestión, el XX d), hace hincapié en que las salvaguardias contra la importación de estos productos no deben implicar un obstáculo ilegítimo al comercio. Esta observación es válida asimismo para los otros artículos del GATT que se dan como apoyo a la pretensión de la competencia del Acuerdo General.

Desde que el tema del comercio de mercaderías falsificadas fuera planteado en el seno del GATT, los países en desarrollo han manifestado en forma individual pero concertadamente que:

i No niegan la existencia del fenómeno del comercio de mercaderías falsificadas ni ponen en tela de juicio su naturaleza ilegal.

ii El Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial permi-

te abordar la cuestión tanto en la frontera como en el lugar de producción, siendo fundamental lo establecido en el Artículo 9 del Convenio.

iii Siendo el Convenio de París uno de los acuerdos administrados por la OMPI, lo que correspondería sería impulsar en ese foro una discusión que tenga por objeto la reglamentación de las normas básicas.

iv El contacto del Acuerdo General con el tema suscitado es meramente tangencial y se da fundamentalmente a través del Artículo XX, apartado d), cuyo propósito no es la protección de los derechos de propiedad industrial sino evitar que tal protección sirva de excusa para crear obstáculos al comercio legítimo.

## V Modalidades de las negociaciones

Hasta tanto no sean definidos los objetivos y el contenido de las propuestas negociaciones comerciales multilaterales no será posible considerar en forma detallada las eventuales modalidades que podrían adoptarse para llevar adelante las negociaciones. Por lo tanto, sólo se presentan algunas ideas generales sobre el resultado de las negociaciones, la participación en las mismas y las propuestas de los países industrializados acerca de una mayor 'integración' de los países en desarrollo en el sistema de comercio internacional.

### Resultados de las negociaciones

Algunos países han señalado que las negociaciones deberían resultar en un 'paquete' global y proceder en forma paralela en todas las áreas cubiertas por la declaración inicial. Este enfoque debería ser rechazado por los países de América Latina.

Es inaceptable que asuntos pendientes de anteriores rondas o acciones en áreas de interés para los países en desarrollo, tales como productos tropicales, que se encuentran 'maduros' para las negociaciones, deban esperar acuerdos en otras áreas donde se ha avanzado poco o donde existen diferencias fundamentales entre los países industrializados que pueden demorar la obtención de resultados.

En consecuencia, parece aconsejable que los acuerdos que puedan alcanzarse en las negociaciones de los distintos sectores sean puestos en práctica en forma inmediata, sin esperar resultados en otros sectores. Con este propósito, convendría establecer calendarios variados para la conclusión de las negociaciones sobre los diversos asuntos.

### Participación

Todos los países en desarrollo, independientemente de su membresía al GATT, deberían poder participar en las propuestas negociaciones comerciales multilaterales. Además, a las organizaciones regionales e internacionales como SELA, CEPAL y UNCTAD, se les debería otorgar carácter de observador en dichas negociaciones.

### Balance de derechos y obligaciones

Debe, finalmente, subrayarse que el principio del trato diferenciado y más favorable debe continuar sustentando la participación de los países en desarrollo, incluidos los de América Latina, en las negociaciones y en el sistema de comercio internacional. En ese sentido, los objetivos declarados de los países desarrollados de lograr un mejor 'balance' y una mayor 'integración' de los países en desarrollo en el sistema comercial, debe ser examinados con la debida atención. Es evidente que el propósito de los países industrializados al insistir en que los países en desarrollo asuman un mayor grado de compromisos en las negociaciones es el de lograr un mayor acceso a los mercados de estos últimos. Por ahora este nuevo criterio de 'reciprocidad' está dirigido principalmente a los países en desarrollo más adelantados (los llamados NICs), que son también los de mercados más atractivos. De imponerse las tesis de los países desarrollados, sin embargo, se estarían estableciendo nuevas reglas para la participación de todos los países en desarrollo en el sistema multilateral de comercio<sup>96</sup>.

## VI La acción conjunta de América Latina

La acción conjunta de América Latina en las propuestas negociaciones comerciales multilaterales debería ser entendida como una actividad permanente de consulta y coordinación, tanto en la fase preparatoria, como a lo largo de dichas negociaciones. Son varias las instancias que podrían ser movilizadas. El Consejo Latinoamericano, en primer lugar, podría definir las orientaciones generales de política y evaluar anualmente las negociaciones tomando en cuenta la estrategia y los objetivos de la región.

Las actividades regulares de coordinación, tendrían que llevarse a cabo cada vez que en el curso de las negociaciones se requiera examinar algún asunto o asuntos de interés particular para la región o adoptar un determinado comportamiento frente a propuestas que sean presentadas por otros países. Para contribuir a estas actividades de coordinación sería conveniente establecer un Comité o Grupo de Coordinación Latinoamericana.

El apoyo secretarial a este Comité o Grupo podría ser suministrado por la Secretaría Permanente del SELA y sería equivalente al que existió durante las negociaciones de la Ronda Tokio. Este apoyo secretarial incluiría la elaboración de los estudios y análisis necesarios para una adecuada participación de la región en las negociaciones, sobre la base de un programa de trabajo definido por los propios países en función de sus intereses específicos. Se podría contar con la colaboración de, entre otros, la CEPAL, la UNCTAD, CARICOM y SIECA en estos trabajos y dado que este esfuerzo implicaría gastos financieros de cierta importancia se trataría de lograr el apoyo del PNUD y otras fuentes de recursos.

Conviene también subrayar la importancia de la coordinación de América Latina con los otros países en desarrollo. Para las negociaciones de la Ronda Tokio, el Grupo de los 77 estableció un Comité de Coordinación que tuvo una participación muy destacada en todo el proceso. En la fase previa, su acción hizo posible que en la Declaración de Tokio se reflejaran los

puntos de vista fundamentales de los países en desarrollo y a lo largo de las negociaciones permitió el intercambio permanente de informaciones y la definición de posiciones conjuntas. Es generalmente reconocido que la acción decidida de los países en desarrollo al final de las negociaciones fue lo que impidió un acuerdo en materia de salvaguardias que hubiese legitimado la 'selectividad'. Esta acción fue posible, en buena medida, porque el Comité de Coordinación facilitó la adopción de posiciones muy firmes al respecto. Conviene, por lo tanto, comenzar a plantear en el seno de los países en desarrollo la necesidad de establecer un mecanismo de coordinación e intercambio recíproco de información.

Las negociaciones reflejan esencialmente relaciones de poder y éstas están determinadas por la capacidad de imponer una determinada conducta. Para los países en desarrollo su capacidad de negociación depende de su unidad de propósitos y su solidaridad en la acción.



## Notas

- 1 Ver SELA, *América Latina y el Sistema de Comercio Internacional*, SP/CL/XI. O/DT N° 7, pp. 1-7.
- 2 Los acuerdos del Consenso de Cartagena y el diálogo político que éste ha propuesto constituyen manifestaciones fundamentales de la región en relación con sus problemas financieros.
- 3 GATT L/5647, L/5744 y L/5816.
- 4 Ver SELA, Decisiones Nos. 193 y 224 del Consejo Latinoamericano.
- 5 Ver SELA, *Declaración de Caracas*, párrafo 9, 7 de diciembre de 1985 y las Decisiones Nos. 153, 192 y 225 del Consejo Latinoamericano.
- 6 La delegación de la India presentó al Comité Preparatorio, en nombre de los países en desarrollo, diversos planteamientos en relación con esta materia, destacando que el principio del trato diferenciado y más favorable forma parte integrante e inalienable del Acuerdo General y de los Códigos de las NCM; y señalando la necesidad de cuantificar en la medida de lo posible la aplicación práctica de dicho principio. Esta comunicación fue presentada el 15 de abril de 1986.
- 7 Esta es una posibilidad que parece estar ganando momentum. En su Mensaje a la Unión, en febrero de este año, el Presidente Reagan planteó la conveniencia de determinar si procede la celebración de una conferencia monetaria internacional, idea que había sido sugerida anteriormente por el Secretario del Tesoro, James Baker. Este asunto, además, ha estado presente en los debates del Congreso vinculados con las autorizaciones al Ejecutivo para su participación en las negociaciones comerciales multilaterales. En círculos no-gubernamentales, por otra parte, existe un amplio respaldo a negociaciones en los campos monetario y financiero. Ver, por ejemplo, G. C. Hufbauer y J. J. Schott, *Trading for Growth: The Next Round of Trade Negotiations*, Institute of International Economics, Washington, Septiembre 1985.
- 8 UNCTAD, *Boletín Mensual de Precios de Productos Básicos*, varios ejemplares.
- 9 La definición de un planteamiento específico en este sentido la podría suministrar la Reunión Latinoamericana sobre Productos Básicos que ha sido promovida por los Presidentes del Perú y Uruguay. Actualmente las secretarías de la UNCTAD, CEPAL y el SELA preparan diversos trabajos sobre la materia.
- 10 Esta propuesta recoge los aspectos fundamentales de los planteamientos sobre esta materia presentados por un grupo de países en desarrollo (entre ellos Argentina, Brasil, Cuba, Nicaragua y Perú) al Comité Preparatorio, en fecha 10 de abril de 1986.
- 11 Ver SELA, *América Latina y la Ley de Comercio y Aranceles de los Estados Unidos*, SP/CL/XI. O/DT N° 10.
- 12 Ver comunicación presentada por Uruguay al Comité Preparatorio en fecha 15 de abril de 1986.
- 13 Para una discusión más amplia de los problemas que enfrentan los productores de acero latinoamericanos, ver SELA, *La política siderúrgica de la Comunidad Europea y sus implicaciones para América Latina* (SP/CL/XI. DT N° 11) y SELA, *América Latina y el proteccionismo en Estados Unidos: el caso del acero* (SP/CL/XII. O/DT N° 8).
- 14 Ver Conclusiones y Resoluciones adoptadas por las Partes Contratantes en su Reunión Ministerial de mayo de 1983. Las CEE(6) hizo reservas en relación con las conclusiones generales sobre comercio de productos tropicales.
- 15 Los siguientes productos han sido estudiados: bambúes tropicales, especies, flores, plantas, etc.; algunas semillas oleaginosas y aceites vegetales; tabaco, arroz y raíces tropicales; frutas y nueces tropicales; madera tropical y caucho; yute y fibras duras.
- 16 La CEE ha indicado recientemente que eliminará las restricciones que afectan las exportaciones de Colombia, México, Guatemala y Haití. Ver *El Universal*, Caracas, 27 de abril de 1986.
- 17 Comentarios del Presidente Reagan al anunciar su veto a la legislación sobre textiles y vestido (diciembre 1985).
- 18 Reunión del Programa de Cooperación entre Países en Desarrollo Exportadores de Textiles y Prendas de Vestir y del Bureau Internacional de Textiles y Prendas de Vestir, Beijing, 4-8 de marzo de 1986.
- 19 De conformidad con la Decisión del 28 de noviembre de 1979 sobre Acción de las Partes Contratantes sobre las Negociaciones Comerciales Multilaterales, los acuerdos resultantes de las NCM no pueden afectar los derechos de las Partes Contratantes del GATT según el Artículo I relativo a la cláusula NMF. Ver GATT, *Basic Instruments and Selected Documents*, Twenty Sixth Supplement, 1980, p. 201.
- 20 Ver SELA, *América Latina y el Sistema de Comercio Internacional*, op. cit., Capítulo IV, pp. 95-120.
- 21 Ver SELA, *Los Servicios y el Desarrollo de América Latina*, SP/RCLA/SERV/DT N° 2/Rev. 1; *Nota Metodológica para Estudios en el Sector de Servicios*, SP/CL/XI. O/DT N° 15; *Estudios Nacionales sobre Servicios*, SP/CL/XI. O/DI N° 16; *El Comercio y la Inversión Extranjera Directa en los Servicios de Datos*, SP/CL/XI. O/DI N° 17; *Servicios de Datos en América Latina y el Caribe*, SP/CL/XI. O/DT N° 14.
- 22 De acuerdo con la National Sciences Board de Estados Unidos se considerarían bienes de alta tecnología los siguientes: (i) químicos; (ii) maquinaria eléctrica; (iii) maquinaria no eléctrica; (iv) artefactos y partes de aviación; y (v) utensilios profesionales y científicos.
- 23 Un precedente que debe ser tomado en cuenta al respecto es el conflicto que opone actualmente a Estados Unidos y Brasil en relación a la ley de informática de este último, que es actualmente objeto de una investigación por parte de Estados Unidos en virtud de la Sección 301 de la Ley de Comercio de 1974, la cual permite la aplicación de represalias comerciales en contra de aquellos países que mantengan políticas o legislaciones que se considere que afectan al comercio de Estados Unidos.
- 24 SELA, *Los Servicios y el Desarrollo de América Latina*, op. cit., y UNCTAD, *Los Servicios y el Proceso de Desarrollo*, TD/B/1008, 2 de agosto de 1984.
- 25 Esta es una temática a la que Estados Unidos parece otorgarle cada vez mayor interés. Recientemente, el Secretario de Comercio, Malcolm Baldrige, y el Representante Comercial de Estados Unidos, Clayton Yeutter, anunciaron que introducirían un proyecto de ley en esta materia titulado 'Intellectual Property Rights Improvement Act of 1986'. Ver SELA, *Información Comercial* N° 2, marzo/abril 1986.
- 26 Para una discusión más detallada de las tesis de los países industrializados sobre esta cuestión, ver SELA, *América Latina y el Sistema de Comercio Internacional*, op. cit., pp. 113-118.

## SELA: evaluación de la cooperación regional

Rubén García Llaguno

Mexicano. Licenciado en Relaciones Internacionales. Fue director de Procesos de Integración y Negociaciones Comerciales de la cancillería de su país. Actualmente es Director Alternativo de Cooperación Regional de la Secretaría Permanente del SELA.

Cuando el SELA se constituyó en 1975, la idea de la cooperación regional fue desarrollar acciones comunes de interés de los gobiernos en una gama amplia de áreas importantes de la economía, de manera que se complementarían las labores de trabajo y esfuerzos de los mecanismos subregionales y regionales ya establecidos, tal cual indica el artículo 5, en su numeral 2. Estas acciones llevaban consigo el elemento de la complementación económica que facilitaría el desarrollo de proyectos de cooperación para los Estados que así lo decidieran.

A partir de 1982, la cooperación regional adquiere una mayor dimensión y sentido de urgencia, derivada de la profunda, persistente y difícil crisis económica internacional que afecta a la región. Las características de esta cooperación y sus componentes fueron revisadas y revalorizadas por los gobiernos. Se consideró que la cooperación económica constituía uno de los principales elementos para profundizar en las relaciones mutuas, con miras a alcanzar una ampliación de mercados, fortalecer los procesos regionales y subregionales de integración, lograr una mayor complementación y, en general, alcanzar un desarrollo integral, autosostenido e independiente. Se puso en evidencia, en por lo menos dos casos, que con acciones unilaterales de países desarrollados aplicadas en contra de cualquier Estado Miembro, quedaba al descubierto la gran vulnerabilidad que padecía la región latinoamericana. El pleno reconocimiento de esto, llevó a la adopción de un enfoque de Seguridad Económica Regional, el cual tenía también que ser reflejado en las acciones hasta entonces promovidas

por el SELA. Así, se buscó refozar el frente de cooperación intrarregional para desarrollar una estrategia renovada y efectiva hacia el exterior, vínculo que hasta entonces no había sido atendido adecuadamente. Sin embargo, esta importante sustentación recíproca no ha podido alcanzarse en la realidad por diversas razones de índole práctico y político. La dificultad de la región en concretar iniciativas conjuntas internas que respaldan su interés hacia afuera seguramente está en la propia falta de un representativo número de acciones de cooperación multilateral apoyada por todos los países de la región. No obstante, es menester destacar que en las más recientes iniciativas institucionales en el marco del SELA —COLCYT, COLTRAM, CASIDER o CACIEL— se procura combinar ambos componentes, esto es, la concertación y la cooperación. En cuanto a las formas prácticas de sacar adelante los objetivos de la cooperación regional, fueron identificados campos prioritarios de las economías de los países, plasmados en el Primer Programa de Trabajo del SELA. Así, igualmente al preverse como mecanismo operativo la figura de Comités de Acción, se introdujo un novedoso concepto de practicismo, sin rigidez, con objetivos específicos, temporalidad definida y margen de maniobra flexible además de bajo costo de operación.

En el actual contexto económico y político internacional, la cooperación intralatinoamericana, en sus diferentes modalidades, constituye un factor esencial tanto para encarar la propia crisis como para transitar el camino del desarrollo económico y social. Cada vez con mayor frecuencia, y a los más diversos niveles, se proclama que la reducción de la vulnerabilidad externa de la región y el fortalecimiento de su independencia y seguridad económica pasa obligatoriamente por la cooperación y la integración. La cooperación regional, es una actividad compleja, de difícil desarrollo, de progresos lentos y de compatibilización de objetivos nacionales no siempre convergentes del todo; sin embargo, ha sido considerada, y es, la única vía para lograr un quehacer

colectivo y para desarrollar la acción multilateral.

Una evaluación de los resultados del proceso de cooperación regional, no debería excluir los siguientes factores:

- a** En los diez años de existencia del SELA, casi cinco han transcurrido en un marco de grave crisis y limitaciones para la mayoría de los Estados Miembros. Esta crisis ha llevado, en una primera instancia, a la búsqueda individual de soluciones ante las problemáticas particulares de cada país, lo que, en la práctica, se ha reflejado, junto a otros factores, en el estancamiento o debilitamiento de las opciones multilaterales.
- b** El carácter original del Sistema ha impuesto la necesidad de definir, diseñar, impulsar, concretar, ajustar y reajustar sobre la marcha. No han existido esquemas predeterminados, ni caminos predefinidos. No obstante, aunque lentamente, se ha avanzado.
- c** Aún cuando es cierto que los Estados Miembros del SELA comparten una amplia gama de problemáticas comunes, no es menos cierto que también existen heterogeneidades entre ellos que deben tomarse en cuenta. En este sentido resulta fundamental la identificación de aquellos intereses comunes para los países de la región, en el mejor de los casos; o para determinado grupo de países, en otros. Se trata de intereses entratégico o apremiantes, susceptibles de articularse en fórmulas viables. Tomando como base esta consideración, se impone la necesidad de diseñar creativamente pautas y modalidades de cooperación que traduzcan esta comunidad de intereses en beneficios recíprocos concretos. En el orden anotado, y en apoyo de lo expuesto, debe mencionarse también que los principales actores de la cooperación no han conseguido hacer de la misma un objetivo de interés común y real, hecho que inhibe las acciones de la Secretaría Permanente, aunque no puede ello eximirlos de las responsabilidades para diseñar, proponer e impulsar —con enfoques coherentes— pautas, mecanismos y fórmulas imaginativas y viables que faciliten a los Estados Miembros la adopción y materialización de acciones concretas.



**d** En ocasiones, las expectativas generadas por determinadas iniciativas, una vez que éstas se ven contrastadas con la realidad, no derivan en los resultados previstos, o no se concretan en los plazos esperados; a veces, esto tiene su origen en la falta de correspondencia entre los objetivos y metas planteados en las iniciativas. Ello en ciertos casos provoca frustraciones que se traducen en el debilitamiento del apoyo a la iniciativa, en escepticismo y, en el peor de los casos, en el retiro abierto del apoyo.

**e** Debe destacarse que la evolución y consolidación de la cooperación regional depende, entre otras variables, de los recursos asignados, que incluyen tanto los financieros como técnicos y materiales y la voluntad política de acción colectiva. En materia de recursos asignados no se trata solamente del pago, tardío en muchas ocasiones y parciales en otras; más bien requiere de la dotación suficiente y oportuna para viabilizar la ejecución de los programas de trabajo y para facilitar la captación de recursos "adicionales" provenientes de fuentes externas de cooperación. La voluntad política de acción colectiva que se ha manifestado, debe traducirse operativamente tanto en las actividades de cooperación como en los planes nacionales de desarrollo.

**f** La falta de un seguimiento sistemático y permanente en los Estados Miembros del curso de las iniciativas aprobadas en el Consejo ha contribuido decididamente en el lento avance de las acciones de cooperación regional. El seguimiento mencionado haría mucho más productivos los trabajos en las citas anuales del Consejo. En este contexto es oportuno subrayar la ausencia, en la mayoría de los Estados Miembros de un esquema interinstitucional, a nivel nacional, que permita un tratamiento sistemático e integrado de los asuntos concernientes al SELA y sus diferentes órganos. En consecuencia, la búsqueda e instrumentación de las alternativas más apropiadas para este fin pareciera ser una actividad indispensable por parte de los gobiernos, en la que el interés y asesoramiento del sector empresarial productivo contribuiría a una ma-

yor efectividad en las acciones de cooperación conjunta.

**g** Las dificultades de diversa índole a nivel de los Estados Miembros, incluso de carácter burocrático en algunos casos, obstaculizan o impiden que la voluntad política colectiva expresada en el marco del SELA se traduzca en participación efectiva.

**h** Vinculado al literal anterior ciertamente podría agregarse el desconocimiento que existe, a nivel de diversas instituciones de los Estados Miembros y aun de la opinión pública o de actores potenciales de cooperación, de la naturaleza, propósitos, objetivos y posibilidades del SELA. Ello impide que se interesen, se incorporen, y participen activamente en el proceso de cooperación regional. Un programa de promoción impulsado por la Secretaría Permanente, con la necesaria asignación de recursos, y por los Estados Miembros seguramente rendiría frutos en corto plazo.

**i** Por último, debe anotarse que a pesar de los esfuerzos y avances, la coordinación y estrechamiento de los lazos de cooperación entre los organismos subregionales e internacionales que participan del proceso de cooperación, es aún un objetivo por alcanzar. Todavía queda por hacer en términos de evitar la duplicación de esfuerzos, las interferencias y aún, a veces, la competencia equivocada entre algunos esquemas.

No es arriesgado afirmar que los intentos de la cooperación regional en este período (1975-1985) no han evidenciado en su totalidad el potencial de respuestas y capacidad de acción conjunta de los Estados Miembros. Sin embargo, cuantitativamente, se han constituido dieciséis Comités de Acción, cinco Organismos Permanentes, o una Empresa Multinacional Comercializadora de Fertilizantes y dos Comisiones Latinoamericanas, además de Programas de Cooperación en diversos temas. Se han celebrado tres Reuniones de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel (REGAN) y se encuentran previstas para los próximos meses cuatro más (Comercio Exterior, Productos Farmacéuticos Esenciales, Biotecnología, Comunicaciones y Germoplasma), lo que indica el enor-

me potencial de acciones conjuntas que la región ofrece a sus Estados Miembros.

### Áreas y sectores de cooperación

Bajo un enfoque global y entendido como un intento de facilitar la visión orgánica de la labor desplegada en materia de cooperación regional, se ha procurado agrupar en las siguientes grandes áreas las principales acciones de cooperación: Agrícola y Alimentaria, Industrial, Ciencia y Tecnología, Comercio Exterior, Financiera y de Pagos, Información, Transporte y Comunicaciones, Artesanías, Turismo, Vivienda y Asentamientos Humanos, otras iniciativas de cooperación regional, CTPD, Cooperación y apoyo a Estados Miembros, cooperación en situaciones de emergencia provocadas por desastres naturales, Solidaridad con Nicaragua. Dichas acciones en el plano operativo se procuran desarrollar progresivamente y en forma vinculada.

#### a Agrícola y Alimentaria

La cooperación agrícola en el marco del SELA tiene su origen en la misma génesis del organismo. Se persigue estimular niveles satisfactorios de producción y suministro de productos agrícolas prestando especial atención al abastecimiento de alimentos y a propiciar acciones encaminadas a la coordinación y suministro con miras a lograr una política latinoamericana en esta materia.

El CASAR es el primer Comité del SELA que tiene como objetivo fundamental establecer un Sistema de Seguridad Alimentaria para América Latina y el Caribe. El Comité, con una duración de cinco (5) años, se dispone a celebrar su Tercera Reunión Ordinaria, de la cual deberán salir orientaciones muy precisas para el pronto logro de ese objetivo, lo que demanda la adecuada asignación de recursos y la oportunidad en la disponibilidad de los mismos; la activa participación de los Estados Miembros —y la incorporación de los que aún no lo han hecho, de conformidad con lo expresado en la Declaración y Plan de Acción de

Quito— y la sistemática ejecución de sus programas.

La presencia y activo funcionamiento del Comité de Acción sobre Productos del Mar y Agua Dulce (CAPMAD), produjo significativos resultados para la cooperación regional en el sector, toda vez que diseñó y puso en marcha importantes proyectos regionales y otras iniciativas complementarias. Debe destacarse la contribución del Comité al lograr elevar el nivel en el tratamiento político y técnico del tema en la región —ejemplo, las Conferencias de Ministros de la Pesca— y el diseño, constitución y establecimiento de la Organización Latinoamericana de Desarrollo Pesquero (OLDEPESCA).

Esta importante iniciativa regional derivada del CAPMAD recién está iniciando sus funciones, razón por la cual todavía no se dispone de suficientes elementos de juicio para establecer una evaluación sobre la misma. No obstante, se puede señalarse que a pesar de contar —a la fecha— con pocas ratificaciones a su instrumento de constitución, ha logrado las acciones emprendidas por el CAPMAD y mantener el ritmo de ejecución de las mismas.

MULTIFERT, S.A., primera empresa multinacional del SELA, concebida para toda la región, ha demostrado su importancia y viabilidad. A pesar de múltiples operaciones comerciales con un volumen superior a un millón de toneladas de fertilizantes con un valor superior a los US\$ 165 millones, aún no cuenta con un porcentaje sustantivo del mercado regional.

El Segundo Programa Bienal de Cooperación Regional del SELA se ha orientado hacia el objetivo del desarrollo agrícola y alimentario de la región —entendido en su más amplio concepto y dimensión—, y pretende la convergencia de iniciativas, el fortalecimiento de la infraestructura productiva, la coordinación de actividades y el impulso al desarrollo forestal y rural, incluyendo acciones sobre seguro agrícola, a través de acciones prioritarias y proyectos. Algunas de estas acciones están ya en curso y otras están en su fase inicial.

## b Industrial

Bajo este sector general confluyen muchas de las acciones que hasta ahora se han efectuado en el marco del Sistema. Sin embargo, no se evalúan en esta sección áreas que por su importancia y desarrollo se han tratado en forma vinculada, como es el caso de la fabricación de fertilizantes y complementos alimenticios, abordados en el área agrícola y alimentaria, ni las de vivienda y edificaciones de interés social, artesanías y turismo, tratados por separado en el presente capítulo. En todas las áreas enunciadas se obtuvieron logros, por lo que, globalmente, se ha avanzado en el sector industrial. Queda mucho potencial por desarrollar. A manera de ejemplo, gran parte de las acciones que están en proceso de desarrollo en ciencia y tecnología, conllevan un alto grado de componente industrial. Otro ejemplo de la interrelación se refiere al desarrollo agrindustrial que continúa siendo una marcada aspiración de los Estados Miembros, no obstante, podría afirmarse que no han existido adelantos significativos en esta materia.

En este mismo orden de ideas sería también de suma conveniencia que de la ejecución del Segundo Programa Bienal de Cooperación Regional pudiera derivarse un Programa Regional en materia de Agroindustrias, con fundamento en las actividades vinculadas al desarrollo agrícola, forestal y rural. En lo que respecta al área de cooperación en materia de Bienes de Capital, debido a la complejidad del tema y los recursos indispensables que se requirieron para desarrollar el proyecto "LATINEQUIP", no fue posible lograr que el mismo pudiera ser desarrollado en el marco institucional del SELA. Hubo de esperar casi 7 años para que el mismo, impulsado por sus creadores, fuera aceptable para un grupo de países y financiado ahora a través de instituciones bancarias y de fomento industrial. Ahora, la Secretaría se encuentra realizando algunos estudios para avanzar en propuestas a los Estados Miembros en este importante campo. Aquí, la Secretaría se esfuerza por estrechar sus vínculos

institucionales con la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, ONUDI.

En materia de productos farmacéuticos, la Secretaría realizó diversos estudios, misiones técnicas y reuniones de expertos, encaminadas a establecer alguna modalidad institucional para impulsar la elaboración en la región de productos farmacéuticos de alta demanda. Incluso, algunos Estados Miembros interesados suscribieron un Acta de Intención para la realización, previa consecución de recursos financieros, de estudios de factibilidad para la constitución de una o varias empresas. Esta iniciativa, a medida que se agravaban las dificultades económico-financieras en América Latina fue perdiendo apoyo. Sin embargo, ahora se espera que, con la ayuda de la Organización Panamericana de la Salud, OPS, el tema sea nuevamente abordado para que los Estados Miembros consideren fórmulas de cooperación en este sector estratégico para el bienestar social.

Por otro lado, como resultado de los problemas enfrentados por algunos Estados Miembros en cuanto al acceso de sus exportaciones de acero a los mercados de países desarrollados, y de las medidas impuestas en su contra, tales como los "Acuerdos de restricción voluntarios", la Secretaría Permanente inició los contactos de trabajo con el Instituto Latinoamericano del Fierro y el Acero, ILAFA, y se han vislumbrado algunas posibles áreas de cooperación en la materia, a ser desarrolladas en el marco del CASIDER, creado para tales efectos.

## c Científica y Tecnológica

A pesar de que esta importante área está recogida dentro de los criterios y lineamientos que dieron origen al Primer Programa de Trabajo del SELA, no es sino hasta el Primer Programa Bienal de Cooperación Regional cuando se dejan establecidos con mayor claridad los objetivos que se persiguen alcanzar y las actividades prioritarias seleccionadas por los Estados Miembros.

De esta manera, respondiendo a la necesidad de constituir mecanismos



de cooperación en el campo de la transferencia de tecnología, se constituyó el Comité de Acción para el establecimiento de una Red de Información Tecnológica Latinoamericana (RITLA). Este Comité dio paso a la RITLA que fue suscrita por los Estados Miembros interesados ante la perspectiva de un potencial de cooperación enorme ya que se presenta la oportunidad de disponer de información sobre opciones tecnológicas en la propia región que representa un mercado progresivamente creciente, pudiendo sustituir parte del suministro de tecnologías del exterior que hacen más dependientes y vulnerables a los Estados Miembros.

Otra acción relevante del SELA en este sector —esencialmente por el hecho de que son experiencias piloto en la región, al no existir ningún organismo abocado al desarrollo de acciones en este campo— fue, sin duda, la realización de la Reunión de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel (REGAN). De ésta emanaron un conjunto de acuerdos, para cuya concreción se realizan estudios y promueven iniciativas que llevan como propósito el establecimiento de programas de cooperación teniendo presente en todo momento la necesidad del vínculo de estas actividades al campo productivo de los Estados Miembros. Esta labor sería desarrollada en el marco de la Comisión Latinoamericana de Ciencia y Tecnología, creada en el marco del SELA.

Se busca avanzar sobre las posibilidades de cooperación en materia de bienes de capital, incluyendo un estudio en materia de consultoría e ingeniería; se retoma la iniciativa de cooperación en productos farmacéuticos esenciales y se iniciaron los trabajos respecto al complejo tema de las tecnologías avanzadas y su repercusión en el desarrollo de América Latina. Tal es el caso de Biotecnología y Recursos Fitogenéticos. Asimismo, el campo de la informática y la electrónica, tiene perspectivas alentadoras para que sea explorado el potencial de cooperación existente; igual que en otros campos será el Comité de Acción creado en esta materia el encargado de desarrollar las acciones necesarias.

#### d Comercio Exterior

Hasta 1982, las acciones de cooperación del SELA en el área del comercio intrarregional fueron caracterizadas por esfuerzos parciales y limitados que obtuvieron avances relativos, incluso en el caso concreto de la comercialización de determinados productos (fertilizantes, artesanías, alimentos, entre otros). No obstante su importancia, no han llegado a tener significación en el intercambio comercial de la región.

Constatar la magnitud del comercio de importaciones de origen extrarregional y de la capacidad productiva instalada y de servicios con que cuenta la región, conduce fácilmente a detectar la existencia de un amplio margen de desviación para incrementar efectivamente los flujos de comercio intrarregional.

En el marco del SELA, a partir de 1982, el comercio intrarregional en su sentido global fue incorporado como área prioritaria de trabajo, tanto en el Primer Programa Bienal de Cooperación Regional del SELA (1982-1984) como en el Segundo que actualmente se encuentra en proceso de ejecución. En el marco de sus objetivos se ha procedido a la elaboración de estudios en los diversos campos identificados en las actividades prioritarias de dichos programas bienales, tales como el intercambio de información comercial a nivel latinoamericano, las compras estatales, el comercio de los Estados Miembros que no forman parte de ningún esquema de integración económica, el desarrollo de las industrias de bienes de capital, la ingeniería y consultoría y el intercambio compensado, entre otros, y se encuentran en proceso de elaboración estudios iniciales sobre productos básicos de exportación y mecanismos financieros que facilitan la expansión del comercio intrarregional. Asimismo, la REGAN sobre transporte marítimo otorgó especial atención al rol de estos servicios en el desarrollo del comercio y recomendó la creación de una Comisión Latinoamericana para desarrollar la cooperación en este sector.

Por otra parte, las acciones realizadas

han tenido presente los mandatos reflejados en el Plan de Acción de Quito. Se ha procurado mantener la consulta y coordinación necesarias con los organismos de cooperación e integración económica de la región que igualmente impulsan en sus propios ámbitos programas de cooperación en comercio.

#### e Financiera y de pagos

En cumplimiento de lo dispuesto en el Primer Programa de Trabajo y con la finalidad de emprender las formas y acciones de cooperación en estos campos se llevó a cabo en la ciudad de Lima la I Reunión de Ministros de Finanzas y Presidentes de Bancos Centrales de América Latina de la cual emanaron una serie de mandatos al SELA entre los cuales destacan los siguientes: acciones regionales en materia financiera y monetaria; mecanismos de apoyo a las balanzas; financiamiento del comercio intrarregional; financiamiento a mediano y largo plazo para proyectos y programas de inversión; financiamiento de proyectos multinacionales; fortalecimiento de la cooperación entre la banca latinoamericana; y cooperación técnica recíproca en esta materia. De todo este conjunto de mandatos se adelantaron algunas acciones en coordinación con otros organismos subregionales y regionales, proponiendo diversas propuestas que por su complejidad no han sido materializadas. Por su vinculación con el área de cooperación regional cabe resaltar los estudios realizados para el financiamiento de proyectos multinacionales por la Secretaría Permanente en colaboración con la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE). Igualmente importante fueron los estudios realizados en materia de preinversión en coordinación también con la ALIDE y con la participación entusiasta del Centro de Información en Preinversión (CIP), organismo con experiencia en este tema. La Secretaría Permanente planteó al Consejo, en reiteradas oportunidades, bajo diferentes formas, la necesidad de contar con un mecanismo técnico

y financiero, que le permitiera financiar proyectos específicos de cooperación regional. Sin embargo, esta iniciativa no fue aprobada por los Estados Miembros quizás en función de las dificultades económicas de éstos. Más recientemente, se elaboró un documento preliminar sobre los mecanismos de pago, existentes y se adelanta un estudio que propondrá acciones complementarias a tales mecanismos, resaltando el creciente vínculo que existe entre comercio y financiamiento.

#### f Información, Transporte y Comunicaciones

En el área de la información, el SELA se ha concentrado hasta ahora en dos vertientes; por un lado, se han apoyado las acciones de la Agencia Latinoamericana de Servicios Especiales de Información (ALASEI), encontrándose ahora en una etapa de difusión y buscando ganar un espacio propio dentro de la diversidad de otras agencias noticiosas apoyadas por fuertes capitales externos. En la medida en que se respalde esta acción pionera y los gobiernos cuenten con despachos oportunos de información, ALASEI irá consolidando su presencia en la región. Por otro lado, se encuentra en proceso de establecimiento la Red de Información Tecnológica (RITLA) que requiere de mayor participación para asegurarse un papel destacado. En adición, se han iniciado acciones impulsando otras redes tales como en microelectrónica y biotecnología con importantes componentes en materia de información.

Sin embargo, la información está vinculada prácticamente a todas las áreas de cooperación del Programa Bienal. Por ello, se ha intentado avanzar a la vez y con base a mecanismos ya creados en el diseño de un Sistema Regional de Información Comercial. El balance de la cooperación en materia de información no ha respondido a las expectativas creadas. Por ello se amerita una acción global más decidida en el campo.

En materia de transporte, consagrado desde el Primer Programa de Trabajo, se ha avanzado únicamente en lo re-

lativo al marítimo. Al igual que en otros campos, son varios los organismos que han intentado desarrollar acciones de cooperación; sin embargo, todas ellas han sido a nivel subregional, siendo ahora el SELA el que intenta globalizar el tratamiento del tema que, por otra parte, no cuenta con un foro específico en América Latina. En este sentido, la celebración de una REGAN en materia de transporte marítimo arrojó importantes recomendaciones que dieron paso a la adopción de una Estrategia Latinoamericana en materia de Transporte Marítimo y a la creación de la COLTRAM como instrumento operativo para la puesta en marcha de la Estrategia.

En materia de comunicación, puede decirse que SELA apenas inicia su acción. En coordinación con la UNESCO y aparte de las recomendaciones de la REGAN de Ciencia y Tecnología, se adelantan iniciativas referidas a la evaluación de las tecnologías de la comunicación que pueden materializarse en cuanto se logre la identificación plena de intereses comunes en los Estados Miembros. El proyecto de referencia se formuló a partir de un Seminario de Expertos Latinoamericanos a título personal que, luego de la revisión de necesidades y potencialidades, suministró las orientaciones para la elaboración de dicha propuesta. Asimismo, el SELA ha estado participando en iniciativas en este campo como el caso de la recién formada Unión Latinoamericana y del Caribe de Radiodifusión (ULCRA).

#### g Turismo y Artesanía

En materia de turismo, los proyectos de cooperación regional que tuvo a su cargo el respectivo Comité de Acción dieron lugar, no obstante la viabilidad operativa y el interés de parte de los Estados Miembros, a dificultades de diversa naturaleza en el proceso de ejecución, entre éstas destacan problemas de recursos (debido a atrasos en el pago de las cuotas del presupuesto del Comité, entre otros) que afectaron significativamente el financiamiento de los proyectos. Esto dio origen al establecimiento de prioridades en los trabajos reforzándose el in-

terés en aquellos relacionados con el sistema financiero, la capacitación turística y el transporte aerocomercial e incorporándose una nueva línea de trabajo: el establecimiento de una bolsa de turismo latinoamericano.

De este paquete de proyectos, únicamente culminó el relacionado con el establecimiento de un mecanismo permanente de capacitación turística, el Instituto Latinoamericano de Capacitación Turística (ILCATUR), que a la fecha adelanta tres líneas básicas de trabajo: la preparación de los contenidos curriculares de diversos programas de Maestría (nivel post-grado), la puesta en marcha de algunos de esos programas (Maestría en Administración de Empresas Turísticas con mención en Hotelería y Maestría en Comunicación Turística), y la promoción de un convenio de cooperación con las oficinas de turismo y universidades de algunos Estados Miembros para continuar con la puesta en marcha de tales programas.

Finalmente, en lo que toca a las múltiples acciones de cooperación que realizó el Comité de Acción de Artesanías durante su período de funcionamiento y los diversos llamamientos encaminados a la puesta en vigor de un mecanismo permanente latinoamericano de cooperación en artesanías (PLACART), se ha agotado un ciclo de promoción y acción en uno de los sectores de clara connotación social que da ocupación a millones de latinoamericanos.

#### h Vivienda

Sin lugar a dudas, las experiencias alcanzadas por el Comité de Acción que tuvo a su cargo los programas de cooperación en materia de viviendas (CAVEIS), han de ser tomadas en cuenta por la Organización Latinoamericana de Vivienda y Desarrollo de los Asentamientos Humanos (OLAVI).

La organización que cumple poco más de un año de funcionamiento, está aún en proceso de completar la ratificación por parte de los Estados Miembros.

Motivo de reflexión debe ser apreciar la amplitud de los objetivos que se



propone OLAVI, concretos y compatibles con los requerimientos de ese sector de hondo contenido social, con el reducido número de Estados Miembros (Ecuador, Haití, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Venezuela) que a la fecha han ratificado el instrumento jurídico de constitución. Las necesidades apremiantes de atender el sector de la vivienda en la región sólo es comparable con las necesidades de alimentación para la inmensa cantidad de latinoamericanos que sufren de hambre y que no disponen de una vivienda digna y decorosa.

#### i Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo

Aun cuando ha sido en años recientes que las actividades en materia de CTPD dentro del SELA se concentraron en un área específica, debe destacarse que al evaluar su desenvolvimiento se pueden identificar amplias perspectivas para un desarrollo dinámico.

En este orden conviene subrayar la naturaleza concreta de las acciones de CTPD, su potencialidad para generar resultados visibles en corto plazo, el efecto multiplicador que pueden generar al concluirse exitosamente, su positiva incidencia y susceptibilidad de aplicación al sector productivo y de servicios y la amplitud de campos en que puede materializarse. Luego de examinar las actividades realizadas puede afirmarse que se han sentado las bases para el desarrollo continuo de acciones de CTPD en el marco del SELA. El XII Consejo Latinoamericano conocerá dos proyectos específicos ya formulados; se trata de proyectos de investigación y desarrollo en dos importantes temas de las llamadas "tecnologías de punta": Interferón y Germoplasma, dirigido al sector salud el primero y al sector productivo el segundo.

Asimismo, existen por lo menos otras diez ideas de proyectos, esbozadas sobre la base de manifestaciones de interés de dos o más Estados Miembros en cada caso. Por consiguiente, de contarse con los recursos necesarios para traducir esas ideas en pro-

yectos, se podría disponer de un número apreciable de iniciativas cuyos resultados serían tangibles en breve plazo.

Por otro lado, es todavía preciso avanzar en la consolidación de los mecanismos operativos para diseñar y ejecutar los proyectos identificados. En este sentido deberían concretarse los medios que permitan asegurar la continuidad de las manifestaciones de interés, por parte de los Estados Miembros, en ideas de proyectos específicos de CTPD.

Por último y dado que en materia de CTPD, al igual que en todas las acciones de cooperación, los protagonistas centrales son los Estados Miembros, es menester, además de una voluntad política explícita, el diseño de formas adecuadas de coordinación interna que aseguren una participación efectiva de las instituciones nacionales involucradas en la ejecución de acciones de CTPD.

#### j Cooperación y apoyo a los Estados Miembros

Una dimensión importante del quehacer del SELA está referida al apoyo hacia Estados Miembros que atraviesan dificultades económicas o circunstancias particulares que inciden en su economía.

El primer esfuerzo de esta naturaleza fue la constitución del Comité de Acción para apoyar el Programa de Reconstrucción de Guatemala, con motivo del acaecimiento de un desastre natural que afectó a dicho Estado Miembro. Aquí quedó plenamente comprobada la efectiva movilización hacia Guatemala, ya que la mayor parte de las contribuciones se realizaron en términos de asesoría, capacitación y adiestramiento para la construcción por medio de intercambios y donación de materiales.

El Comité de Acción para la Reconstrucción de Nicaragua, se constituyó en 1979. Este Comité concluyó su vigencia en diciembre de 1984. Este mecanismo hizo posible la canalización de ayuda multilateral al país y obtuvo una amplia experiencia en materia de cooperación técnica. Abarcó una serie de áreas de la economía de Nicaragua que tenían que ser reestructuradas,

tales como educación, agricultura, pesca, construcción de infraestructura, estadística, etc. Este Comité, cumplidos sus objetivos básicos cesó sus funciones. Los programas pendientes pasaron a integrarse al Comité de Acción de Apoyo al desarrollo Económico y Social de Centroamérica (CADESCA).

El Comité de Acción de Apoyo a la República Argentina (CAARA), se constituyó en 1982, a raíz del conflicto del Atlántico Sur y con ocasión de las medidas económicas coercitivas aplicadas a este Estado Miembro. Una vez concluida la vigencia del Comité, el Consejo Latinoamericano, mediante la Decisión 159, puso de manifiesto el cumplimiento de sus objetivos. Las iniciativas que a esta fecha se encuentran en curso son el Comité de Acción de Apoyo al Desarrollo Económico y Social de Centroamérica (CADESCA), un Programa de Cooperación hacia Bolivia y otro hacia Haití.

En lo que respecta al CADESCA, de acuerdo al informe presentado por su Secretario en la II Reunión Ordinaria de ese órgano, se encuentran en vías de materialización importantes acciones inscritas en el cumplimiento de los objetivos del Comité. Además, se destaca la aprobación de programas nacionales de cooperación con CADESCA por parte de tres de sus Estados Miembros.

Con relación a Haití y Bolivia, se encuentran en curso de aprobación algunas iniciativas. Debe señalarse que dada la gravedad de la crisis que afecta a los países de la región, es previsible que el campo de operación sea casi exclusivo a cooperación técnica. Por ello la Secretaría Permanente viene realizando acciones de apoyo a esos Estados Miembros, especialmente en la identificación de áreas y/o proyectos factibles de ser objeto de cooperación en otros Estados Miembros.

#### k Cooperación y desastres naturales

El acaecimiento frecuente de catástrofes en la región provocadas por desastres naturales ha producido cuantiosas pérdidas de vidas humanas y

en daños materiales que en muchos casos han alterado significativamente la base económica y social de importantes regiones de los Estados Miembros.

Con esta fundamental motivación, el tema de la cooperación en situaciones de emergencia provocadas por desastres naturales ha estado presente en los programas de trabajo del SELA. Su examen y consideración en el máximo órgano del Sistema ha culminado, hasta la fecha, en decisiones que se orientan a la realización de estudios y consultas encaminados a preparar los elementos de base de un esquema flexible de cooperación regional en casos de emergencias, teniendo presentes cualesquiera otras iniciativas existentes en la región. En tanto se avanza en estas actividades preparatorias, que requieren el indispensable suministro de información y recursos por parte de los Estados Miembros, las acciones que se han podido realizar ante la urgencia de ayuda y cooperación que demandan las situaciones provocadas por desastres naturales, han consistido en la estructuración de un sistema de "llamado y alerta" a los Estados Miembros, cuyo soporte se ha derivado de la coordinación que en la materia se ha venido desarrollando con la UNDRO, CEPAL y OPS/OMS.

Al intentar un balance de los trabajos realizados en este campo de la cooperación, surge la evidencia de que existe aún un amplio camino por recorrer en la búsqueda de fórmulas operativas que ofrezcan la posibilidad de acciones y respuestas inmediatas —incluso de programas de preparación y prevención— que se traduzcan en la movilización de recursos regionales de ayuda y cooperación ante situaciones de emergencia provocadas por desastres naturales.

### Vínculos institucionales

La dinámica de la cooperación regional y los recursos cada vez más limitados para impulsarla han evidenciado la necesidad de ampliar y fortalecer los vínculos institucionales de colaboración entre el SELA y los organismos subregionales, regionales

e internacionales que tratan materias de interés común.

Este proceso de vinculación ha estado igualmente animado, desde el punto de vista del SELA, por la necesidad de armonizar, propiciar la convergencia y promover la coordinación de acciones en el campo de la cooperación intrarregional. En este contexto, a lo largo de los diez años de existencia del SELA, la Secretaría Permanente ha organizado y coordinado la celebración de seis reuniones de organismos regionales y subregionales de integración y cooperación económica. Estas reuniones se han convertido en un efectivo mecanismo operativo de consulta y coordinación intrarregional, y es una instancia que ha contribuido a nivel de los organismos participantes. La amplitud de los temas que son tratados en tales reuniones evidencian el enorme potencial de coordinación que existe en la región.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo —UNCTAD—, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación —FAO—, Comisión Económica para América Latina y el Caribe —CEPALC—, Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial —ONUDI—, Organización Mundial de la Salud y Organización Panamericana Sanitaria OMS/OPS, Oficina Intergubernamental de Informática —IBI—, Centro de Comercio Internacional UNCTAD/GATT —CCI—, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura —UNESCO—, entre otros, son organismos de cooperación con los cuales el SELA ha venido desarrollando vínculos de trabajo, según el caso de la especialización de los temas, y todo parece indicar la necesidad y conveniencia de profundizar dichos vínculos.

Paralelamente a las estrechas relaciones de trabajo con las Secretarías de los organismos regionales y subregionales de integración económica —ALADI, SIECA, Grupo Andino y CARICOM—, se han venido realizando vínculos con las asociaciones de productos básicos de exportación y

de servicios tales como UPEB, GEPLACEA y NAMUCAR.

### Perspectivas y conclusiones de la Cooperación Regional

Las razones que motivaron la inclusión de la cooperación regional en el marco del SELA siguen siendo válidas aún más debido a la difícil situación que afrontan las economías de los Estados Miembros. Los factores externos que gravitan sobre ellas hacen ineludible el compromiso de la acción conjunta, motivada por la identificación de problemas similares y por lo tanto de soluciones aplicables a todos los gobiernos.

El cumplimiento de diez años de promover la cooperación regional siempre, sin una metodología preestablecida, ofrece una oportunidad para que, de la experiencia acumulada, sea esta positiva o negativa, los Estados Miembros proyecten a futuro nuevas orientaciones. El SELA y la Secretaría Permanente han logrado ganar una presencia tanto en la región como en el ámbito internacional y crearse a su vez su propio espacio dentro del universo de los organismos subregionales, regionales e internacionales. Ahora corresponde a los órganos del Sistema consolidarse, acrecentar su prestigio político y fortalecer su capacidad de acción. Los Estados Miembros son los protagonistas centrales del proceso de cooperación regional. En consecuencia, corresponde a ellos definir los mecanismos y vías apropiadas que, sobre la base de una voluntad política firme, aseguren una participación dinámica, amplia y efectiva en el proceso de cooperación. En consecuencia, la evolución de dicho proceso seguirá condicionada, en primer término, a la actuación de los Estados Miembros. A su vez, existe conciencia de que la Secretaría Permanente y las autoridades ejecutivas de los esquemas sectoriales de cooperación del SELA, tienen ante sí el desafío de empeñar esfuerzos por diseñar fórmulas, perfeccionar mecanismos y elaborar propuestas imaginativas y viables que faciliten la participación efectiva de los Estados



Miembros y su traducción en resultados visibles.

Es menester identificar alternativas apropiadas que aseguren un seguimiento sistemático y permanente de los Estados Miembros al curso de las iniciativas aprobadas por el Consejo de tal forma que contribuya a dar cabal cumplimiento a las decisiones adoptadas.

Por consiguiente, parecería necesario una apropiada estructuración interna de los Estados Miembros que les permita cumplir, como se mencionó, de manera efectiva con tales decisiones en las áreas de cooperación regional, en provecho real, y en lo que corresponda, a los de sus políticas nacionales de desarrollo.

Pareciera en consecuencia aconsejable la adopción por parte de los Estados Miembros, de carácter nacional que aseguren, al nivel adecuado, un tratamiento sistemático e integrado de los temas que conciernen al Sistema. El establecimiento de Comisiones Nacionales u otros organismos para la coordinación del SELA Merecerían ser considerados.

Un objetivo importante, a la luz de la crítica situación de América Latina y las dificultades a que se enfrentan

los Estados Miembros debe ser revalorizar el camino de la cooperación regional, fortalecer los órganos del Sistema, en particular los Comités de Acción, y además vigorizar a la Organización sobre la base de la noción de Sistema, vinculada a su naturaleza y origen.

En este sentido, debe destacarse que la autoconfianza colectiva constituye la columna vertebral y la línea filosófica de la cooperación regional, y como tal, debe orientar la actuación de los órganos del Sistema.

Al propio tiempo, también será condición fundamental la acción conjunta y coordinada de todos los organismos subregionales y regionales hacia los grandes objetivos de seguridad económica y desarrollo de la América Latina y el Caribe, lo que impone una persistente y sistemática actitud de los Estados Miembros y un sostenido esfuerzo de convergencia de objetivos y complementariedad de planes por parte de dichos organismos. Así, será requisito indispensable potenciar la infraestructura existente en América Latina y el Caribe para fortalecer la cooperación regional.

La crisis económica seguirá gravitan-

do negativamente en el proceso de cooperación. Sin embargo, paralela y contradictoriamente, la profundización o prolongación de la crisis hará cada vez más apremiante el fortalecimiento de la cooperación regional. Las perspectivas que pueda tener la cooperación regional están dadas en función del propio apoyo de los Estados Miembros al SELA, contemplado en dos vertientes: una de carácter eminentemente político y la otra de índole práctico, que se traduce en la participación activa de los propios Estados en las iniciativas en curso o las que se propongan en el futuro. Los Estados Miembros necesitan reflexionar en un hecho que es innegable. La cooperación hasta ahora impulsada no ha contado con un modelo de actuación; las acciones han sido resultado de un proceso que ha ido improvisándose y ajustándose sobre la marcha. No ha habido quien enseñe a los gobiernos como hacer cooperación sino que espontáneamente, tomando la experiencia del pasado, se diseñan las alternativas y se ajustan los medios a las circunstancias. Con todo esto, aunque lentamente, se ha avanzado.

## Los nuevos mecanismos de cooperación regional del SELA

Este artículo fue preparado por la Dirección de Cooperación Regional de la Secretaría Permanente del SELA.

### 1 Comisión Latinoamericana de Transporte Marítimo (COLTRAM)

#### 1.1 Antecedentes:

Se suscribió el Acta Constitutiva el 21 de febrero de 1986, en cumplimiento de la Decisión 228.

Sede: Caracas-Venezuela.

Secretaría Pro-tempore: Contralmirante Carlos Antonio Luengo Romero.

Estados Miembros: Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Cuba, Ecuador, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

#### 1.2 Objetivos generales:

- a Contribuir a alcanzar la Seguridad Económica Regional;
- b Llevar a cabo periódicamente un examen integral del transporte marítimo y asuntos conexos en América Latina y el Caribe, identificar los problemas que lo afectan —en particular los relativos a fletes, tecnología, adecuación del servicio, legislaciones y prácticas restrictivas— y propiciar las acciones necesarias para su solución;
- c Impulsar el mejoramiento y desarrollo de las marinas mercantes nacionales de los Estados participantes;
- d Estimular y coordinar las actividades de cooperación en materia de transporte marítimo entre los estados participantes;
- e Promover la mejora sustancial de los servicios marítimos intrarregionales;
- f Promover una participación creciente y equitativa de los países latinoamericanos en el transporte mundial, en particular el relacionado con sus exportaciones e importaciones;
- g Propiciar la adopción de posiciones conjuntas entre los estados participantes tanto para hacer frente a las disposiciones y prácticas restrictivas y discriminatorias que apliquen países

industrializados, conferencias marítimas, líneas no conferenciadas o empresas transnacionales; así como para otras negociaciones internacionales:

#### 1.3 Funciones:

- a Recopilar y difundir información disponible sobre la problemática global del sector y sobre aspectos específicos del mismo;
- b Propiciar el intercambio de información y experiencias entre los estados participantes;
- c Promover, coordinar y, en su caso, realizar los estudios necesarios para la adopción de medidas específicas de cooperación regional;
- d Promover y coordinar la formulación y ejecución de programas, proyectos y acciones concretas de cooperación regional, incluyendo entrenamiento y capacitación;
- e Promover y coordinar el intercambio de cooperación técnica;
- f Actuar como mecanismo de consulta y coordinación para la adopción de posiciones y estrategias comunes sobre temas vinculados al sector, ante terceros países, agrupaciones de países y en organismos y foros internacionales;
- g Promover acciones encaminadas al fortalecimiento tanto de los organismos regionales o subregionales especializados, en lo que hace a la consideración del tema de transporte marítimo, como de las asociaciones empresariales latinoamericanas del sector.

#### 1.4 Situación actual:

Actualmente la Secretaría Pro-tempore de la Comisión adelanta el directorio de los representantes titular y alerno de sus Estados participantes así como de las entidades que se encargarán de la coordinación de las actividades de COLTRAM. De la misma manera ha adelantado contactos con los Consejos de Usuarios del Transporte Marítimo y otras organizaciones vinculadas al sector.

Por otra parte, se encuentran adelantadas las consultas para la realización del programa de trabajo básico de COLTRAM que incluye actividades

sobre disposiciones legales contenidas en instrumentos multilaterales, tal como la Ley de Transporte Marítimo de 1984 de los Estados Unidos, el Paquete de Bruselas y otras con el objeto de determinar el impacto de estos instrumentos sobre el comercio y las empresas navieras de América Latina.

### 2 Comité de Acción para la Cooperación y Concertación Latinoamericana en el Sector Siderúrgico (CASIDER)

#### 2.1 Antecedentes:

Se suscribió el Acta Constitutiva el 8 de abril de 1986, a proposición de cuatro Estados Miembros interesados en constituir este mecanismo.

Sede: Caracas-Venezuela

Secretario del Comité: Dr. Rafael Angel Carrasquel Casañas (Venezuela).

Estados participantes: Argentina, Brasil, México, Nicaragua y Venezuela.

#### 2.2 Objetivos:

- a Propiciar la concertación de los países latinoamericanos, especialmente la de los países exportadores de dichos productos, a fin de procurar una mayor apertura de mercados en los países industrializados;
- b Contribuir al incremento del comercio intrarregional de productos siderúrgicos mediante la recomendación de mecanismos comerciales, financieros y de cooperación adecuados;
- c Promover e incrementar la producción regional eficiente de productos siderúrgicos bajo un esquema de cooperación y complementariedad regional;
- d Promover la cooperación entre los Estados participantes con el objetivo de mejorar la tecnología de producción de acero;
- e Contribuir al desarrollo de las nuevas industrias y proyectos siderúrgicos de América Latina y el Caribe, y a su adecuada vinculación con los otros sectores de la economía, en especial la industria de bienes de capital;
- f Realizar todas aquellas acciones que contribuyan al mejoramiento de la



industria siderúrgica en América Latina.

### 2.3 Funciones:

Para alcanzar sus objetivos el Comité cumplirá principalmente las siguientes funciones:

- a** Actuar como mecanismo de consulta y coordinación para la adopción de posiciones y estrategias comunes ante terceros países, agrupaciones de países y organismos y foros internacionales sobre temas vinculados al sector;
- b** Estudiar las restricciones y tratamiento que otros países o agrupaciones de países aplican a los productos siderúrgicos de los Estados Miembros participantes, con el propósito fundamental de lograr tanto una mayor apertura de mercados como la supresión de tales restricciones;
- c** Recopilar y difundir la información y experiencia de los estados participantes sobre el desarrollo y la problemática del sector;
- d** Difundir y propiciar el intercambio de información sobre la oferta y demanda latinoamericana de productos siderúrgicos y de otros países consumidores, y en general sobre el comportamiento y tendencias del mercado regional e internacional;
- e** Propiciar en coordinación con la Comisión Latinoamericana de Transporte Marítimo el mejoramiento de las condiciones de transporte regional y extrarregional para la exportación de productos siderúrgicos;
- f** Promover la formulación y ejecución de programas coordinados entre los Estados Miembros participantes para la producción, fomento y comercialización de productos siderúrgicos;
- g** Promover, coordinar y, en su caso, elaborar estudios que propicien la adopción de medidas específicas de cooperación regional, incluyendo la ejecución de proyectos conjuntos;
- h** Promover y coordinar el intercambio de cooperación técnica, experiencias o conocimiento tecnológico, así como desarrollar un adecuado proceso de negociación y transferencia de tecnología en el campo siderúrgico, incluyendo el desarrollo de programas conjuntos;
- i** Realizar las gestiones necesarias a fin de avanzar en el establecimiento

de preferencias regionales en favor de los países latinoamericanos exportadores y compradores de acero de manera tal que se fortalezcan las corrientes de comercio intrarregional;

**j** Identificar los equipos, partes, refacciones, insumos y servicios que siendo importados de países extrarregionales puedan ser abastecidos con oferta regional en condiciones técnicas, económicas y financieras adecuadas;

**k** Promover convenios entre los Estados Miembros participantes de manera que pueda garantizarse una eficiente planificación conjunta de la industria; y

**l** Promover acciones encaminadas al fortalecimiento de los organismos regionales o subregionales especializados y de las asociaciones empresariales latinoamericanas del sector.

### 2.4 Situación actual:

El CASIDER celebrará su Segunda Reunión Ordinaria a finales del mes de octubre para considerar el proyecto de programa de trabajo que incluye acciones específicas en el área del comercio, buscando hacia afuera una mayor participación del acero latinoamericano en el mercado mundial y definiendo una estrategia de la región frente al problema del proteccionismo de los Estados Unidos de América que apunta hacia la flexibilización de los Acuerdos de Restricción Voluntaria suscritos con este país.

De la misma manera se propondrán acciones específicas en torno al desarrollo del comercio intrarregional de productos siderúrgicos, promoviendo acuerdos de alcance parcial para la comercialización de excedentes y faltantes. Igualmente se buscará reexaminar el Mecanismo de "Compre Latinoamericano" impulsado en el marco de la ALADI.

## 3 Comisión Latinoamericana de Ciencia y Tecnología (COLCYT)

### 3.1 Antecedentes:

Se suscribió el Acta Constitutiva el 10 de abril de 1986, en cumplimiento de las Decisiones Nos. 113 y 174 sobre Seguridad Económica Regional, 125 y

199 sobre el Primero y Segundo Programa Bienal de Cooperación Regional y 229 sobre la Estrategia Científico-tecnológica para América Latina y el Caribe.

Sede: Aún no definida, la Secretaría Permanente realiza consultas. Estados Miembros: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela.

### 3.2 Naturaleza y Propósitos:

La COLCYT es un foro permanente de consulta, coordinación y cooperación en ciencia y tecnología para el desarrollo, que tendrá como propósito fundamental instrumentar la estrategia científico-tecnológica para América Latina y el Caribe adoptada por el Consejo Latinoamericano en su Decisión 229.

### 3.3 Objetivos y Funciones:

- a** Contribuir al logro de los objetivos generales y específicos enunciados en la Estrategia y al cumplimiento de lo previsto en el Programa de Acción;
- b** Examinar periódica y sistemáticamente la problemática científico-tecnológica de la región e identificar y propiciar la aplicación de soluciones adecuadas a través de la cooperación, la coordinación y la integración;
- c** Constituirse en un sistema permanente de cooperación para el desarrollo científico y tecnológico de la región y de consulta y coordinación para la adopción de posiciones y estrategias comunes en materia de ciencia y tecnología, especialmente ante los organismos y foros internacionales así como frente a terceros países o agrupaciones de países;
- d** Promover la cocertación de programas, proyectos y convenios científico-tecnológicos en áreas prioritarias para los países de la región;
- e** Difundir la significación que tiene la ciencia y la tecnología en el desarrollo económico y social de los Estados Miembros y en la Seguridad Económica Regional;
- f** Contribuir al logro de la Seguridad Económica Regional.

### 3.4 Situación actual:

La Secretaría Permanente ha impulsado esta iniciativa considerando la necesidad de integrar los esfuerzos que a nivel de diversos organismos subregionales vienen efectuando los países en América Latina. Dentro de la COLCYT se preve la participación de los actores gubernamentales, académicos, científicos y del sector productivo. De esta manera se pretende globalizar los distintos puntos de vista y conjugar los diversos intereses que puedan contribuir al desarrollo de la región en materia tecnológica y a fortalecer el proceso de investigación. Se espera que en breve la Comisión tenga su sede permanente en algunos de sus Estados participantes y pueda celebrar su Primera Reunión Ordinaria en la que se consideraría un Programa de Trabajo con actividades inmediatas.

### 4 Estados Miembros del SELA que no son parte de ningún esquema de integración económica de la región (EMNEI)

#### 4.1 Antecedentes:

Se realizó la Primera Reunión del Grupo de Trabajo Ad-hoc, en la ciudad de Santo Domingo el 23 de abril de 1986, en cumplimiento de la Decisión N° 227 del XI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano.

Estados Miembros: Cuba, Haití, Panamá, República Dominicana y Suriname.

Presidente del Grupo de Trabajo Ad-hoc: República Dominicana.

#### 4.2 Objetivos:

Intercambio de información sobre oportunidades comerciales.

#### 4.3 Situación actual:

El Grupo de Trabajo Ad-hoc aprobó durante su Primera Reunión un Programa de Promoción y ampliación del comercio entre los cinco Estados Miembros que lo forman. A pesar de

que algunas delegaciones presentaron informes sobre los aspectos relevantes de su comercio exterior en el plano regional, se acordó que antes de la próxima reunión del grupo de trabajo las delegaciones de tales países harían llegar a la Secretaría Permanente un estudio monográfico sobre el comercio exterior de sus respectivos países.

Por otro lado, se avanzó en la definición de los elementos para el Primer Plan de Actividades Inmediatas que incluye el intercambio de información sobre oportunidades comerciales; compras del sector público, promoción de encuentros de empresarios, promoción de comercial, intercambio compensado, etc., por mencionar las más relevantes.

### 5 Comité de Acción para la Cooperación y Concertación Latinoamericana en Informática y Electrónica (CACIEL)

#### 5.1 Antecedentes:

Se suscribió el Acta Constitutiva el 30 de julio de 1986, en cumplimiento de la Decisión 227 aprobada por la XI Reunión Ordinaria del Consejo. Sede: Lima-Perú.

Secretaría Pro-tempore: Secretaría Nacional de Informática de la Presidencia de la República, Señor Ramiro Priálé Zevallos.

Estados Miembros: Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

#### 5.2 Objetivos y Funciones:

El CACIEL tiene como objetivo fundamental instrumentar el Programa de Cooperación y Concertación Regional en materia de Informática y Electrónica que en adelante se denominará Programa de Lima —cuyo texto forma parte integrante del Acta Constitutiva— y contribuir por esa vía, en su marco y sobre la base de sus objetivos generales y criterios básicos, a alcanzar la Seguridad Económica Regional.

Para alcanzar sus objetivos el CACIEL cumplirá las siguientes funciones:

- a** Recopilar, sistematizar y difundir entre los Estados participantes, información disponible sobre la problemática global del sector sobre aspectos específicos del mismo;
- b** Propiciar el intercambio de información, experiencias y conocimientos tecnológicos entre los Estados participantes;
- c** Promover, coordinar y, en su caso, realizar los estudios necesarios para la ejecución y adopción de medidas específicas de cooperación y concertación regional;
- d** Promover y coordinar, o hacerse cargo, en su caso, de la formulación y ejecución de subprogramas, proyectos y acciones concretas de cooperación regional;

#### 5.3 Situación Actual:

El Comité de Acción, en su reunión constitutiva, acordó solicitar a la Secretaría Pro-tempore la elaboración de un proyecto de Primer Plan Anual de Trabajo que contemplara las actividades inmediatas sobre la base del Programa de Cooperación y Concertación Latinoamericano en Informática y Electrónica, aprobado en Lima. La Primera Reunión Ordinaria del CACIEL está prevista para celebrarse los días 8 y 9 de octubre próximo.

Este es un campo donde la cooperación no es sólo posible sino indispensable ya que contribuirá al intercambio de experiencias entre sus Estados participantes, explorando posibilidades de especialización y fomentando el desarrollo de investigaciones conjuntas e incluso la fabricación de equipos donde algunos Estados tienen posiciones de avanzada. Dentro del Programa de Acción existen fórmulas flexibles que permitirán el beneficio y participación de aquellos países que hasta ahora tienen un desarrollo más limitado en el sector, pero que tienen posibilidades en el campo de las nuevas tecnologías.



## Calendario de Actividades

### Junio

#### días 4-6

Tuvo lugar en Buenos Aires, en la sede del INTAL, la VI Reunión de Organismos de Integración y Cooperación Económica de América Latina y el Caribe. El Secretario Permanente participó en esta importante reunión haciendo una propuesta para crear un Comité de Coordinación integrado por los organismos regionales de mayor relevancia, para procurar por esta vía agilizar y hacer más efectiva la coordinación regional.

En esa ocasión el Secretario Permanente fue recibido en audiencia por el Excmo. Señor Presidente Raúl Alfonsín, e igualmente sostuvo una fructífera entrevista con el Canciller de la República Argentina, señor Dante Caputo.

#### día 9

El Secretario Permanente Adjunto inauguró la Reunión Preparatoria a la Conferencia Latinoamericana de Productos Básicos, en la Sede de la Secretaría Permanente a la cual asistieron el Secretario General Adjunto de la UNCTAD y otros altos funcionarios gubernamentales e internacionales.

#### días 9-11

Dentro del marco de la Decisión N° 223 se organizó, conjuntamente con el Instituto de Estudios de América Latina de la Universidad de Estocolmo, la segunda sesión del Seminario 'Relaciones Económicas América Latina-Países Nórdicos'.

En esta sesión del Seminario se reunieron funcionarios de los países nórdicos, organismos de cooperación y asistencia y empresarios y banqueros interesados en mantener relaciones con nuestra región. Por parte de América Latina participaron el Secretario Ejecutivo de CEPAL, el Secretario Permanente del SELA así como académicos y representantes de asociaciones productivas.

#### día 12

El Secretario Permanente del SELA, respondiendo a una invitación oficial del gobierno noruego, se trasladó a Oslo para sostener conversaciones

con altas autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Comercio y organismos de cooperación. En dichas reuniones se analizaron diversas fórmulas de cooperación. Igualmente la delegación de la Secretaría Permanente se entrevistó con empresarios privados noruegos del sector naviero.

#### días 26 y 27

La Secretaría Permanente participó en la 5ª Reunión del Comité Asesor sobre Integración del Transporte del Instituto Latinoamericano del Fierro y del Acero (ILAFIA), celebrada en Caracas, Venezuela.

### Julio

#### día 1º

El Secretario Permanente fue invitado oficialmente por el Gobierno de Cuba para tomar parte en los actos de inauguración del Centro de Biotecnología, que tuvo lugar en La Habana el día 1º de julio. Con motivo de este acto al cual asistieron altos representantes de organismos internacionales y autoridades cubanas, el Secretario Permanente tuvo la oportunidad de mantener algunas reuniones de trabajo con los personeros antes señalados.

#### días 2-4

La Secretaría Permanente participó, en el marco de las actividades que desarrolla en la materia, en el I Foro Latinoamericano de la Industria Farmacéutica, celebrado en México y organizado por la Asociación Latinoamericana de la Industria Farmacéutica (ALIFAR) y auspiciado por la Federación de Asociaciones Químico-Farmacéuticas de México (FAQUIFARMEX).

#### días 3-9

Con el propósito de instrumentar el mandato de la Decisión N° 223 el Secretario Permanente viajó a Moscú, para entrevistarse con el señor Viacheslav Sichev, Secretario General del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME). En esa oportunidad se mantuvieron sesiones de trabajo en las que intercambiaron informaciones relacionadas con las actividades de ambas Secretarías y se firmó un Memorandum de Entendimiento entre

ambos organismos. Durante su permanencia en Moscú, el Secretario Permanente mantuvo contactos con los Embajadores de los Estados Miembros, con autoridades del Gobierno Soviético y con el Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Academia de Ciencias de la URSS.

#### días 21-25

En el marco de la Decisión N° 227, Área de Comercio Exterior, la Secretaría Permanente participó en la Segunda Reunión Especial de Representantes Gubernamentales de Alto Nivel de la ALADI, celebrada en Acapulco, México, relacionada con el inicio de negociaciones de la Rueda Regional de Negociaciones, conforme a las bases y pautas de cooperación acordadas en la Carta de Buenos Aires (11 de abril 1986).

#### día 23

El Dr. José Lizarraga, Director y Representante Regional del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) visitó la sede de la Secretaría Permanente, ocasión en la cual se examinaron las acciones emprendidas entre ambos organismos y se exploraron las posibilidades de sistematizar las relaciones de cooperación entre los mismos.

#### últimos días

Se celebraron consultas con los Estados Miembros en relación a la celebración de la II Reunión de Consulta Latinoamericana sobre las Negociaciones Comerciales Multilaterales que había sido prevista en la primera reunión sobre esta temática, celebrada en Montevideo, en el mes de mayo. También se mantuvo un estrecho contacto con las delegaciones latinoamericanas en Ginebra, con el fin de determinar la fecha más apropiada para la mencionada reunión, dado que la celebración de la misma estaba determinada por los trabajos del Comité Preparatorio del GATT sobre las NCM, cuya evaluación debía ser realizada por la reunión latinoamericana. Dado que inicialmente se propuso celebrar la reunión en Ginebra, el Director de Consulta y Coordinación se trasladó a esa ciudad y con estos propósitos mantuvo un

contacto estrecho con las delegaciones latinoamericanas que participaban en las discusiones del GATT. Finalmente, tomando en cuenta el estado de los trabajos del Comité Preparatorio, se decidió postergar la reunión y se planteó la posibilidad de que se celebrara en Uruguay antes de la Reunión Ministerial de las Partes Contratantes del GATT prevista para el 15 de septiembre en Punta del Este.

**Agosto  
días 16 y 17**

Respondiendo a una invitación que formulara el Ilustrado Gobierno de la República Dominicana, el Secretario

Permanente, acompañado por el Secretario Permanente Adjunto, asistieron a los actos de toma de posesión del mando presidencial del Excmo. señor Joaquín Balaguer. Durante su permanencia en Santo Domingo, el Secretario Permanente tuvo la oportunidad de mantener contactos con las altas autoridades asistentes.

**días 18-22**

Se celebró en la sede de la Secretaría Permanente la Primera Etapa de la Reunión Preparatoria de la XII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericana-

no. De conformidad con el mecanismo de rotación establecido en la II Reunión Ordinaria del Consejo, la Mesa Directiva quedó integrada por el jefe de la Delegación de Chile, señor Diego Valenzuela, como Presidente y por los señores César Chávez Taborga, Jefe de la Delegación de Bolivia, y Rodrigo Baharona Israel, Jefe de la Delegación de Costa Rica, como Primer y Segundo Vicepresidentes, respectivamente. Actuó como Relator, el señor Ramiro Núñez, Jefe de la Delegación de Uruguay.