

Capítulos

9



Las relaciones económicas externas de América Latina

3	5	13	16
Editorial	<i>Miguel Rodríguez Mendoza</i> Las relaciones económicas externas de América Latina	<i>Manuel Pérez Guerrero</i> América Latina parte indivisible del Tercer Mundo	<i>Héctor Rodríguez Llompert</i> Las relaciones de cooperación internacional entre los países socialistas miembros del CAME y los países latinoamericanos
20	34	40	52
<i>Richard Weinert y Seamus O'Cleireacain</i> La banca privada de EE.UU. y la deuda latinoamericana	<i>SELA</i> La nueva Ley de Comercio y Aranceles de EE.UU. perjudica a las exportaciones latinoamericanas	<i>Henry S. Gill</i> Aspectos comerciales de la Iniciativa estadounidense para la Cuenca del Caribe	<i>Atilio Alberto Borón</i> América Latina y las Comunidades Europeas: Los desafíos de una relación compleja
63	73	122	124
<i>Carlos J. Moneta</i> Las relaciones económicas de América Latina con Japón en los escenarios de largo plazo	Suplemento Especial "Las relaciones económicas entre América Latina y los Países Nórdicos"	<i>SELA</i> Decisión 222 Medidas económicas coercitivas contra Nicaragua	<i>Fermín Bernasconi</i> Integración latinoamericana e informática
129	139	144	148
<i>José Carlos Barona</i> Situación y perspectivas de la informática y la microelectrónica en el desarrollo económico de América Latina	<i>Enrique Sáenz</i> Hacia una estrategia latinoamericana en materia de transporte marítimo	<i>Domingo García</i> Ley de Marina Mercante de EE.UU. (Shipping Act 1984)	<i>Rolando Armuelles B.</i> MULTIFERT: Una experiencia exitosa a fortalecer

Las relaciones económicas
externas de
América Latina

3	34	89	122
Editorial	La nueva Ley de Comercio y Aranceles de EE.UU. perjudica a las exportaciones latinoamericanas SELA	Nordic Cooperation Flemming Bjørk Pedersen	Decisión 222 Medidas económicas coercitivas contra Nicaragua
	40	92	124
	Aspectos comerciales de la Iniciativa estadounidense para la Cuenca del Caribe Henry S. Gill	Inversiones nórdicas en América Latina Magnus Blomström, Eduardo Giorgi, Rubén Tansini y Mario Zejan	Integración latinoamericana e informática Fermín Bernasconi
5	52	96	129
Las relaciones económicas externas de América Latina Miguel Rodríguez Mendoza	América Latina y las Comunidades Europeas: Los desafíos de una relación compleja Atilio Alberto Borón	Asistencia sueca a Latinoamérica y al Caribe José Goñi	Situación y perspectivas de la informática y la microelectrónica en el desarrollo económico de América Latina José Carlos Barona
13	63	105	139
América Latina parte indivisible del Tercer Mundo Manuel Pérez Guerrero	Las relaciones económicas de América Latina con Japón en los escenarios de largo plazo Carlos J. Moneta	Financiamiento privado sueco hacia América Latina Rigoberto García	Hacia una estrategia latinoamericana en materia de transporte marítimo Enrique Sáenz
16	73	112	144
Las relaciones de cooperación internacional entre los países socialistas miembros del CAME y los países latinoamericanos Héctor Rodríguez Llompart	Suplemento Especial "Las relaciones económicas entre América Latina y los Países Nórdicos"	Norwegian economic development and the role of development assistance past and prospects Peter Sjøholt	Ley de Marina Mercante de EE.UU. (Shipping Act 1984) Domingo García
20	75	118	148
La banca privada de EE.UU. y la deuda latinoamericana Richard Wejnert y Seamus O'Cleireacain	Suecia y Europa Nórdica en el comercio exterior de América Latina Kalki Glauser	Noruega ¿futura fuente de capitales para América Latina? Carl-Erik Schulz	MULTIFERT: Una experiencia exitosa a fortalecer Rolando Armuelles B.

SECRETARIA PERMANENTE DEL SELA

Secretario Permanente:

Emb. Sebastián Alegrett

Secretario Permanente Adjunto:

Emb. Homero L. Hernández

Director de Consulta y Coordinación:

Miguel Rodríguez Mendoza

Director de Cooperación Regional

Jayr Dezolt

Asesores Especiales:

Ramón Huidobro

Henry S. Gill

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

CAPITULOS DEL SELA

Directora: Susana Pezzano

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.

CAPITULOS DEL SELA puede solicitarse a Unidad de Comunicaciones del Sela,
Asistentes: Ana María Ortiz - Marisa de Peyrano

Apartado de Correo 17.035
Caracas 1010 A - Venezuela
(Precio por Unidad: US\$ 4)

Redacción:

Sede de la Secretaría Permanente del Sela
Torre Europa, Piso 4
Avenida Francisco de Miranda
Chacaíto
Caracas - Venezuela
Teléfono: 951.42.47
Télex: 23.294 - 24.615
Depósito Legal 83-0198

Editorial

Las relaciones económicas externas de América Latina han experimentado cambios significativos en los últimos años, en gran parte derivados del impacto de la crisis económica internacional, particularmente en los campos comercial y financiero. La crisis trastocó el orden económico mundial de la posguerra, fundado en una concepción multilateral de las relaciones internacionales. El fenómeno combinado de inflación con recesión, que afectó a los países industrializados en la década del 70, echó por tierra las ilusiones de un crecimiento sostenido en los centros que produciría un "efecto de arrastre" en el mundo en desarrollo.

Los acontecimientos del último quinquenio parecieran confirmar que la economía mundial atraviesa por un período de transición, caracterizado por la imposibilidad de seguir creciendo de acuerdo con los modelos de las dos décadas precedentes.

Sobre este telón de fondo, se inscribe la lenta pero progresiva reestructuración de la economía internacional, liderada por Estados Unidos que alcanzó un sorprendente crecimiento en el primer semestre de 1984. Sin embargo, la recuperación norteamericana se asienta sobre una política económica de altas tasas de interés, elevado déficit fiscal, sobrevaloración del dólar y creciente proteccionismo que contribuye a profundizar la crisis en el resto del mundo.

Los fuertes desequilibrios en el mundo industrializado y los elementos distorsionados en las relaciones internacionales, parecieran indicar que "la recuperación del dinamismo de la economía latinoamericana sólo podrá lograrse poniendo énfasis en el marco interno, nacional y regional, y en su ampliación sistemática durante un período prolongado", según documentos del Sela.

Frente al retorno a estrategias bilaterales y la virtual imposición del "unilateralismo" estadounidense, América Latina enfrenta el doble reto de potenciar sus propios recursos y profundizar el proceso de diversificación de sus relaciones económicas externas, con el propósito de disminuir su vulnerabilidad e incrementar su capacidad de negociación. Dentro de este marco, destaca la Decisión 191 de la X Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano del Sela que expresó el interés de los 25 Estados Miembros por perfeccionar la cooperación e incrementar las relaciones económicas con los países nórdicos, Japón y el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME). Por otra parte, otras dos Decisiones —la 187 y la 190— ratificaron la necesidad de "mantener bajo permanente examen" la evolución de las relaciones de América Latina con Estados Unidos y con la Comunidad Económica Europea.

Por tal motivo, hemos considerado conveniente dedicar este número de la revista "Capítulos del Sela" a evaluar en profundidad y bajo diferentes enfoques el conjunto de las relaciones económicas externas de la región.

La sección "Opiniones" se abre con un análisis general del Director de Consulta y Coordinación del Sela, Miguel Rodríguez Mendoza, centrado en las implicaciones que tienen para la región los desequilibrios en el sistema financiero internacional y el deterioro del comercio. El ministro de Estado para Asuntos Económicos Internacionales de Venezuela, Manuel Pérez Guerrero, considerado una de las figuras de mayor renombre en las cuestiones Norte-Sur, examina las relaciones de América Latina como parte indivisible del Tercer Mundo, explorando los antecedentes y las perspectivas de la complementación entre países en desarrollo. Por su parte, el ministro presidente del Comité Estatal de Colaboración Económica de Cuba, Héctor Rodríguez Llompert, se refiere a las relaciones de cooperación internacional entre los países socialistas, miembros del CAME, y las naciones latinoamericanas.

Los vínculos entre América Latina y los Estados Unidos son analizados desde una doble óptica que abarca los aspectos comerciales y financieros. Dos expertos norteamericanos evalúan la actitud de la banca privada estadounidense en relación con el problema de la deuda externa de la región, en tanto que un documento de la Secretaría Permanente del Sela examina el impacto negativo que tendrá para las exportaciones latinoamericanas la aplicación de la nueva Ley de Comercio y Aranceles de Estados Unidos. El asesor especial del Sela, Henry Gill, quien anteriormente se desempeñó como Coordinador para Asuntos del Caribe, efectúa un pormenorizado análisis de los aspectos comerciales de la Iniciativa estadounidense para la Cuenca del Caribe.

El director del Instituto de Investigaciones Europeo-Latinoamericanas (EURAL) de Buenos Aires, Atilio Borón, indaga sobre los desafíos que enfrentan las relaciones entre América Latina y la Comunidad Económica Europea, particularmente a partir de las coincidencias de intereses frente a problemas comunes y a la irrupción de "nuevos actores". Carlos

Moneta, Director Alterno de Consulta y Coordinación del Sela, explora, por su parte, las relaciones económicas de América Latina con Japón en los escenarios de largo plazo. Introduciendo una nueva modalidad en la estructura de "Capítulos del Sela", este número se ve enriquecido por la inclusión de un Suplemento Especial, dedicado en este caso, a los antecedentes y perspectivas de las relaciones entre los Países Nórdicos y América Latina, a partir de un triple enfoque que privilegia los aspectos del comercio, las inversiones, y la cooperación. Como se recordará, en noviembre de 1984 se realizó un seminario en la Secretaría Permanente del Sela para analizar las relaciones entre los Países Nórdicos y América Latina, que contó con la participación de investigadores y expertos de Suecia, Noruega, Dinamarca y Finlandia, varios de los cuales escribieron artículos especiales para este número de Capítulos.

La sección Documentos incluye la Decisión 222, aprobada por consenso en el Consejo Extraordinario del Sela —celebrado a mediados de mayo en Caracas— con motivo de la imposición de medidas económicas coercitivas de Estados Unidos contra Nicaragua. Dentro del espíritu renovador de Capítulos se ha incluido la sección "Informática" por ser uno de los temas seguidos con particular atención por la Secretaría Permanente del Sela, en cumplimiento de la Decisión 221 sobre "Modalidades de Cooperación en el campo de la Informática y la Electrónica". El director de la Oficina Intergubernamental de Informática (IBI), Fermín Bernasconi, se refiere al rol de la informática dentro de un sistema de integración latinoamericana, en tanto que el ex Director Alterno de Cooperación Regional del Sela, José Barona, examina el estado actual y las potencialidades de la informática y la electrónica en el desarrollo económico de América Latina.

La sección "Cooperación Regional" incluye tres artículos, de los cuales dos están íntimamente relacionados. El economista nicaragüense Enrique Sáenz escribe sobre los puntos centrales de una estrategia regional en materia de transporte marítimo, mientras que el funcionario argentino Domingo García analiza en profundidad la Ley de Marina Mercante de Estados Unidos. Finalmente, dentro del propósito de "Capítulos del Sela", de contribuir a difundir las actividades de los Comités de Acción y Organismos Permanentes del Sistema, incluimos una exhaustiva evaluación de la primera empresa multinacional del Sela —MULTIFERT— realizada por el Gerente de la entidad, el panameño Rolando Armuelles.

A los habituales lectores de "Capítulos del Sela" le debemos una necesaria explicación. Por motivos presupuestarios, la revista sufrió un considerable atraso en nuestro inicial propósito de convertirnos a partir de este año en una publicación trimestral. Sin embargo, hemos aprovechado la oportunidad de contar con mayor tiempo, para ahondar en el análisis de los artículos y modificar el diseño de la revista, de modo que resulte más útil y atractiva. Ojalá el esfuerzo haya servido para cumplir con los objetivos. Hasta la próxima.

Las relaciones económicas externas de América Latina

Miguel Rodríguez Mendoza*

Pocas etapas en la historia económica de América Latina han sido más difíciles que la primera mitad de la presente década. En prácticamente todos los países de la región se han experimentado tasas negativas de crecimiento, disminuido el producto por habitante y declinado considerablemente los niveles de vida de la población. La caída de la producción y el comercio y, sobre todo, los elevados índices de endeudamiento han puesto serias limitaciones a la consecución de los objetivos de desarrollo de los países latinoamericanos.

Este marco crítico es resultado, en buena medida, del deterioro del contorno externo en que se desenvuelven las economías de la región. En la actual crisis latinoamericana han influido de manera determinante los desequilibrios experimentados por la economía mundial en años recientes. Estos desequilibrios han tenido serias consecuencias para las relaciones financieras y comerciales internacionales de América Latina y puesto de manifiesto la peligrosa vulnerabilidad externa de la región. En estas notas se examinan estos problemas y también los esfuerzos que a lo largo de 1984 han emprendido los países de la región para hacer frente a la crisis. Se hace referencia, en primer lugar, a las iniciativas desplegadas para atender la problemática del endeudamiento externo, que se ha convertido en el más formidable obstáculo al desarrollo latinoamericano. Luego se examina la evolución reciente del comercio de América Latina, los problemas por los que atraviesa y las diversas acciones que se han puesto en marcha en este campo. Al final se evalúan las perspectivas de la región, tanto en el plano financiero como en el comercial. Se trata de destacar en el trabajo la importancia que ha tenido la acción

conjunta latinoamericana en la gestión de la crisis y la necesidad de que esta acción se fortalezca en el futuro, de manera que los países de la región encuentren en el apoyo recíproco y la movilización de sus propias potencialidades el sustento de su recuperación y desarrollo.

Los desequilibrios financieros

Las causas que condujeron a los problemas financieros de América Latina son bien conocidas y han sido ampliamente analizadas¹. Para los efectos de estas notas lo importante a destacar es que el crecimiento vertiginoso de la deuda externa —su monto se quintuplicó entre 1975 y 1983— estuvo acompañado de un deterioro de los plazos y costos de los créditos como consecuencia de la denominada “privatización” del financiamiento externo regional.

Aproximadamente el 80 por ciento de la deuda regional ha sido contratada con la banca privada internacional, por lo general a tasas flotantes de interés. Esta preponderancia de la deuda bancaria es resultado de la progresiva sustitución de los créditos provenientes de fuentes oficiales que se inició en la década de los sesenta y se aceleró en el decenio siguiente. Mientras que en el período 1960-1973 los ingresos de capital a América Latina se distribuían equitativamente entre las inversiones extranjeras (31 por ciento), los créditos oficiales (42 por ciento) y los créditos privados (27 por ciento), a partir de 1975 la situación cambia radicalmente. Se calcula que en el período 1976-1981 la tasa media de crecimiento de los préstamos otorgados por la banca privada internacional a los países latinoamericanos fue de alrededor del 23 por ciento².

La creciente importancia de las instituciones bancarias en el financiamiento externo de América Latina condujo a un incremento de la vulnerabilidad de la región y a nuevas modalidades de dependencia económica. En efecto, al modificarse hacia mediados de 1982 las percepciones de la banca internacional con respecto a las economías de los países latinoamericanos, cesó el flujo de recursos hacia la región y se exacerbó las dificultades financieras y de pagos. En el bienio 1982-1983, los créditos bancarios crecieron a razón del 7 por ciento anual, tasa sensiblemente inferior a la registrada en los años anteriores y en 1984 esta situación ha empeorado. En verdad estos nuevos créditos han sido préstamos “involuntarios”, otorgados a los

países latinoamericanos en el marco de los procesos de renegociación de la deuda externa que éstos han debido emprender y destinados, por lo general, al pago de intereses vencidos.

Casi todos los países latinoamericanos se han visto obligados a reestructurar su deuda externa. Hacia finales de 1984, diecisiete países de la región habían concluido o estaban en proceso de concluir acuerdos de renegociación con sus acreedores privados. Normalmente, estos acuerdos han sido condicionados a que el país deudor adopte un programa de estabilización bajo la vigilancia del Fondo Monetario Internacional (FMI). Las drásticas medidas de ajuste aplicadas en ese contexto lograron revertir el secular déficit comercial de la región, pero tuvieron un alto costo social en términos de desempleo, inflación y deterioro general de las condiciones de vida de la población. Además, debido a la situación imperante en la economía mundial, el ajuste tuvo un carácter eminentemente recesivo y condujo a reducciones substanciales de la producción y la inversión.

Por otra parte, las renegociaciones de la deuda externa fueron insuficientes para aportar una solución duradera a la situación financiera de los países latinoamericanos. La carga del servicio de la deuda, lejos de aliviarse se hizo más costosa y se incrementaron los volúmenes totales de endeudamiento. Se ha producido, en realidad, una especie de espiral de endeudamiento que no ha hecho más que deteriorar las condiciones del financiamiento externo y empeorar la situación de los países deudores. Mientras que a principios de 1982 la deuda externa total de América Latina era de US\$ 279 mil millones, después de dos años de renegociaciones ésta ha ascendido a US\$ 336 mil millones, es decir, se ha incrementado en cerca de US\$ 57 mil millones y los pagos por concepto de intereses bordean los US\$ 40 mil millones, lo que con respecto a los pagos efectuados en 1982 representa un incremento de cerca de US\$ 7 mil millones³.

Esto es consecuencia fundamentalmente del mantenimiento de altas tasas de interés y de las condiciones y términos altamente onerosos que se han obtenido en las renegociaciones. Los márgenes cargados por encima del *LIBOR* o de la *prime rate* en las renegociaciones de 1983-84 variaron entre el 1,75 y el 2,5 por ciento⁴ mientras que en los años anteriores a la crisis, pocas veces superaron el 1 por ciento. Incluso los márgenes relativamente más bajos obtenidos

* Director de Consulta y Coordinación de la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano.

por México y Venezuela están por encima de los acordados antes de los años de crisis⁵.

Lo mismo puede decirse con respecto a las comisiones, que variaron entre el 1 y el 1,5 por ciento⁶, cuando en anteriores ocasiones no superaron el 1 por ciento y en muchos casos no existían. Los elevados márgenes y comisiones tienen una incidencia importante en el incremento del servicio de la deuda latinoamericana, pues aún cuando la base de intereses pactada se corresponde con el *LIBOR* o la *prime rate*, la verdad es que, como consecuencia de las comisiones y los márgenes, además de los llamados gastos administrativos, el interés que se paga está muy por encima de la base pactada. A comienzos de 1984 era evidente que la crisis de la deuda latinoamericana estaba lejos de desaparecer. Las medidas de ajuste interno ocasionaban un gran descontento social y una peligrosa inestabilidad política en algunos países. El comportamiento negativo de las economías latinoamericanas en los dos años precedentes y la pérdida de dinamismo que se proyectaba para el corto y mediano plazo, arrojaban serias dudas sobre la capacidad real de pago de los países de la región. Además, de continuar el período recesivo, difícilmente podían los países cumplir oportunamente con sus compromisos financieros, incluso de aquéllos convenidos en las recientes renegociaciones de la deuda.

En estas circunstancias la acción conjunta de América Latina para hacer frente a la crisis y a sus problemas financieros comenzó a considerarse como una alternativa viable y necesaria. La primera oportunidad para definir las modalidades de esa acción conjunta latinoamericana la ofreció la celebración en Quito, Ecuador, entre el 9 y el 13 de enero de 1984, de la Conferencia Económica Latinoamericana, la cual contó con la participación de varios Jefes de Estado y de los Ministros responsables del área económica y la política exterior prácticamente de todos los países latinoamericanos y del Caribe. La iniciativa de este encuentro le correspondió al entonces Presidente del Ecuador, Oswaldo Hurtado, quien solicitó a los directivos del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) la presentación de un conjunto de propuestas que permitieran a los países de la región hacer frente a la crisis económica. De esa manera, se puso en marcha un proceso de reflexión a nivel regional sobre las opciones de política

planteadas a América Latina.

En la Conferencia, sobre la base de propuestas y recomendaciones elaboradas por las secretarías del SELA y la CEPAL⁷ los países de la región adoptaron una serie de compromisos —incluidos en la Declaración y Plan de Acción de Quito— con el propósito de fortalecer la cooperación financiera y el comercio intrarregional, afianzar la acción coordinada de la región en el ámbito internacional y definir un nuevo marco para la renegociación de la deuda externa.

En relación con los problemas de la deuda externa, los compromisos adoptados en Quito han sido de la mayor importancia para la acción regional en esa materia. En efecto, en esa oportunidad se definieron un conjunto de criterios que deberían guiar las renegociaciones de la deuda y, en buena medida, estos criterios han servido de sustento a los planteamientos básicos que los países latinoamericanos han hecho a sus acreedores.

Tanto en la Declaración de Quito como en el Plan de Acción se subrayó el hecho de que para lograr una solución equitativa y viable a los problemas de la deuda externa se requería una actitud de corresponsabilidad de parte de los países acreedores y deudores, la banca privada y los organismos financieros internacionales. Esa actitud debería estar orientada a permitir que en los procesos de renegociación de su deuda externa, los países latinoamericanos logran condiciones compatibles con la reanudación de su ritmo de crecimiento y desarrollo. Para lograr estas condiciones se consideró necesario, entre otros, que, i) se destinara al servicio de la deuda sólo un porcentaje "razonable" de los ingresos provenientes de las exportaciones; ii) se lograra una reducción "drástica" de los intereses, márgenes o "spreads" y comisiones; iii) se ampliaran considerablemente los plazos de amortización, incluidos los períodos de gracia; iv) se transformara una porción considerable de la deuda acumulada en obligaciones a largo plazo; y, v) se otorgaran nuevos créditos, públicos y privados, con el propósito de mantener niveles adecuados de actividad económica interna.

Los acuerdos alcanzados en Quito representan, sin duda, un cambio importante en la actitud de los países latinoamericanos con respecto a sus dificultades financieras. La estrategia individual, "caso por caso", seguida hasta entonces por los distintos países de la región cedía el paso, poco a poco, a una estrategia colectiva que, sin

sustituir a aquélla, la reforzara y le sirviera de complemento. A partir de entonces la acción y solidaridad regional serían el mejor instrumento de negociación que utilizarían los países latinoamericanos en sus relaciones bilaterales con los acreedores. Ese es el sentido y la importancia de la acción colectiva regional.

Mediante esta acción, los países latinoamericanos han tratado de definir colectivamente un marco más equitativo de negociación para la deuda externa que tome en cuenta las características propias de cada país y, al mismo tiempo, permita una solución general a un problema que es general puesto que afecta a todos los países de la región. Por otra parte, la acción conjunta de América Latina en relación con sus problemas de endeudamiento externo debe considerarse, en buena medida, como una respuesta regional a la concertación permanente que llevan a cabo los acreedores. Estos han diseñado mecanismos formales e informales para definir su posición frente a cada país que intenta renegociar su deuda. Tal es el caso de los Comités Asesores de los bancos, que son los encargados de negociar con los países el marco general de los acuerdos de renegociación de la deuda y, en ese sentido, actúan como representantes de los centenares de bancos que tienen acreencias en el país en cuestión. Asimismo, los bancos privados han establecido su organismo, el Institute of International Finance, que funciona en Washington y que tiene como objetivos la evaluación de las economías de los países deudores y la coordinación entre los bancos acreedores con respecto a los problemas, actuales y potenciales, asociados al endeudamiento externo y las renegociaciones. De manera que existe, en la práctica, un "club de acreedores" que no ha sido cuestionado ni considerado ilegítimo por la comunidad financiera internacional que, en cambio, se alarma cada vez que los países latinoamericanos intentan coordinar sus propias posiciones. En realidad la acción conjunta regional es una opción que América Latina no podía ni debía descartar. Otro desarrollo importante durante los primeros meses de 1984 fue la acción de las distintas organizaciones latinoamericanas. Estas dieron a conocer, en diversos informes, sus puntos de vista con respecto a los problemas del endeudamiento externo de la región y sus consecuencias para el desarrollo latinoamericano. La Secretaría Permanente del SELA preparó una propuesta para la renegociación de la deuda que, sustentada

en los criterios enunciados en el Plan de Acción de Quito postulaba la necesidad de fijar un límite de entre 15 y 25 por ciento a los ingresos de exportaciones que se destinarían al pago de intereses, los cuales tendrían que ser reducidos drásticamente⁸. La CEPAL, por su parte, elaboró un importante análisis sobre las políticas de ajuste aplicadas por los países latinoamericanos y los resultados obtenidos en las renegociaciones, en el cual se destacaba el alto costo que habían tenido para los países de la región estos procesos. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) dirigió su atención a las causas determinantes del endeudamiento externo latinoamericano y a los condicionamientos que éste imponía al desarrollo económico de la región⁹.

Los aportes de las organizaciones regionales plantearon los problemas del endeudamiento externo desde una perspectiva latinoamericana y fueron importantes elementos del debate y la reflexión que tenía lugar en la región sobre estos problemas. Estos estudios contribuyeron, además, a establecer nuevos parámetros en el marco de los cuales podían encontrarse soluciones a las dificultades de la región que fueran más consonas con sus aspiraciones y objetivos de desarrollo.

Pero fue ante un hecho que escapaba a su control que la movilización de los países de la región recibió un impulso decisivo: los aumentos sucesivos de las tasas de interés que tuvieron lugar desde marzo de 1984. En el mes de mayo de ese año, los Presidentes de Argentina, Brasil, Colombia y México hicieron pública una declaración en la cual, ante el deterioro de las condiciones financieras, destacaron que no podían aceptar que sus países se vieran "precipitados a una situación de insolvencia forzada y de continuado estancamiento económico" y propusieron la celebración de una reunión de ministros responsables de la política exterior y las finanzas con el objetivo de buscar soluciones satisfactorias a los problemas financieros¹⁰.

Poco después, los mismos mandatarios de los países mencionados, junto con los Jefes de Estado de Ecuador, Perú y Venezuela enviaron una comunicación a los países industrializados participantes en la Cumbre Económica de Londres (7-9 de junio de 1984) en la cual subrayaban "la necesidad urgente de adoptar acciones concertadas, sobre todo, en materia de endeudamiento"¹¹ y hacían un llamado al diálogo entre países acreedores y deudores para la identificación

de medidas concretas que aliviaran la carga del endeudamiento externo, pues "no es posible pensar que los problemas puedan resolverse sólo a través del contacto con los bancos o con la participación aislada de los organismos financieros internacionales"¹². El proceso de politización de los problemas de la deuda externa —hasta entonces mantenido en un ámbito exclusivamente técnico— estaba en marcha.

La reunión de los ministros de relaciones exteriores y finanzas a la cual se había hecho referencia en el primer comunicado, se celebró en Cartagena de Indias, Colombia, el 21 y 22 de junio de 1984¹³. Días antes se había difundido la Declaración adoptada en la Cumbre Económica de Londres en la cual la respuesta de los principales países industrializados en relación al reclamo latinoamericano fue altamente insuficiente. Estos no hicieron otra cosa que destacar las bondades de la estrategia "caso por caso" seguida hasta entonces para encarar los problemas de la deuda externa y manifestar su disposición a estimular mejores términos de renegociación para los países deudores que hubiesen tenido éxito en sus procesos de ajuste interno. Al llamado al diálogo directo que fuera hecho por los países latinoamericanos se respondió señalando la conveniencia de discutir los problemas financieros internacionales en el marco del Comité de Desarrollo del Banco Mundial, pero sin ningún compromiso con respecto a la naturaleza y objetivos de tales discusiones.

No obstante esta respuesta insatisfactoria de los países industrializados, los países latinoamericanos reunidos en Cartagena reiteraron la necesidad de llevar adelante un diálogo constructivo entre países acreedores y deudores y subrayaron la importancia de "una consideración política de la cuestión de la deuda a nivel internacional, pues ésta tiene evidentes consecuencias políticas y sociales y sólo la voluntad concurrente de los gobiernos de los países deudores y acreedores permitirá modificar las condiciones actuales que impiden alcanzar soluciones adecuadas y perdurables"¹⁴. En la reunión de Cartagena se formularon, asimismo, un conjunto de propuestas con respecto a las renegociaciones, las relaciones comerciales, las políticas económicas de los países industrializados, la actitud de la banca privada y el papel de los organismos financieros internacionales. Estas propuestas están dirigidas a lograr una distribución más equitativa de la carga del ajuste, sobre la

base de la responsabilidad compartida por todas las partes involucradas en la generación de la crisis actual. Además, se acordó en Cartagena el establecimiento de un mecanismo de consulta y seguimiento que permitiera mantener la evolución financiera internacional bajo examen permanente, promoviera el diálogo con los países industrializados y definiera las propuestas que los países latinoamericanos formularían en los foros internacionales. A la reunión de Cartagena siguió, pocos meses después, la de Mar del Plata, Argentina (13-14 de setiembre de 1984), que le dio continuidad al proceso de concertación regional, no obstante las predicciones de que el frente latinoamericano no resistiría las presiones que se hacían para fracturarlo. En efecto, en las semanas anteriores a la reunión de Mar del Plata comenzaron a circular rumores en el sentido de que el acuerdo logrado por México con sus bancos acreedores para la renegociación de cerca de la mitad de su deuda externa, llevaría a ese país a separarse de sus vecinos y a seguir una estrategia individual.

Nada más lejos de la verdad. Los propios representantes de México en la reunión de Mar del Plata se encargaron de desmentir estos rumores¹⁵ y de destacar la importancia que tuvo la acción conjunta de América Latina para el logro de los términos substancialmente mejores que obtuvo México de sus acreedores¹⁶. A la renegociación mexicana siguió la de Venezuela, que logró condiciones equivalentes a las de México¹⁷ y no es aventurado afirmar que los otros países latinoamericanos que están actualmente tratando de renegociar sus deudas encontrarán en estos dos acuerdos de renegociación el punto de partida para sus propias reivindicaciones.

A la luz de la experiencia y evolución recientes, todo parece indicar que la acción conjunta de América Latina será un importante elemento de presión hasta que se logre una solución realmente satisfactoria y viable a la problemática del endeudamiento externo. Los esfuerzos que han tenido lugar hasta ahora han sido útiles y necesarios, pero insuficientes. Se han logrado progresos, pero no soluciones definitivas. La deuda externa continúa siendo el principal obstáculo para la recuperación económica de los países latinoamericanos y será necesario que su servicio se reorganice de una manera más acorde con las posibilidades de pago de éstos.

El Deterioro del Comercio

La acción latinoamericana en materia de financiamiento tendrá que ser complementada con medidas equivalentes en el área comercial, a la cual se le ha prestado menor atención. A mediano y largo plazo, ninguna solución al problema de la deuda será viable si no se complementa con una dinamización del comercio de la región. Existe una estrecha relación entre deuda y comercio y, como se señala en la Declaración de Quito, "sólo el manejo conjunto de los dos factores que, entre otros efectos, permita el aumento de la capacidad de pago de nuestros países, capacidad a la cual tiene que adecuarse el servicio de la deuda, contribuirá a una solución positiva al problema del endeudamiento externo". Será necesario no sólo reactivar el comercio intralatinamericano —tal vez el sector más duramente afectado por la crisis actual¹⁸— sino también diseñar los mecanismos y estrategias que hagan posible impulsar decididamente el comercio de la región *vis a vis* el resto del mundo, a fin de restablecer el dinamismo del sector, ampliar y diversificar el acceso de las exportaciones latinoamericanas en terceros mercados y enfrentar las crecientes medidas proteccionistas de los países industrializados. En los últimos años, América Latina logró transformar el déficit secular de su comercio exterior en un excedente significativo. La balanza comercial registró un saldo positivo de US\$ 8.7 mil millones en 1982 y el año siguiente éste fue de US\$ 31,2 mil millones¹⁹. Este saldo favorable en la cuenta de bienes no fue, sin embargo, resultado de una expansión del sector exportador, sino producto del descenso fenomenal de las importaciones en ese período. La reducción de las importaciones, a su vez, se debió fundamentalmente a las drásticas medidas de ajuste que fueron aplicadas por los países latinoamericanos para hacer frente a sus dificultades económicas. Se calcula que en bienio 1982-1983, el valor de las importaciones de la región disminuyó en un 50 por ciento con respecto a los niveles de 1981²⁰.

El valor de las exportaciones también descendió, aunque menos que las importaciones. La caída fue del 9 por ciento en 1982 y de cerca del 2 por ciento el año siguiente, con lo que se produjo un vuelco en el crecimiento sostenido que habían experimentado las exportaciones regionales en décadas recientes. Entre 1970 y 1981 la tasa promedio de crecimiento de las exportaciones había sido de 11 por ciento

anual. Se estima que la caída de los ingresos que ocasionó la reducción de las exportaciones en los últimos dos años fue superior a los US\$ 30 mil millones y tuvo una fuerte incidencia en el deterioro de la situación financiera de los países latinoamericanos²¹.

En la caída de las exportaciones latinoamericanas fue un factor determinante la contracción de la demanda que tuvo lugar en los países industrializados a partir de 1980, año en que se inició el ciclo recesivo en estos países. El hecho de que más del 70 por ciento de las exportaciones de productos básicos de la región —que constituyen, además, el 80 por ciento de sus exportaciones totales— y la mitad de las manufacturas exportadas se dirigieron a esos mercados, es fuente de una gran inestabilidad, debido a la dependencia que se ha establecido entre el comercio regional y la evolución económica en los países desarrollados.

También influyó en la disminución de las exportaciones regionales el notable incremento del proteccionismo que ha tenido lugar en los países industrializados últimamente. Numerosos productos de especial interés para la región, como los textiles, las manufacturas de cuero, el acero y diversos productos químicos y agropecuarios han sido objeto de medidas proteccionistas y han estado sometidos a un continuo hostigamiento en los países desarrollados, debido a la multiplicación de solicitudes de protección por parte de los productores locales. Las exportaciones latinoamericanas han enfrentado no sólo restricciones de tipo tradicional, como el escalonamiento arancelario, sino también las más variadas barreras no arancelarias, que han proliferado en años recientes y dado lugar a lo que se conoce como el "nuevo proteccionismo". La CEPAL estima que cerca de la mitad de las exportaciones que la región dirige a Estados Unidos, la Comunidad Europea y Japón han sido afectadas por medidas proteccionistas²². Los obstáculos que enfrentan las exportaciones de la región en Estados Unidos tienen una especial significación, debido a la importancia del mercado de ese país para América Latina. Más de una tercera parte de las exportaciones latinoamericanas van a Estados Unidos y de allí provienen cerca del 40 por ciento de las importaciones de la región. En consecuencia, el nivel de acceso al mercado norteamericano es de fundamental importancia para América Latina. Este

acceso, sin embargo, está lejos de ser garantizado. Según un estudio del SELA, hacia mediados de 1984 se aplicaban medidas restrictivas en virtud de decisiones sobre derechos compensatorios y antidumping a 41 productos latinoamericanos y se estaban investigando 33 casos adicionales²³.

El incremento del proteccionismo en Estados Unidos ha dado lugar a varios conflictos comerciales con países latinoamericanos. Son bien conocidas las tensiones que se generaron en el curso de 1984 en relación con las exportaciones regionales de acero y cobre. Con respecto a este último, en el mes de enero de 1984, once empresas norteamericanas productoras de cobre introdujeron una demanda ante la CCI, en la cual alegaban que las importaciones masivas de cobre blister y refinado al mercado estadounidense ocasionaban un perjuicio grave a la industria cuprífera de ese país y solicitaban la imposición de restricciones a dichas importaciones. Las principales importaciones afectadas serían las provenientes de Chile, que representan aproximadamente el 55 por ciento de las importaciones totales de cobre de Estados Unidos. Los peticionarios solicitaban el establecimiento de cuotas. En el caso del acero, la actitud de los productores norteamericanos ha sido aún más limitante. Las presiones de éstos condujeron a la suscripción de un acuerdo con la CEE en 1982 para que ésta limitara sus exportaciones de acero a Estados Unidos hasta un 5 por ciento del mercado norteamericano y con Japón se acordó informalmente un arreglo similar. A principios de 1984, la CCI, a solicitud de varios productores de acero, llevó a cabo una investigación según la Sección 201, para determinar si las importaciones de acero —que incluyen entre otras, las provenientes de Brasil, México, Argentina, Venezuela y Trinidad y Tobago— causaban perjuicio a la industria local.

Tanto en el caso del cobre como en el del acero, la CCI dictaminó que las importaciones causaban perjuicio a la industria norteamericana respectiva y recomendó, en junio de 1984 al Presidente —que era quien debía decidir en última instancia acerca de las medidas de protección— el establecimiento de cuotas para las importaciones de acero y de cuotas o tarifas para las de cobre. El Presidente decidió, a principios de septiembre de 1984, no imponer restricciones a las importaciones de cobre y, poco después, rechazó también

la recomendación de la CCI con respecto al acero, pero manifestó que iniciaría negociaciones con los países exportadores para convenir con estos acuerdos "voluntarios" de restricción de sus exportaciones, lo que en la práctica equivale a una cuota obligada. Además, el hostigamiento a los exportadores de esos productos hacia Estados Unidos ha continuado después de la decisión presidencial, como lo demuestran las disposiciones en relación al cobre y el acero que fueron incluidas en la nueva Ley de Comercio y Aranceles de 1984 aprobada por el Congreso en octubre de ese año. Esta nueva ley, además, le da un carácter de legitimidad a ciertas tendencias recientes en el comercio internacional y puede tener para los países en desarrollo, en particular los de América Latina, consecuencias muy negativas debido a las connotaciones proteccionistas de varias de sus disposiciones. El trato preferencial y no recíproco en las relaciones comerciales que se otorgó a los países en desarrollo en la década de los 60 estará ahora condicionado por Estados Unidos a criterios de estricta reciprocidad. El acceso al mercado norteamericano para las exportaciones de los países de la región se determinará, de acuerdo a la nueva ley, en función de la apertura de los mercados de los países latinoamericanos para los bienes y servicios provenientes de Estados Unidos y de la medida en que se autoricen y protejan las inversiones norteamericanas. Del trato preferencial y no recíproco se pasa ahora, en consecuencia, a la reciprocidad condicional. El esquema norteamericano de preferencias, que permite la entrada libre de derechos a numerosos productos de países en desarrollo y cuya renovación por 8 y medio años también forma parte de la nueva legislación, está igualmente sometido a restricciones adicionales. En el nuevo esquema que entrará en vigor a principios de 1985, se autoriza al Ejecutivo para disminuir los límites de competitividad y ampliar los criterios de graduación, con lo cual los efectos para los países latinoamericanos no tardarán en hacerse sentir. Esto permitirá a Estados Unidos excluir de los beneficios del esquema a productos y países atendiendo al grado de desarrollo de éstos y en función de las garantías que se otorguen para el acceso de los bienes, servicios e inversiones estadounidenses. Según cálculos preliminares elaborados por el SELA, se ha estimado que si estos criterios se hubiesen aplicado en 1982, las pérdidas

para América Latina hubieran alcanzado unos US\$ 750 mil millones, equivalente al 30 por ciento de los beneficios totales del SGP obtenidos por los países de la región. Además, la nueva ley introduce importantes modificaciones en las disposiciones que regulan la aplicación de derechos comepensatorios y antidumping y las salvaguardias. Con respecto a estas últimas, la ley restaura el poder de veto del Congreso con respecto a decisiones del Presidente que rechacen o modifiquen los dictámenes de la CCI. Los procedimientos en materia de derechos compensatorios y antidumping, por su parte, son flexibilizados y se amplía la facultad de la CCI para "acumular" los efectos causados por importaciones provenientes de varios países. En lo que respecta al comercio entre América Latina y Estados Unidos la situación es, pues, poco satisfactoria y es posible esperar que las dificultades se acrecienten en los próximos años, sobre todo si el déficit comercial norteamericano, que ha alcanzado cifras récord en 1983 y 1984, se mantiene en los niveles actuales, pues esto estimulará seguramente las presiones proteccionistas en ese país²⁴. Con la Comunidad Europea la situación no es más favorable. El proteccionismo ha sido un importante factor en el descenso experimentado por las exportaciones latinoamericanas al mercado comunitario, las cuales representaron el 26 por ciento del total en 1970 y se redujeron en 1981 a cerca del 17,5 por ciento²⁵. Los principales problemas comerciales de la región en la Comunidad Europea han sido originados por la aplicación de la política agrícola común, pero también se han generado recientemente conflictos en sectores como la siderurgia y los textiles. Por otra parte; en el plano multilateral, América Latina ha debido hacerle frente a distintas iniciativas, entre las cuales destacan la propuesta de Estados Unidos de establecer un marco normativo internacional para regular o "liberalizar" el comercio de servicios; y, estrechamente vinculada con esta propuesta, la idea de celebrar una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales. El tema de los servicios fue planteado inicialmente por Estados Unidos en el curso de los trabajos preparatorios de la Reunión Ministerial del GATT, en 1982. Desde entonces se ha producido un intenso debate internacional que aún no ha sido resuelto. Ante el objetivo de Estados Unidos de iniciar negociaciones en el marco del GATT

destinadas a eliminar o reducir los obstáculos que afectan el comercio mundial de servicios, los países en desarrollo han reaccionado con escepticismo. Una de las principales preocupaciones expresadas por estos países está relacionada con la dificultad de distinguir claramente entre "comercio" e "inversiones" en servicios y se teme que una posible liberalización de las corrientes comerciales de servicios se transforme, a la larga, en una normativa destinada a garantizar los flujos de inversión en el sector.

En su oportunidad, los países latinoamericanos consideraron que el problema subyacente, cuando se consideraba la cuestión de los servicios era "básicamente, un problema de 'derecho de establecimiento', esto es, netamente una cuestión de inversión y no de comercio". Además, manifestaron que, independientemente del interés que pudiera existir para el establecimiento de un marco que regulara el flujo internacional de servicios, una cuestión previa era precisar si el GATT era el foro adecuado para el análisis, la discusión y la negociación de estas materias, pues el ámbito de competencia de este organismo se limita a la reglamentación del comercio de bienes, no de servicios²⁶. Hasta el presente la posición latinoamericana con respecto a eventuales negociaciones en el área de los servicios es negativa, destacándose, por otra parte, la conveniencia de profundizar en el conocimiento que se tiene del papel de los servicios en el proceso de desarrollo y en las economías de los países de la región, antes de adoptar una decisión definitiva al respecto²⁷.

El tema de los servicios sería uno de los componentes fundamentales de una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales, según la opinión de algunos países como Estados Unidos, Gran Bretaña y Suiza. Además, en estas negociaciones se trataría de lograr una mayor "integración" de los países en desarrollo en el sistema de comercio internacional, léase una mayor apertura de los mercados de los países de este grupo que han alcanzado un cierto nivel de desarrollo. En ese sentido, la ronda de negociaciones propuesta podría conducir a una reversión de las concesiones otorgadas a los países en desarrollo en el pasado, en particular las relacionadas con el trato preferencial y no recíproco que se les otorgó para la conducción de sus relaciones comerciales con los países industrializados, con lo cual se pasaría a un régimen de graduación "selectiva" de los países en

desarrollo más avanzados, Esto ha llevado a los países en desarrollo y en especial a los de América Latina a adoptar una actitud de cautela ante la posibilidad de iniciar nuevas negociaciones comerciales multilaterales. En mayo de 1984 los países en desarrollo que actúan en el GATT difundieron un comunicado en el cual señalaban que cualquier decisión al respecto estaría condicionada al cumplimiento por parte de los países industrializados de los compromisos asumidos anteriormente en favor de los países en desarrollo²⁸. Algunos meses después, el X Consejo Latinoamericano del SELA reafirmó esta posición²⁹ y la misma fue reiterada durante la última reunión de las Partes Contratantes del GATT³⁰. No obstante, el tema se mantiene en la agenda del GATT y no se puede descartar que la presión de los países industrializados termine por imponerse. En consecuencia, América Latina enfrenta en el campo comercial una serie de desafíos: el restablecimiento, dinamización y diversificación de sus exportaciones, el incremento del proteccionismo y la respuesta a las nuevas iniciativas en el marco multilateral. Esto le plantea a la región la necesidad de diseñar una estrategia coherente que le permita enfrentar con decisión tales desafíos. Por eso la acción conjunta y coordinada de América Latina es hoy en día una necesidad insoslayable. En ese sentido, las decisiones adoptadas recientemente por los países latinoamericanos en el marco del SELA, tendientes a iniciar un proceso de reflexión y concertación regional sobre los problemas del comercio latinoamericano, tienen gran significación³¹. Se trata no solamente de examinar los problemas asociados al comercio intrarregional y definir las medidas que pueden darle a éste un impulso renovado, sino también de conformar un conjunto de acciones eficaces para la defensa de los intereses comerciales de la región en sus relaciones comerciales con el resto del mundo. En el campo comercial, como en el financiero, la acción conjunta de América Latina es el mejor instrumento con que cuenta la región para disminuir la vulnerabilidad externa y fortalecer su seguridad económica. Esta será necesaria no sólo para revertir las tendencias negativas de los últimos años sino también, y tal vez con mayor vigencia, para enfrentar colectiva y solidariamente, las que se proyectan para el futuro inmediato.

La tarea por delante

La economía mundial ha experimentado en los últimos tiempos una importante recuperación, en particular en Estados Unidos. Sin embargo, persiste una profunda incertidumbre sobre la amplitud, duración y efectos a mediano plazo de dicha recuperación³². En efecto, la producción mundial, prácticamente estancada en 1982, se recuperó en 1983 a una tasa del 2.1 por ciento, pero este crecimiento se concentró en un número reducido de países industrializados. Para los países en desarrollo en su conjunto, la tasa de crecimiento del producto interno registró una muy leve mejoría con respecto a 1982, año de virtual estancamiento, situándose en apenas el 0.8 por ciento³³. Ambas tasas de crecimiento, vistas desde la perspectiva del crecimiento registrado en el PIB mundial durante los períodos precedentes a 1980, distan mucho de poder considerarse satisfactorias o como indicativas de una superación de la grave crisis de los últimos años.

Las proyecciones para 1984 y 1985 son más optimistas. Estas proyecciones sitúan el crecimiento del PIB mundial en tasas del 3.7 por ciento y 3.5 por ciento, respectivamente, pero su materialización dependerá de numerosos factores, tanto para los países desarrollados como para los países en desarrollo.

En los países desarrollados, los factores que han permitido la recuperación registrada en 1983, tales como el crecimiento de la demanda privada interna, la reconstitución de inventarios y la disminución de la propensión al ahorro, no se repetirán en la misma medida y será necesario mantener políticas monetarias y fiscales anti-inflacionarias. Con las diferencias previsibles entre países miembros de la OCDE, en particular entre Estados Unidos y Europa, se estima que la recuperación de los países industrializados en su conjunto se mantendrá lenta y sujeta a diversas limitaciones, sobre todo en relación con la factibilidad de una recuperación sostenida de la inversión y del consumo en un contexto de tasas de interés elevadas³⁴. Para los países en desarrollo, los posibles efectos de la recuperación económica de los países industrializados, no son inmediatamente identificables. Las tasas de crecimiento del producto registradas en 1983 son del -1.1 por ciento para los países en desarrollo exportadores de petróleo y del 1.6 por ciento para los no exportadores de petróleo. En este último caso, se observa

que el aumento se registró dentro de un marco de programas de ajuste interno, particularmente mediante una drástica reducción de las importaciones de bienes y servicios. La demanda interna global de estos países se mantuvo estancada en 1982 y 1983 y, en términos per cápita, se redujo. Para 1984 se estiman incrementos del PIB de 3.5 por ciento para los países no exportadores de petróleo y 4.7 por ciento para los exportadores de petróleo; y para 1985, el aumento sería de 4.4 por ciento y 4.9 por ciento, respectivamente. En ambos casos las proyecciones se sustentan en un fuerte crecimiento de la demanda externa combinado con la superación de la fase crítica del reajuste interno.

Estas hipótesis son, sin embargo, extremadamente frágiles. El crecimiento de la demanda externa supondría básicamente una consolidación de la recuperación de las economías de la OCDE la cual, como lo señalan sus propios análisis, es lenta e incierta. Supondría, igualmente, mejoras notorias en el financiamiento externo y en el peso del servicio de la deuda sobre las finanzas públicas, aspectos ambos vinculados, por una parte, al mantenimiento de políticas de ajuste recesivas y por otra, a una reducción de las tasas de interés en los mercados internacionales de capital. Esta posibilidad, sin embargo, constituye uno de los principales riesgos identificados por la OCDE con respecto a la viabilidad de una recuperación sostenida³⁵.

Las incertidumbres con respecto a la recuperación de la economía mundial están ejemplificadas en las proyecciones e hipótesis del Banco Mundial para el período 1985-1995³⁶. Tomando la hipótesis más favorable presentada, se requeriría para su viabilidad que los países industrializados mantuviesen políticas monetarias y fiscales restrictivas —dirigidas fundamentalmente a bajar la inflación, disminuir los déficit y reducir las tasas de interés— que atenuaran drásticamente sus políticas proteccionistas, que el volumen de financiamiento externo público y privado aumentase considerablemente y que su costo se redujese de manera sensible. En mayor o menor grado ninguna de estas políticas o situaciones puede actualmente estimarse cierta.

Para los países latinoamericanos, la situación es aún más difícil. La magnitud de los ajustes que éstos llevaron a cabo para atender los desequilibrios de sus balanzas de pagos ha sido enorme. A pesar de los límites económicos y políticos del presente ajuste

recesivo, las perspectivas existentes para el resto de la década son las de su persistencia, suponiéndose que se evitarían situaciones extremas sólo si en efecto ocurre una recuperación generalizada de la economía mundial que permita aumentar sostenidamente los ingresos de exportación y si los costos de financiamiento externo no anulan el margen de maniobra que éstos facilitarían. Aun dentro de dicho contexto, las perspectivas regionales serían limitadas. Asumiendo un crecimiento anual del orden del 4 por ciento anual en los países de la OCDE en el período 1984-1990, así como una ausencia de límites sociales y políticos en la conducción de la política económica, las economías latinoamericanas sólo podrán restablecer niveles mínimos adecuados de crecimiento y una recuperación de sus posiciones comerciales y financieras externas, hacia finales de la década.

Aun sobre la base de estos supuestos optimistas, la recuperación sería extremadamente lenta. Prácticamente no habrá crecimiento en la región durante 1984 y las elevadas tasas actuales de desempleo y subempleo se mantendrán hasta fines de la década. De la misma manera, los niveles de producto y consumo per cápita de 1980 no se recuperarán hasta 1990. Los países de América Latina deberán continuar generando amplios superávits comerciales a todo lo largo de la década para lograr contener los déficits en cuenta corriente. Será difícil que el crédito oficial o la inversión extranjera sustituyan al crédito bancario en el financiamiento externo de la región y se estima que éste último mantendrá la tasa de crecimiento reajustada que asumió en 1982³⁷. Cualquier

modificación en las hipótesis de base como, por ejemplo, un menor crecimiento de las economías de la OCDE o un aumento de las tasas de interés, anularía estas proyecciones. En relación con la deuda externa, las proyecciones existentes tampoco son tranquilizadoras. Suponiendo una tasa de crecimiento del 11 por ciento en las exportaciones el superávit comercial sólo alcanzaría el nivel del servicio de la deuda a finales de la década. Si la transferencia de recursos externos se mantiene a una tasa anual de crecimiento baja, como es previsible, la región continuará descapitalizándose. La viabilidad de escenarios de crecimiento superiores depende, además de otros factores como los comerciales, de que la región reciba anualmente, en promedio, el doble del financiamiento externo recibido en 1982³⁸. En síntesis, las proyecciones existentes con respecto a la evolución previsible de las economías latinoamericanas son poco optimistas aun dentro del contexto de una efectiva recuperación de las economías industrializadas. Las variables críticas identificables son las exportaciones —cuyo volumen, valor y contribución a las relaciones de intercambio deberá crecer— y el monto, términos y costo del financiamiento externo. Sin una evolución favorable en ambos campos no habrá ni crecimiento sostenido, ni ajustes factibles. En consecuencia, América Latina tendrá que redoblar sus esfuerzos para restablecer la solidez de sus relaciones económicas externas. Será necesario actuar simultáneamente y con decisión en los frentes comercial y financiero. Con una deuda externa que ha llegado a los niveles actuales, su servicio no podrá ser satisfecho

recurriendo sólo a los excedentes comerciales que se puedan generar mediante el incremento de las exportaciones. Aún cuando esto fuera posible, los países de la región no podrían destinar lo esencial de su esfuerzo exportador a la satisfacción de sus obligaciones financieras, en desmedro de sus planes y objetivos de desarrollo. Por eso es imprescindible que se encuentre una solución equitativa al problema del endeudamiento externo que sea compatible con las necesidades de recuperación y desarrollo de los países latinoamericanos. De otra manera los esfuerzos que hagan estos países para superar sus presentes dificultades serán en vano. Se requiere una reestructuración de la deuda externa en condiciones incluso significativamente mejores a las obtenidas por países como México y Venezuela que, como ya se indicó, han logrado acuerdos de renegociación más favorables que los alcanzados por otros países de la región. Como ha sido propuesto en varias oportunidades, tendrá que establecerse algún tipo de relación porcentual entre los ingresos provenientes de las exportaciones y los pagos que realizan los países latinoamericanos para cumplir con el servicio de su deuda³⁹ o diseñar alguna fórmula que permita "capitalizar", aunque sea parcialmente, los pagos por concepto de intereses⁴⁰. Estas propuestas han sido consideradas como radicales y, por tanto, inaceptables, pero no sería de extrañar que la persistencia de dificultades en esta materia las tome dentro de poco tiempo en opciones plenamente satisfactorias para todas las partes involucradas, incluyendo los bancos acreedores.

NOTAS

- 1 Ver, en particular BID, *La Deuda Externa y el Desarrollo Económico de América Latina*, Washington, D.C., enero 1984; y, CEPAL, *Políticas de Ajuste y Renegociación de la Deuda Externa*, E/C/CEPAL/SEJ.20/G.17, 21 de febrero de 1984.
- 2 Bank for International Settlements, *International Banking Developments-Fourth Quarter 1983*, 19 April 1984, p. 10.
- 3 BID, *op. cit.*, Cuadros 1 y 3, pp. 13 y 19.
- 4 Ver E. Brau, R.C. Williams y otros, *Recent Multilateral Debt Restructuring with Official and Bank Creditors*, Occasional Paper No 25, Fondo Monetario Internacional, Washington, diciembre 1983, p. 26 y CEPAL *op. cit.*, pp. 63-70.
- 5 De acuerdo con informaciones suministradas por la Secretaría de Hacienda de México, los márgenes aceptados serían de 1 1/8 sobre la tasa LIBOR. El Gobierno venezolano reportó un acuerdo equivalente en lo que se refiere a los márgenes. Se ha tendido a exagerar el bajo nivel de estos márgenes. Estos son, como ya se indicó, superiores a los obtenidos en los créditos otorgados antes de la crisis y son mayores también a los que han sido concedidos por los acreedores a otros países, como Suecia, por ejemplo, que logró en un reciente acuerdo de renegociación márgenes entre 0,3 y 0,5 por ciento. Ver *The Wall Street Journal*, July 19, 1984.
- 6 E. Brau, R.C. Williams y otros, *op. cit.*
- 7 Carlos Alzamora y Enrique Iglesias, *Bases para una respuesta de América Latina a la crisis económica internacional*, SELA/CEPAL, 16 de mayo de 1983.
- 8 Secretaría Permanente del SELA, *Renegociación de la deuda externa latinoamericana. Propuestas para la instrumentación de la Declaración y el Plan de Acción de Quito*, SP/CL/X.O/DT No 5, marzo de 1984.
- 9 BID, *La Deuda Externa y el Desarrollo Económico de América Latina*; y, CEPAL, *Políticas de Ajuste y Renegociación de la Deuda Externa*, *op. cit.*
- 10 Declaración sobre endeudamiento externo de los Presidentes de la Argentina, Brasil, Colombia y México, 19 de mayo de 1984.
- 11 Ver texto en *Capítulos del SELA*, No 6, agosto de 1984, p. 77.
- 12 *Ibid.*
- 13 Participaron los representantes de once países latinoamericanos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.
- 14 Ver texto del "Consenso de Cartagena" en *Capítulos del SELA*, *op. cit.*, pp. 78-82.
- 15 "The Debtor's Grim View", *Newsweek*, September 24, 1984.
- 16 A principios de septiembre de 1984 México informó que había contactado a la negociación con sus bancos acreedores para reestructurar US\$ 48 mil millones de deuda con vencimientos entre 1985 y 1990. Los pagos de la mayor parte de estas acreencias fueron reprogramados por un período total de 14 años y los intereses serán calculados en base a la tasa LIBOR con un margen o "spread" ponderado ligeramente inferior a 1 1/8 por ciento.
- 17 El 22 de septiembre de 1984 el gobierno de Venezuela anunció que los términos de la renegociación convenida con los bancos acreedores eran los siguientes: se reprogramarían cerca de US\$ 21 mil millones de deudas del sector público que vencían entre 1983 y 1988; el plazo obtenido fue de 12 y medio años, sin períodos de gracia y la tasa de referencia para el pago de intereses fue LIBOR con un margen de 1 1/8 por ciento. El monto reprogramado equivale a las tres cuartas partes de la deuda pública externa de Venezuela.
- 18 De acuerdo con un reciente informe del Banco Interamericano de Desarrollo, las exportaciones intrarregionales, que habían crecido a tasas significativamente mayores que las extrarregionales hasta 1979, declinan entre ese año y 1982 a una tasa promedio anual de 8,2 por ciento. Ver BID, *Progreso Económico y Social en América Latina*, *Integración Económica*, Washington, D.C., 1984.
- 19 CEPAL, *Las Relaciones Internacionales y la Cooperación Regional en América Latina*, E/CEPAL/SES.20/G.18, 22 de marzo de 1984, Cuadro 1, p. 6.
- 20 *Ibid.*, p. 3.
- 21 BID, *La Deuda Externa y el Desarrollo Económico de América Latina*, p. 42.
- 22 CEPAL, *Las Relaciones Internacionales y la Cooperación Regional en América Latina*, E/CEPAL/SES.20/G.18, 22 de marzo de 1984, p. 76.
- 23 SELA, *La Política Económica de Estados Unidos y su Impacto en América Latina*, SP/CL/X.O/DT No 10, 17 de septiembre de 1984.
- 24 El déficit comercial de Estados Unidos fue de US\$ 64,9 mil millones en 1983 y se estima que en 1984 duplicará esta cifra.
- 25 CEPAL, *Las Relaciones Internacionales y la Cooperación Regional en América Latina*, p. 57.
- 26 Estas opiniones se expresaron en el curso de la Reunión de Coordinación Latinoamericana en relación con la Reunión de las Partes Contratantes del GATT a nivel ministerial, celebrada en Ginebra del 4 al 6 de octubre de 1982. Ver Informe Final, SP/RCLA-GATT/DF No 1.
- 27 Ver al respecto la Decisión No 193 adoptada por la X Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano del SELA, Caracas 15 al 26 de octubre de 1984.
- 28 GATT, documento L/5647, 4 de mayo de 1984.
- 29 Decisión No 193 del Consejo Latinoamericano titulada "Aplicación del Programa de Trabajo del GATT".
- 30 GATT, documento L/5744, 23 de noviembre de 1984.
- 31 Ver, en particular, la Decisión No 192 de la X Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano.
- 32 *Crisis or Reform: Breaking the barriers to development*, Report of the Committee for Development Planning on its 20th Session, New York, 21 de mayo de 1984, pp. 1-3.
- 33 Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook 1984-General Survey*, EBS/84/33.
- 34 Véase OCDE, *OECD Economic Outlook*, París, julio 1984, No 35, pp. 15-23.
- 35 Véase OCDE, *OECD Economic Outlook*, *op. cit.*, Capítulo II, Fiscal and Monetary Policies, pp. 24 a 39.
- 36 Véase World Bank, *World Development Report 1984*, Washington D.C., Oxford University Press, 1984, 286 pp.; en particular Capítulo III, Prospects for Sustained Growth", pp. 34-50.
- 37 De acuerdo con un estudio de la Junta de la Reserva Federal, los bancos privados estadounidenses continuarán disminuyendo su cartera de créditos internacionales durante el resto de la década y esta reducción podría incluso acelerarse en los próximos años, Henry S. Terrell, "Bank Lending to Developing Countries: Recent Developments and Some Considerations for the Future", en *Federal Reserve Bulletin*, October 1984, Washington, D.C.
- 38 Véase BID, *La Deuda Externa y el Desarrollo Económico de América Latina*, *op. cit.*
- 39 Ver al respecto la propuesta elaborada por la Secretaría Permanente del SELA, *Renegociación de la deuda externa latinoamericana. Propuesta para la Declaración y el Plan de Acción de Quito*, SP/CL/X.O/DT No 5, marzo de 1984.
- 40 Ver, entre otros, Paulo Nogueira Batista, Jr., *International Debt Rescheduling Since mid-1982: Rescue Operations and Their Implications for Commercial Banks and Debtor Countries*, Report to the Group of Twenty-four, 19 September 1984.

América Latina parte indivisible del Tercer Mundo

Manuel Pérez Guerrero*

I. Introducción

En las relaciones de América Latina con otros países en desarrollo existe un componente de realidad presente y un componente de imperativo actual. La realidad presente está dada por la comunidad de experiencia histórica y por los lazos existentes hoy en día con África y Asia. El imperativo actual reside en la cooperación que está planteada con los países de otros confines del mundo en desarrollo en virtud de intereses comunes de países débiles o afines en un escenario mundial dominado por los países grandes. A pesar de que el énfasis de este análisis estará en lo económico, a veces se hará inevitable hacer referencia a otros aspectos de las relaciones de América Latina con el resto del Tercer Mundo, no sólo porque la naturaleza primaria de tales relaciones exige necesariamente un análisis más bien global de la materia sino también porque lo económico en cualquier caso guarda relación con otros aspectos importantes.

II. Algunas consideraciones históricas

Hay una experiencia histórica común o entrelazada entre América Latina y otras regiones en desarrollo mayor de lo que se percibe a primera vista. La evidencia histórica sugiere incluso que existían rutas de comunicación marítima importantes que vinculaban el mundo meridional en los tiempos pre-coloniales. Así, en lo referente a lo que se conoce hoy como América Latina, tal evidencia señala la existencia de rutas que vinculaban la desembocadura del río Senegal con la del río Amazonas y con el Mar Caribe

conectando a África con la región, y de la ruta Filipinas - Perú Septentrional de vinculación con Asia.

Durante los tiempos coloniales, particularmente durante los siglos XVII al XIX los imperios europeos suplantaron la antigua y espontánea comunicación de los pueblos meridionales con el ignominioso tráfico de esclavos, que llevó millones de africanos a las tierras del Nuevo Mundo. La influencia africana en la raza, cultura, y psiquis latinoamericana llegaría a ser con el paso del tiempo de gran alcance, a pesar de la tendencia de algunos compatriotas latinoamericanos a subestimar la evidente significación de la presencia negra en lo latinoamericano. Arturo Uslar Pietri, destacado escritor venezolano, ha expresado en forma elocuente la influencia de lo negro en un aspecto íntimo de la gestación de lo latinoamericano:

"En toda Hispanoamérica, desde el norte hasta el sur, en una edad que hoy sabemos que es la más importante del hombre, la que va de 0 a 5 años de edad, los hispanoamericanos, y particularmente los de clase alta, tuvieron por ayas esclavas negras. ¿Qué le transmitió esa esclava negra a ese niño en esos cinco años de profunda receptividad? No le transmitió solamente cantares y ritmos que ya tenían importancia, y consejas africanas, le transmitió una visión mágica que no tenía el español y no la podía tener. Una visión mágica que sí tenía el indio, pero de otra manera. De modo que esa pedagogía que estuvo en el fondo del alma americana y que está en el fondo de ella, ha tenido una raíz y una explicación y es un aporte del negro en esa función pedagógica que no le hemos reconocido, a la que no le hemos dado importancia".

Por otra parte, a través del aporte español en la gestación de lo latinoamericano también participó una inapreciable influencia árabe. Los varios siglos de ocupación musulmana en la Península Ibérica, en los tiempos del deslumbrante Imperio Árabe, dejaron en España, particularmente en Andalucía, una profunda huella en la cultura, el arte, las técnicas de producción económica, la música, la literatura y la misma lengua, que fue transmitida a América Latina mediante lo español.

La lucha por la independencia política de América Latina tiene una gran deuda de gratitud con la república negra de Haití, el primer país no blanco que se liberó del colonialismo, la primera nación que surge en lo que se denominaría más tarde el Tercer Mundo. Haití dió generoso y fiel apoyo en

armas y dinero a la revolución hispanoamericana en momentos críticos en que las precarias fuerzas patriotas se lanzaban a la confrontación contra el poderoso imperio español, apoyo que fue reconocido inequívocamente por Simón Bolívar cuando al aprestarse a lanzar la Expedición de los Cayos le expresara al Presidente haitiano, Petión: "Un día América proclamará a V.E. su Libertador". En el período 1835-1917 en vista de la escasez de mano de obra que la emancipación de los esclavos había producido en las economías de plantación del Caribe, centenares de miles de asiáticos, en su mayoría provenientes de la India, fueron traídos bajo los auspicios de los gobiernos coloniales para trabajar en las Indias Occidentales, lo que añadiría a lo africano en esa subregión latinoamericana un aporte asiático importante. La presencia simultánea de lo africano y lo asiático en el ámbito del Caribe no hispanoparlante ha dado de hecho a esa porción de Latinoamérica un carácter de caja de resonancia sin par del resto del Tercer Mundo, que constituye a la vez fuente de identidad muy particular en relación al resto de América Latina y puente de vinculación con lo africano y lo asiático.

Simón Bolívar, al darle una proyección universal a la lucha por la emancipación política latinoamericana, en alguna forma sentó bases importantes —que hoy en día se ven más claras en la retrospectiva histórica— para la actual causa tercermundista. A través de su genial idea del Congreso Anfictiónico de Panamá, Bolívar convoca a las repúblicas americanas antes colonias españolas para la conformación de una comunidad internacional fraterna y libre de la tiranía colonial, haciendo inclusive mención de África y Asia en la concepción más amplia de sus propósitos. Así, en la carta de invitación, cursada en 1824, Bolívar expresa: *"Parece que si el mundo hubiese de elegir su capital, el Istmo de Panamá sería señalado para ese augusto destino, colocado como está en el centro del globo viendo por una parte el Asia y por la otra el Africa y Europa".*

Después de la obtención de su independencia política, las nuevas repúblicas latinoamericanas se sumergieron entre 1900 y 1960 en un letargo histórico de individualismo nacional y de lazos bilaterales predominantes con Inglaterra y Estados Unidos, sucesivamente; todo ello en general dentro de un pronunciado culto a los valores de la "sociedad occidental".

* Economista y abogado venezolano. Fue ministro de Hacienda, jefe de Cordiplán, y ministro de Energía y Minas. Se desempeñó como Secretario General de la UNCTAD. Actualmente es ministro de Estado para Asuntos Económicos Internacionales.

Hacia el final de esta etapa el influjo tercermundista sobre América Latina vendría principalmente de los confines afroasiáticos. La mayor parte de los países del Asia Oriental, surgidos inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, y los estados árabes provenientes del desmoronamiento del Imperio Otomano después de la Primera Guerra Mundial, concurrirían en torno al concepto del no-alineamiento, que perseguía la soberana equidistancia y autodeterminación en relación al envolvente conflicto este-oeste, que particularmente concernía a Estados Unidos y la Unión Soviética. En este contexto, tiene lugar la reunión de Bandung, en 1954, mediante la cual el grupo de países afro-asiáticos sienta la base política para el lanzamiento del Movimiento de Países No Alineados, liderado por estadistas de la talla de Nehru (India), Tito (Yugoslavia) y Nasser (Egipto). En Bandung se consagran los principios de la no interferencia en los asuntos internos de los estados, de la no agresión, del respeto a la integridad territorial, de la equidad en las relaciones entre los estados, y de la coexistencia pacífica.

Los crecientes conflictos económicos y políticos con los Estados Unidos, particularmente la cada vez mayor preocupación por el poder desmedido de las empresas transnacionales provenientes de ese país, incentivaron el acercamiento latinoamericano al grupo afro-asiático. América Latina por otro lado comienza una etapa de aportes conceptuales importantes a la causa del Tercer Mundo, entre los cuales, para los efectos de nuestro análisis, podrían destacarse contribuciones tales como la teoría centro-periferia de Raúl Prebisch, el magistral ensayo "Los Condenados de la Tierra" de Frantz Fanon, la formulación de la Teoría de la Dependencia por autores tales como Fernando Henrique Cardoso, la concepción de la OPEP en concurrencia con estrategias de Arabia Saudita e Irak, y la tesis de la jurisdicción de las 200 millas en el Derecho del Mar.

El encuentro definitivo de América Latina y el Tercer Mundo afroasiático en la época contemporánea tiene lugar al calor del conflicto económico norte-sur en el marco de la organización de las Naciones Unidas. Con la realización de la I Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) donde la teoría centro-periferia de Raúl Prebisch causa impacto, América Latina inicia una lucha resuelta y solidaria junto a los otros países

asiáticos y africanos por mejorar los desfavorables e intolerables términos del intercambio económico con el mundo desarrollado. Esta lucha que se iría profundizando a través de las subsiguientes reuniones de la UNCTAD, y de Asambleas Generales Extraordinarias de Naciones Unidas, culmina en el conflicto de 1973 en torno al tema energético y el planteamiento del mundo en desarrollo en 1974 en pro del establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional. El Tercer Mundo se manifiesta en las Naciones Unidas particularmente a través del Grupo de los 77, su expresión negociadora principal con el Norte en los temas económicos.

Paralelamente al proceso anterior, el Tercer Mundo va dedicando creciente atención a la cooperación sur-sur, es decir a la cooperación entre los países en desarrollo para forjar lazos económicos y técnicos entre éstos. Diversas reuniones también tienen lugar en este ámbito, tanto en el Movimiento de los No Alineados (que lanza el concepto de la autoconfianza colectiva en su reunión cumbre de Lusaka en 1970) como en el marco del Grupo de los 77 (que con la adopción del trascendente Programa de Acción Caracas en 1981 se constituye en la expresión principal del Tercer Mundo en el impulso de la cooperación sur-sur).

La participación del comercio de América Latina con el resto del Tercer Mundo en el comercio total de exportaciones de la región aumentó en más del 100 por ciento durante la década de los setenta.

Acompañando esta aproximación de grandes rasgos al resto del mundo en desarrollo, se realizan acciones económicas específicas de vinculación con África y Asia por parte de países de América Latina. Brasil y Argentina en particular alcanzan un significativo intercambio económico con África, apoyándose en el atractivo que las "tecnologías intermedias" desarrolladas en dichos países tienen para los países africanos. Cuba también llega a desarrollar un intercambio importante con países de la misma región en sectores técnicos y sociales. Entre 1966 y 1977 países como Perú, Guyana, Chile, Bolivia, Jamaica y México y Venezuela se afilian a asociaciones interregionales de productores, donde con otros países africanos y asiáticos hacen causa común para defender precios justos para productos tales como el cobre, tungsteno, bauxita, hierro y mercurio.

Todo el anterior recuento histórico se refiere

fundamentalmente al componente de realidad presente en los lazos de América Latina con el resto del Tercer Mundo, que no solamente tocan un no desdeñable intercambio económico y técnico sino que se ubican en la esencia misma de lo latinoamericano a través de lo cultural y lo étnico.

III. Situación actual

El componente de imperativo actual está dado primordialmente en función de los programas de cooperación que se ha propuesto desarrollar la región con el resto del Tercer Mundo, actuando con la conciencia de que sólo en la acción común y solidaria con los otros países del mundo en desarrollo podrá América Latina resolver problemas económicos que poseen una raigambre mundial.

En este ámbito es ilimitado lo que está por hacer. En este sentido, cabe señalar que a pesar del dinámico crecimiento experimentado por el comercio de la región con el resto del mundo en desarrollo durante la década de los setenta, tal comercio constituye actualmente sólo cerca de un 5 por ciento del total de exportaciones de la América Latina.

La cooperación de América Latina con el resto del Tercer Mundo —y en general la cooperación sur-sur— tendrá éxito en la medida en que las acciones que se acometan se apoyen en el aprovechamiento del inmenso potencial de complementación económica que existe en el mundo en desarrollo y en la reducción de su vulnerabilidad frente al elementos externos. Ello redundaría en beneficios mutuos los cuales serán el mejor aliciente para participar y perseverar en los esfuerzos de cooperación. Quizás el Programa de Acción de Caracas constituya el marco más valedero e indicativo para analizar las principales acciones de cooperación económica que están planteadas. El Programa de Acción de Caracas (PAC) fue el resultado de una etapa de discusiones interregionales intensas —algunas incluso de muy alto nivel técnico— en la cual representantes gubernamentales latinoamericanos llegaron a establecer con contrapartes africanos y asiáticos un conjunto de acciones concretas por emprender para adelantar la cooperación interregional en las áreas del comercio, industrialización, finanzas, agricultura y alimentación, energía, materias primas, tecnología, y cooperación técnica. El planteamiento de las acciones en estos sectores se ve acompañado en el PAC por la adopción de un conjunto de mecanismos

que no tienen precedentes en la historia de la cooperación sur-sur, entre los cuales destacan una unidad de apoyo técnico-logístico para el Presidente del Grupo de los 77 en Nueva York (el Núcleo de Asistentes) y una Cuenta Financiera para gastos relacionados con la puesta en práctica del PAC. También se sugieren no menos importantes mecanismos de acción gubernamental como tal, tales como los Comités de Acción y las empresas multinacionales, ambos con el novedoso atractivo, a los efectos del ámbito interregional, de incentivar proyectos específicos de países interesados. El Programa de Acción de Caracas también ha promovido la formulación de dos importantes instrumentos para impulsar la cooperación entre los países en desarrollo: la Red de Información Multisectorial (RIM) y el Sistema Global de Preferencias Comerciales (SGPC). La RIM pretende ser el medio informativo de la cooperación sur-sur, cumpliendo así el crucial papel de facilitar la identificación de oportunidades reales de cooperación en el ámbito de los diversos sectores. El SGPC por otra parte está destinado a suministrar un marco de largo alcance promotor del comercio interregional. La concepción de ambos instrumentos está ya bastante adelantada a través de las varias reuniones técnicas que se han realizado hasta el presente sobre la RIM y el SGPC. Falta fundamentalmente la decisión política sobre su puesta en marcha. En situación similar se encuentra la propuesta del Banco del Sur, llamado a desempeñar la función de un brazo financiero importante en la concreción de proyectos específicos de cooperación sur-sur, en particular en el ámbito del comercio.

El Programa de Acción de Caracas, en su carácter de síntesis acabada del gran proyecto de cooperación sur-sur que se ha venido gestando de todas las deliberaciones de años pasados entre los países en desarrollo, constituye el marco más apropiado y natural para la cooperación de los países

latinoamericanos con los otros países en desarrollo de África y Asia. Pero la ejecución del PAC no debe limitarse a impulsar programas de cooperación universales (a nivel de todo el Tercer Mundo) y rígidos que no se correspondan con la complejidad del mundo en desarrollo y el carácter aún primario o incipiente de los lazos económicos de América Latina con África y Asia. Tal concepción errónea, que ya ha sido probada aun al nivel latinoamericano con el fracaso de esquemas tales como el de la ALALC, sólo conduciría a la frustración y a un prematuro o injusto cuestionamiento de la vigencia de la solidaridad o unidad del mundo en desarrollo. Por el contrario, en esta etapa inicial de la puesta en marcha sistemática de la cooperación sur-sur debería darse atención especial a la acción de países interesados en torno a proyectos específicos, con sujeción a los grandes objetivos del mundo en desarrollo como un todo. De allí la importancia de dar prioridad en la puesta en práctica del PAC a la información como medio de determinar las reales posibilidades de cooperación, única garantía de darle una base operativa auténtica a planes generales de cooperación, que de otro modo resultarían irrealizables.

Finalmente el componente de imperativo actual de las relaciones de América Latina con África y Asia también se refleja en la ineludible coordinación con los otros países en desarrollo en el frente norte-sur, frente donde por lo demás, como se refleja en el capítulo anterior, ha habido una concurrencia natural histórica entre los latinoamericanos, africanos y asiáticos, enfrentados todos, como lo han estado desde el principio, a un sistema económico mundial que les es estructuralmente desfavorable y que fue diseñado por las potencias occidentales vencedoras de la Segunda Guerra Mundial sin la participación del mundo en desarrollo. A título de ejemplo, países latinoamericanos tales como Brasil y México se dan cuenta que sólo en la acción

internacional planteada en conjunción con otros países en desarrollo pueden resolver el problema del proteccionismo que tanto afecta en particular a sus economías. Países como Venezuela y Ecuador requieren del frente unido de la OPEP para enfrentar efectivamente las tendencias manipuladoras de los precios del petróleo existentes en el mundo desarrollado. Aun el caso del problema de la deuda, que tiene como principal epicentro el continente latinoamericano al albergar éste a los principales países deudores, requeriría para su solución definitiva de una acción concertada a nivel norte-sur debido a la raigambre mundial de aspectos conexos tales como el comercio y las finanzas. La cooperación sur-sur no es una empresa fácil. Habrá que vencer obstáculos importantes tanto en el frente interno como el externo, obstáculos que son expresión de la fuerza de los intereses creados en torno al orden establecido.

En resumidas cuentas, la necesidad de mayores relaciones de América Latina con el resto del mundo en desarrollo se reduce a la solidaridad natural que se produce entre países con una debilidad afín enfrentados a problemas económicos comunes de envergadura internacional, y a una solidaridad que se nutre de un trasfondo histórico y cultural innegable. La identidad de intereses y lazos de América Latina con el resto del Tercer Mundo adquiere una clara significación en tal contexto.

En las actuales conflictivas circunstancias, nadie puede negar, aunque a veces se pretende hacerlo, el indispensable papel que le corresponde desempeñar al Tercer Mundo para edificar sobre bases justas, equitativas y racionales, un sistema económico internacional que ponga fin al desorden reinante, generador de toda clase de abusos y atropellos en contra de los más débiles. En este desafío sin precedentes, América Latina tendrá que estar necesariamente al lado de las demás regiones del mundo en desarrollo.

Las relaciones de cooperación internacional entre los países socialistas miembros del CAME y los países latinoamericanos

Lic. Héctor Rodríguez Llompart*

El crecimiento logrado en el intercambio comercial es el más elocuente indicador de las futuras posibilidades del comercio y de las relaciones de colaboración económica entre los países latinoamericanos y los países socialistas europeos miembros del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME). Entre 1970 y 1975 se triplicó el intercambio comercial entre ambos grupos de países y continuó aumentando a un ritmo ascendente de 1975 a 1981 hasta crecer su volumen en dos veces y media en ese período, según las estadísticas publicadas por las Naciones Unidas. En los años de 1970 a 1981 el intercambio comercial creció más de ocho veces, desde cerca de dos mil millones de dólares en 1970 hasta más de diez y seis mil millones en 1981. Tales cifras incluyen obviamente a nuestro país. Si separamos las cifras del comercio CAME-Cuba, ese crecimiento disminuirá ligeramente, pero aún así representará un aumento de 7 veces en 1981 sobre el volumen de 1970, lo que demuestra un crecimiento consistente y sostenido en un período de tiempo lo suficientemente largo como para considerarlo característico¹. Aunque tales volúmenes no tienen un peso significativo dentro del total de comercio de ambos grupos de países, constituyen una señal positiva de lo que pudiera alcanzarse en el desarrollo del comercio entre ellos. ¿Qué interés real existe para incrementar las relaciones comerciales e intensificar la cooperación entre los países socialistas europeos miembros del CAME y nuestros países, y bajo qué principios esto podría realizarse?

En ocasión tan temprana como su Primera Reunión Ordinaria celebrada en Panamá en octubre de 1975 y la Primera Reunión Extraordinaria efectuada en enero de 1976 en Caracas, el Consejo Latinoamericano del SELA, en su Decisión N° 1, aprobó los "Criterios y Lineamientos Fundamentales para la Preparación del Primer Programa de Trabajo del SELA", en los que puede leerse, en el acápite dedicado a "Coordinación y Consulta Latinoamericana" que se emprenda "un proceso de coordinación latinoamericana", en el siguiente campo:

"Planteamientos conjuntos ante el CAME, destinados, entre otros aspectos, a lograr una expansión del comercio de productos básicos y manufacturas latinoamericanas, así como la cooperación para el establecimiento de industrias y la realización de proyectos de desarrollo de la región". En la IV Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, celebrada en 1978, se adoptó la Decisión N° 24, con el siguiente contenido:

"Encomendar a la Secretaría Permanente que establezca contactos de trabajo con el Consejo de Asistencia Mutua Económica (CAME). . .".

Con tal orientación adoptada por su instancia superior, la Secretaría Permanente estableció oportunos contactos de trabajo con su homólogo del CAME. En la Decisión N° 40, adoptada en la V Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, se acordó "encomendar a la Secretaría Permanente que prosiga sus contactos de trabajo con el Consejo de Asistencia Mutua Económica. . . con el objeto de diversificar las relaciones económicas de la región y las bases de negociación con los países desarrollados".

Más recientemente, en octubre de 1984, se adoptó por el Consejo Latinoamericano la Decisión N° 191, la cual es más explícita en cuanto a las motivaciones latinoamericanas para la diversificación de sus relaciones económicas externas, y en tal sentido expresa literalmente:

"Considerando: Que América Latina se encuentra en proceso de diversificación de sus relaciones económicas externas con el propósito de disminuir su vulnerabilidad e incrementar su capacidad de negociación externa;

Que la actual crisis económica por la que atraviesa la región torna aún más importante diversificar sus relaciones externas en materia de comercio, tecnología y financiamiento con terceros países o grupos

de países.

Decide: Artículo 1.- Expresar el interés de los Estados Miembros por perfeccionar la cooperación e incrementar las relaciones económicas con. . . los Países Miembros del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME). Con ese propósito, se considera necesario que la Secretaría Permanente realice un análisis de situación de las relaciones económicas y comerciales y desarrolle acciones que permitan precisar las posibilidades de ampliar y fortalecer dichas relaciones, contribuyendo a mejorar la situación externa de la región en el ámbito comercial, financiero y tecnológico.

Artículo 2.- Con el propósito de cumplir lo dispuesto en el artículo anterior, encomendar a la Secretaría Permanente que realice contactos con instituciones interesadas en el tema, pertenecientes a estos países o grupos de países y organismos regionales e internacionales, con el propósito de determinar si es factible realizar proyectos y estudios conjuntos.

Mediante tales Decisiones, adoptadas en el seno de su órgano más representativo en las relaciones económicas internacionales, los países latinoamericanos expresaron nítidamente su intención de ampliar y fortalecer las relaciones económicas y comerciales con los países europeos miembros del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), y los objetivos que se proponen a tal fin.

Por su parte, el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), al adoptar en 1971, en Bucarest, Rumania, el "Programa Complejo de Profundización y Perfeccionamiento de la Colaboración y de Desarrollo de la Integración Económica Socialista de los países del CAME", expresó: "La Sesión declara que en la realización de las medidas previstas en el Programa Complejo podrán participar plena o parcialmente cualquier país que no sea miembro del CAME. Los países del CAME. . . seguirán fomentando las relaciones económicas y científico-técnicas. . . sobre la base de los principios de la coexistencia pacífica, de la igualdad de derechos, del provecho mutuo y del respeto de la soberanía"².

Tal disposición ha sido reiterada en varias oportunidades y ratificada y ampliada en ocasión de la Conferencia Económica Cumbre de los países miembros del CAME celebrada en Moscú en junio de 1984, en cuya "Declaración acerca de las direcciones fundamentales del desarrollo y la profundización ulterior de la colaboración

* Ministro Presidente del Comité Estatal Colaboración Económica de la República de Cuba.

económica y científico-técnica de los países del CAME" se expresa:

"Los países miembros del CAME continuarán materializando la línea de principio dirigida al desarrollo de los vínculos económico-comerciales y científico técnicos con todos los países del mundo sobre la base de ventaja mutua, igualdad de derechos, no injerencia en los asuntos internos y respeto de los compromisos internacionales contraídos".

"Ellos, también, en lo adelante, ampliarán la colaboración con los países en desarrollo, partiendo de que esto contribuirá al auge de las economías nacionales y al fortalecimiento de la independencia económica de los países mencionados, al desarrollo de los vínculos económicos mutuamente ventajosos con los mismos".

"Se ratificó la convicción de que el desarrollo de estos vínculos contribuirá al fortalecimiento de la comprensión mutua entre los pueblos y a la distensión internacional".

Enfatizando en los principios a aplicar, la propia Conferencia Económica Cumbre, en su "Declaración de los países miembros del Consejo de Ayuda Mutua Económica - La preservación de la paz y la colaboración económica internacional", manifestó lo siguiente:

"De la práctica de las relaciones internacionales deben ser excluidos cualesquiera métodos de agresión económica como la aplicación o amenaza de aplicación del embargo, el boicot y el bloqueo comercial, crediticio y tecnológico".

"En las relaciones económicas entre los Estados es necesario observar estrictamente los principios respecto a la independencia nacional y a la soberanía, la no injerencia en los asuntos internos, la no aplicación de la fuerza o de la amenaza de fuerza, la plena igualdad de derechos, el respeto a los intereses nacionales y los derechos de cada pueblo a disponer de su propio destino, la ventaja mutua, la no discriminación y el régimen de nación más favorecida".

"Los países miembros del CAME son partidarios consecuentes de la adopción de decisiones y acciones efectivas dirigidas a eliminar cualquier tipo de explotación en las relaciones económicas internacionales, a asegurar una colaboración científico-técnica internacional sin obstáculos, a eliminar la discriminación, los obstáculos artificiales y el intercambio desigual en las relaciones comerciales, a establecer una correlación justa y económicamente fundamentada de los precios de las materias

primas, los alimentos y los artículos industriales y, con este fin, fortalecer el control sobre la actividad de los monopolios transnacionales. Ellos se pronuncian por ordenar las relaciones monetario-financieras, contra la política de altas tasas de intereses, por la normalización de las condiciones de la concesión y pago de los créditos, de manera que estas condiciones, especialmente con respecto a la deuda de los países en desarrollo, no sean utilizadas como instrumentos de presión política e injerencia en los asuntos internos"³.

Como se observará, los principios enunciados por el CAME coinciden plenamente con los invocados por el SELA para adoptar sus Decisiones de solidaridad con Panamá, Nicaragua, Argentina y nuestro país⁴, en el caso de conflictos o agresiones económicas y es sobre las bases de interés mutuo enumeradas y los principios adoptados por ambos grupos de países, que se han desarrollado sus relaciones comerciales y de colaboración.

Claro está que en el desarrollo de estas relaciones no todo es color de rosa. Para ampliar el comercio, por ejemplo, existen aspectos limitantes que es necesario remover, acerca de los cuales será necesario continuar realizando esfuerzos conjuntos. Tales son la distancia geográfica y la falta de líneas marítimas regulares, los mecanismos de financiamiento y pagos, aún insuficientemente desarrollados, el mutuo desconocimiento de capacidades, mercados y tecnologías, por citar algunos⁵. Tales limitaciones constituyen verdaderos desafíos y un permanente incentivo para continuar avanzando hacia un futuro promisorio en las relaciones entre ambos grupos de países.

Los esfuerzos comunes por desarrollar los lazos comerciales y de colaboración económica y científico técnica entre los países de la América Latina y los países europeos miembros del CAME, han dispuesto de un amplio respaldo por parte de entidades internacionales y regionales tales como la UNCTAD, la CEPAL y el SELA, con el apoyo técnico y financiero del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Con el objetivo de identificar y precisar inconvenientes y posibilidades, se han acometido varios estudios y proyectos y elaborado importantes documentos en los que se recogen los resultados de las exploraciones, análisis y trabajos realizados.

Una manifestación evidente de respaldo de los organismos económicos regionales a

los esfuerzos por intensificar las relaciones económicas y comerciales de los países latinoamericanos con los países socialistas europeos miembros del CAME, fue la presencia de la CEPAL y el SELA, en las personas de sus respectivos Secretarios, Sres. Enrique Iglesias y Sebastián Alegrett, en la XXXIX Sesión del CAME, realizada por primera vez en la América Latina, en La Habana, en octubre del pasado año.

Las relaciones de los países del CAME con los países de la región no se han circunscrito al comercio. Tales relaciones abarcan una amplia gama de acciones de cooperación industrial y de colaboración económica y científico-técnica que han ido en constante ascenso. Como acciones específicas de carácter multilateral pueden señalarse el ingreso de Cuba al CAME en el año 1972, el Convenio de Colaboración entre el CAME y México, suscrito el 30 de agosto de 1975 y la creación de la Comisión Mixta CAME-México, y el Convenio de Cooperación entre la República de Nicaragua y el CAME, firmado el 16 de septiembre de 1983 y la creación de la Comisión Mixta CAME Nicaragua.

En el campo de la cooperación industrial y la colaboración económica se inscriben numerosas acciones de países miembros del CAME en países latinoamericanos. Entre ellas, por citar las de mayor trascendencia y significación, se destacan las realizadas en el campo de la hidroenergía. En rama tan importante la América Latina expandió su capacidad hidroeléctrica en 45 mil megavatios, de los cuales 8,100, que representan casi una quinta parte, fueron realizados con tecnología e inversiones de los países miembros del CAME, en forma calificada por los usuarios de satisfactoria en términos de precios, tiempo de los plazos, bajas tasas de interés y eficiente tecnología⁶.

La rama hidroenergética constituye un típico caso de interés mutuo y de posibilidades de cooperación técnica y económica entre ambos grupos de países. Es conocida la extraordinaria importancia que esta rama tiene para los países latinoamericanos, su potencial y su valor estratégico en el proceso de desarrollo económico y social. También es conocida la vasta experiencia de algunos de los países miembros del CAME y su capacidad de diseño, proyección y fabricación de equipos de generación de electricidad, tal como ha quedado evidenciado en proyectos ejecutados en Argentina, Brasil, Uruguay y Perú, tanto en centrales hidroeléctricas como

en plantas termoeléctricas⁷.

En la década de los años 70 la cooperación de los miembros del CAME con esos países alcanzó cerca de mil millones de dólares en suministro de turbinas, generadores y plantas térmicas, con la URSS y Checoslovaquia como principales suministradores.

El mayor desarrollo de centrales hidroeléctricas construidas en Argentina en colaboración con países del CAME corresponde a Salto Grande, que es una obra binacional entre Argentina y Uruguay. El suministro, adjudicado a una empresa soviética en licitación internacional abierta, a la que concurren siete proponentes, consistió en catorce grandes turbinas y generadores. Las condiciones de costo y financieras fueron muy favorables, los plazos se fijaron en 10 años a partir de la puesta en servicio y un interés anual del 40/o.

Las turbinas y generadores para la Central hidroeléctrica "Agua del Toro" fueron suministradas por Checoslovaquia mediante licitación internacional. También bajo licitación se contrataron las turbinas y las bombas, suministradas por Checoslovaquia para la Central hidroeléctrica "Los Reyunos". Esta notable obra de ingeniería constituye la primera central de bombeo en Argentina y consta de dos turbinas que pueden actuar en forma reversible, como turbinas o como bombas, para acumular agua en las horas de baja demanda y para generar electricidad cuando la demanda así lo exige.

Checoslovaquia ha suministrado, mediante convenio "llave en mano", dos grupos a vapor de 60 MW cada uno y otro de 125 MW. Los dos primeros fueron instalados en la Central "Güemes" en Salta, y la de 125 MW en "Luján de Cuyo". Estas tres unidades tienen la característica de que pueden quemar gas natural y alternativamente fuel-oil.

Se realizaron contratos con la URSS como suministrador para 3 centrales termoeléctricas de 310 MW, una de las cuales se está concluyendo de instalar como "Costanera 7" y las otras dos se están instalando en "Bahía Blanca". Las calderas de estas instalaciones pueden quemar indistintamente carbón, fuel oil o gas.

En la década de los años 60, mediante un convenio con Brasil, Checoslovaquia suministró tres centrales hidroeléctricas de tamaño mediano. En la década de los años 70 Brasil contrató los equipos para la gran

central hidroeléctrica "Promissao" a Checoslovaquia y las de las grandes centrales "Capivara" y "Sobradinho" a la Unión Soviética.

En 1974 Brasil contrató a Checoslovaquia un grupo término de 125 KW denominada "Igarapa" y en 1975 dos grupos gemelos también de 125 KW para la Central "J. Lacerda III".

En cuanto a Perú, ha desarrollado una central hidroeléctrica en colaboración con Hungría y varias centrales térmicas pequeñas, y grupos diesel, con Checoslovaquia.

Es importante destacar la amplia participación que han tenido las empresas latinoamericanas de los países en que se han asentado estas inversiones, las cuales han cooperado con las empresas de los países miembros del CAME.

Las operaciones de cooperación económica descritas pueden dar una idea de las amplias posibilidades existentes para el desarrollo e incremento de las relaciones entre ambos grupos de países bajo condiciones justas y mutuamente ventajosas, de las que Cuba puede mostrar valiosas experiencias.

El sistema electroenergético de Cuba ha crecido desde 397 MW de capacidad existente en 1958 hasta 2,333 MW en 1982 para un aumento de casi seis veces mediante un amplio programa inversionista desarrollado en colaboración con la URSS y Checoslovaquia, actualmente se construye con asistencia de la URSS el primer bloque de 425 MW de la central electronuclear "Jaragua" cuya primera etapa alcanzará los 850 MW. Claro está que no es solamente en la rama de generación de electricidad que Cuba se ha visto favorecida en sus relaciones con los países socialistas de Europa.

El ingreso de Cuba al CAME en 1972 comenzó a reportarle de inmediato valiosos beneficios. El primero de ellos la participación de los técnicos y especialistas cubanos en los distintos Comités y Comisiones Permanentes del CAME, ya que como es conocido, este organismo internacional cuenta con varios Comités en áreas económicas especializadas tales como la planificación, la colaboración científico técnica y el abastecimiento técnico material, y cuenta, además, con varias Comisiones Permanentes que atienden ramas económicas tales como la atomoenergética, la mecánica, metalúrgica, química, agricultura, etc. Esta participación significó recibir el beneficio de una valiosa experiencia de países con mayor desarrollo que el nuestro⁸.

Además, la participación de Cuba en el CAME fue muy activa desde sus comienzos, de lo que puede dar una idea el hecho de que actualmente participamos en 188 de los 500 convenios suscritos por los países del CAME sobre especialización y cooperación productiva, científico-técnica y construcción conjunta de diversas plantas industriales⁹.

Es particularmente destacable la participación conjunta de nuestro país en programas de extraordinaria importancia para el desarrollo económico tales como los de producción de azúcar, níquel, cítricos, exploración geológica y desarrollo de la ciencia y la técnica. La envergadura científico-técnica de estos programas y su monto financiero harían prohibitivo el asumirlos por nuestro país, y muy difícil llevarlos a cabo por vía bilateral, mientras que el esfuerzo conjunto multilateral posibilita su ejecución y sus resultados repercuten beneficiosamente en las economías de los países participantes. Tales Programas tienen un horizonte perspectivo amplio, de varios lustros, lo que contribuye a una mayor estabilidad y un eficiente desarrollo de la planificación a mediano y largo plazo.

Las características de tales "Programas Específicos de Colaboración a Largo Plazo" (PELC), como se les denomina, es que en ellos participan los países interesados, pues como es conocido, el CAME no es un organismo internacional de carácter supranacional y sus acuerdos económicos solamente son obligatorios para los países que han expresado su deseo de participar en ellos.

Además del beneficio de la participación en tales actividades y en Programas de extraordinaria importancia para el país, Cuba disfruta en el CAME del tratamiento que se otorga a sus países miembros de menos desarrollo, lo que se traduce en relaciones de intercambio justas y equitativas y un tratamiento financiero adecuado. Como dijera recientemente nuestro Presidente, compañero Fidel Castro: "Hemos logrado . . . un nuevo orden económico internacional en nuestras relaciones con los países socialistas. Nuestras deudas se renegocian casi automáticamente con los países socialistas, a largos años y sin intereses. Nuestro azúcar tiene otro precio con ellos, y todos nuestros productos de exportación. . . Eso nos ha permitido disponer de recursos para construir fábricas, carreteras, caminos, presas, escuelas, hospitales, viviendas. . ."¹⁰

La participación de Cuba en el CAME significa un soporte importante en sus propósitos de transformar de manera radical la estructura económica del país, diversificar la producción y lograr una mayor integración del aparato productivo, de forma tal que dicho proceso influya positivamente en sus relaciones económicas externas¹¹.

Las experiencias de Cuba en el CAME le permiten afirmar que los propósitos de los países latinoamericanos miembros del SELA, recogidos en la Decisión N° 191 del Consejo Latinoamericano, encaminados a enfrentar la crisis que padecen, mediante la diversificación de sus relaciones con el exterior para disminuir su vulnerabilidad en el comercio, la transferencia de tecnología y el financiamiento externo, pueden encontrar buen cauce con los países miembros del CAME, siempre que exista decisión política para ello y que las diferencias de sistemas económicos se tengan en cuenta como antecedente y no como obstáculo.

Es conveniente insistir en algunas de las ideas consideradas en el Seminario CEPAL/

UNCTAD/PNUD sobre Relaciones Económicas entre Países de América Latina y Países Miembros del Consejo de Asistencia Mutua Económica (CAME), celebrado en Buenos Aires en julio del año pasado, ideas que de ponerse en práctica podrían contribuir a remover obstáculos y facilitar el desarrollo del comercio y el incremento de la cooperación económica entre ambos grupos de países:

Promover el aumento de la cooperación industrial mediante acuerdos de compensación. Los países latinoamericanos podrían adquirir plantas productivas en los países miembros del CAME y exportar a éstos, como pago, parte de las manufacturas o semimanufacturas producidas en esas plantas.

Estudiar la utilización de posibles capacidades ociosas en el transporte marítimo internacional.

Promover vínculos y contactos entre el CAME y los órganos de integración y cooperación latinoamericanos.

Preparación y difusión de estudios para reducir la falta de conocimientos recíprocos que impiden identificar las posibilidades

de cooperación industrial y en otras ramas de la economía.

Promover la concertación de acuerdos intergubernamentales a largo plazo, que abarquen el comercio, los pagos y el financiamiento, la asistencia y la colaboración científico-técnica y diversos tipos de cooperación en la producción. Elaboración de programas bilaterales de cooperación económica, comercial y científico-técnica a largo plazo (10 a 15 años).

Creación de empresas mixtas en los países interesados para el comercio, la producción, la construcción, el diseño y el asesoramiento. El incremento de las relaciones de cooperación económica entre nuestros países latinoamericanos y los países miembros del CAME constituiría un proceso en el que se aplicarían los principios enunciados por el Sela y el CAME en sus respectivos pronunciamientos y el logro de sus objetivos sólo puede tener como resultado final beneficios recíprocos para ambos grupos de países.

NOTAS

1 Boletín mensual de Estadísticas de las Naciones Unidas, agosto de 1982 y julio de 1983, citado en el "Comercio de Manufacturas entre Países de la América Latina y Países de Europa Oriental miembros del CAME"- Documento E/CEPAL/SEM, 17, páginas 5 y 7.

2 Programa Complejo

de Profundización y Perfeccionamiento de la Colaboración y de Desarrollo de la Integración Económica Socialista de los países miembros del CAME.

3 Revista "Comercio Exterior de la URSS", número 8/84, páginas 1 a la 8.

4 Revista "Capítulos del SELA". Número

8 - Noviembre-Diciembre de 1984, página 52.

5 Conclusiones del Seminario CEPAL/UNCTAD/PNUD sobre Relaciones Económicas entre Países de América Latina y Países Miembros del Consejo de Asistencia Mutua Económica (CAME) Documento TD/B (XXIX) CRP-4, página 4.

6 Revista "América Latina", número 3, marzo de 1985, página 96.

7 Cooperación entre los Países Miembros del CAME y los de América Latina en la Construcción de Centrales Hidroeléctricas' Documento E/CEPAL/SEM, 17.

8 Revista "Cuba Internacional"

Entrevista con el Dr. Carlos Rafael Rodríguez, número 2/85, página 34.

9 Revista "América Latina", número 3, marzo de 1985, página 94.

10 Discurso del Comandante en Jefe Fidel Castro Ruz, Presidente de los Consejos de Estado y de Ministro de la República de Cuba

en las clausuras del Primer Forum Nacional de Energía y en el Encuentro sobre la mujer en la América Latina y el Caribe, Periódicos Granma Internacionalista del 9 de diciembre de 1984 y Juventud Rebelde del 11 de junio de 1985.

11 Folleto "Cuba en el CAME" - Secretariado del Consejo - Moscú, 1984

La banca privada de EE.UU. y la deuda latinoamericana

Richard Weinert
y Seamus O'Cleireacain*

En el presente artículo se examina la actitud de los bancos privados de Estados Unidos frente a la deuda externa regional. Se analiza la brusca contracción en el financiamiento "voluntario", así como la segmentación prevaleciente en el mercado financiero internacional. También se discuten algunas de las propuestas formuladas en Estados Unidos para encarar más articuladamente la actual crisis financiera.

1. La evolución reciente del sector bancario estadounidense y los mercados internacionales de capital

Los hechos más significativos en lo que respecta a la banca comercial en Estados Unidos están relacionados con la recuperación de la economía estadounidense, las elevadas tasas de interés y la acumulación de capital en el sector bancario. La recuperación de la economía norteamericana a partir del cuarto trimestre de 1982, ha sido particularmente significativa. Los bancos comerciales han aumentado en forma considerable los préstamos al sector privado interno de ese país, mientras que los mercados de capital locales han soportado la presión de los empréstitos gubernamentales, necesarios para financiar un déficit fiscal que parece escapar a todo control.

La recuperación económica ha estado acompañada por un aumento de las disparidades en las políticas monetarias y fiscales, lo que hizo persistir las elevadas tasas de interés. La sobrevaluación de la tasa de cambio del dólar unida a la recuperación de la economía, ocasionó en 1983 un déficit comercial de proporciones históricas. Para financiar el déficit comercial, el ingreso de capitales a Estados Unidos se incrementó

considerablemente. Según el Banco de Pagos Internacionales (BIS), la banca comercial de Estados Unidos se había transformado en un prestatario neto del resto del sistema financiero mundial, durante el tercer trimestre de 1983.

La solicitud de empréstitos en el exterior por parte de los bancos comerciales americanos, continuó en el cuarto trimestre de 1983, pues sus pasivos externos brutos aumentaron hasta en unos US\$ 30 mil millones, mientras que los activos externos aumentaron el alrededor de US\$ 12,5 mil millones¹. De acuerdo con las estimaciones del BIS, el sistema bancario de los Estados Unidos fue, durante 1983, un solicitante neto de préstamos y no un proveedor neto de fondos para el sistema financiero internacional. Entre diciembre de 1982 y diciembre de 1983, los activos extranjeros netos de los bancos americanos pasaron de US\$ 117 mil millones a US\$ 99 mil millones².

A nivel global, se produjo un incremento de US\$ 28 mil millones en el crédito bancario internacional neto de los bancos del área correspondiente al BIS, hacia los países situados fuera de esa área³. Sólo una pequeña parte de esos nuevos créditos se concedieron a países de América Latina y gran parte consistió en créditos bancarios "involuntarios" otorgados como parte de paquetes de reestructuración que contenían créditos condicionales del FMI.

Además de los desarrollos generales que se acaban de mencionar, han surgido ciertas tendencias en las actitudes de los bancos comerciales de Estados Unidos con respecto a los préstamos a América Latina. Estos bancos se han mostrado renuentes a conceder voluntariamente nuevos préstamos a la región. Los flujos adicionales de capital con los que han contado estos países han sido destinados, casi en su totalidad, a mantener al día el pago de los intereses. Además del retiro de todos los bancos americanos del mercado latinoamericano, se ha producido el retiro gradual de los llamados bancos regionales más pequeños del mercado internacional. En virtud del número tan elevado de países que se vieron obligados a reprogramar su deuda externa en 1983 se produjo una ruptura con respecto a las prácticas anteriores seguidas en el otorgamiento de préstamos y América Latina fue excluida de los mercados internacionales de capital⁴. El Banco de Pagos Internacionales ha llamado la atención acerca del surgimiento, desde mediados de 1982, de lo que se llama

"mercado escindido" (split market) fuera del área abarcada por el BIS. Por una parte se encuentran América Latina y Europa Oriental, donde no ha habido otorgamiento espontáneo de nuevos préstamos y en el caso concreto de Europa Oriental ocurrió una reducción real en los préstamos pendientes totales. Al otro lado del "Mercado escindido", han continuado los préstamos voluntarios a los países del resto del área considerada aunque, a excepción de los préstamos a los países de la OPEP, los nuevos préstamos se han incrementado muy poco. El "mercado escindido" mencionado por el BIS llevó a algunos observadores a considerar que la crisis de la deuda global fue transformada en un problema regional centrado en América Latina y los bancos de Estados Unidos que son los principales acreedores privados de América Latina⁵. En el caso de las emisiones de bonos internacionales, tal como lo informa la empresa Morgan Guaranty Trust Company, entre 1976 y 1982 correspondían a América Latina tradicionalmente entre el 50 y el 75 por ciento de las emisiones de bonos internacionales del Tercer Mundo, con vencimientos a más de tres años. Los préstamos a América Latina mediante la compra de esas emisiones de bonos produjeron un total de entre US\$ 2 y US\$ 3,5 mil millones por año, como se puede observar en el Cuadro N° 1. En 1983, el total de los nuevos préstamos mediante bonos internacionales a los países de América Latina ascendió solamente a US\$ 71 millones, y se originó en una emisión panameña de US\$ 21 millones y en US\$ 50 millones no asignados⁶. Entre tanto, los mercados de capitales internacionales privados continuaban otorgando préstamos a largo plazo al resto del Tercer Mundo, adquiriendo en 1983 US\$ 2,4 mil millones de nuevas emisiones de bonos internacionales, cifra ligeramente inferior a los US\$ 2,6 mil millones comprados en 1982.

La eliminación selectiva de los préstamos a América Latina también se pone de manifiesto en los datos correspondientes al año 1983 que figuran en el Cuadro N° 1, referentes a los créditos bancarios en eurodivisas, con vencimientos de un año o más. Los préstamos a América Latina disminuyeron hasta 46 por ciento del total de los préstamos en eurodivisas que se otorgaron a los países del Tercer Mundo, cifra inferior al 64-69 por ciento de los tres años anteriores. Mientras que los préstamos

* Richard Weinert, economista estadounidense de la firma Leslie, Weinert & Co., Inc. Seamus O'Cleireacain es profesor norteamericano de economía de City University, Nueva York.

Cuadro N° 1

Nuevos préstamos privados brutos hechos públicos, a mediano plazo, otorgados a América Latina
(millones de dólares)

	Préstamos en bonos internacionales ¹				Créditos bancarios en Eurodivisas ²			
	1980	1981	1982	1983	1980	1981	1982	1983
Argentina	260	195	—	—	2506	2534	1565	1750
Brasil	349	60	91	—	4158	5716	4475	—
Chile	103	30	—	—	1322	2204	1194	1319
Colombia	75	20	35	—	608	1030	741	459
Ecuador	100	—	—	—	1209	934	815	431
México	544	3012	1919	—	5971	7530	7953	5138
Panamá	25	25	—	21	385	255	378	413
Perú	—	25	—	—	480	1407	1069	500
Venezuela	398	291	385	—	6715	7559	6799	237
Otros	134	—	50	50	749	948	489	587
Total	1988	3658	2480	71	24103	30152	26719	15309

¹ Vencimientos a tres o más años.

² Vencimientos a uno o más años.

Fuente: Morgan Guaranty Trust Company, *World Financial Markets*, January 1984, pp. 7-8

bancarios brutos a mediano plazo al resto del mundo se elevaron de US\$ 15 mil millones en 1982 a US\$ 18 mil millones en 1983, el total conocido de créditos bancarios en eurodivisas otorgados a América Latina en 1983, era ligeramente superior a los US\$ 15 mil millones, lo que constituye un brusco descenso con respecto a los niveles de los dos años anteriores y estuvo compuesto casi en su totalidad por préstamos involuntarios de la banca comercial⁷. Los créditos a Brasil y México alcanzaron respectivamente US\$ 4,5 mil millones y US\$ 5,1 mil millones del total otorgado a la región. Es importante destacar que estos son flujos brutos y no dan la magnitud de los nuevos préstamos.

La experiencia latinoamericana con las dos formas de préstamos a mediano plazo descritas anteriormente era contraria a varios desarrollos generales en el ámbito de los préstamos internacionales. En tanto que los préstamos internacionales privados a mediano plazo se reducían a nivel mundial, esta reducción fue más pronunciada en los créditos bancarios en eurodivisas, que en los préstamos por emisiones de bonos. Entre 1982 y 1983, los nuevos créditos bancarios en eurodivisas anunciados públicamente, pasaron de US\$ 84 a US\$ 74 mil millones, mientras que las emisiones de bonos internacionales declinaron marginalmente de

US\$ 78 a US\$ 76 mil millones. El mercado de eurodivisas, conocido durante largo tiempo por las explosivas tasas de crecimiento de los créditos bancarios otorgados, que variaban entre 20 y 30 por ciento anualmente durante la década del 70 y hasta 1982, se paralizó virtualmente en 1983.

Los préstamos bancarios brutos a los países en desarrollo todavía permanecen sumamente concentrados en cuatro países: Argentina, Brasil, México y Corea del Sur, pero esta concentración ha sido menor que lo acostumbrado. Un análisis reciente de la OCDE, sobre el sector de la banca internacional que otorga préstamos a países en desarrollo no miembros de la OPEP (Véase Cuadro N° 2), presenta una disminución de la importancia que tienen estos cuatro países en la cartera de los bancos en los países no pertenecientes a la OPEP. Mientras que los bancos internacionales han aumentado su cartera en esos países, la parte de esa cartera que correspondería a los cuatro principales prestatarios ha venido disminuyendo anualmente desde 1981. En 1983 estos cuatro países representaban el 62 por ciento de los activos brutos y el 85 por ciento de los activos netos de los bancos internacionales en los países en desarrollo no pertenecientes a la OPEP.

Los datos sobre los activos de los bancos, que incluyen la deuda con garantía oficial, exponen claramente los compromisos asumidos por la banca comercial. Si los créditos para exportación garantizados se separaran de los créditos totales, para dejar solamente los préstamos no garantizados, los compromisos netos de los bancos en los cuatro países mencionados han disminuido de un nivel equivalente a casi el doble de los compromisos bancarios netos en todos los países en desarrollo no miembros de la OPEP para 1977, a 94 por ciento en 1983. Tal como lo indica el Cuadro N° 2, hubo un descenso general en el nivel de créditos a corto plazo a los países en desarrollo durante 1983, a la vez que se producía un aumento continuo en el total de los créditos a mediano y a largo plazo. Esto refleja, en parte, la consolidación de la deuda de corto a mediano plazo como resultado de las reprogramaciones de 1983. El aumento de los compromisos brutos en todos los países en desarrollo no miembros de la OPEP, descendió bruscamente del promedio anual de 23 por ciento en el quinquenio 1975-1980 a un 22 por ciento en 1981, a 14 por ciento en 1982 y a 7 por ciento en 1983⁸. El análisis del BIS correspondiente al período diciembre 1980-junio 1982 y junio 1982-diciembre 1983, complementa las

Cuadro N° 2

Cartera de los Bancos en Países en Desarrollo No Miembros de la OPEP
Cálculo de Cantidades Desembolsadas Pendientes
 (Miles de millones de dólares)

	1977	1980	1981	1982	1983
Créditos a corto plazo	31	77	95	104	96
Créditos a corto y mediano plazo	64	132	161	186	216
Garantizados por el gobierno					
Créditos a la exportación	8	25	29	32	36
Préstamos y créditos financieros	56	107	132	155	180
Total de la cartera bruta	95	209	255	290	312
Porcentaje correspondiente a 4 países ¹	60	61	64	63	62
Depósitos	70	100	116	118	120
Porcentaje correspondiente a 4 países ¹	29	24	24	22	25
Total de la cartera neta	25	109	139	172	192
Porcentaje correspondiente a 4 países ¹	148	95	97	92	85
Cartera neta excluidos créditos garantizados a la exportación	17	84	110	140	156
Porcentaje correspondiente a 4 países ¹	188	112	111	101	94

¹ Argentina, Brasil, Corea del Sur y México

Fuente: OCDE, *External Debt of Developing Countries: 1983 Survey*, Table 15

comparaciones de final de año hechas por la OCDE. El Cuadro N° 3 presenta el notable descenso en los nuevos préstamos brutos a América Latina, mientras que los préstamos a los países de la OPEP aumentaban. El descenso en los préstamos a los países desarrollados situados fuera del área del BIS, puede atribuirse más a la ausencia de solicitudes de créditos cuando comenzó la recesión de los últimos años que a una negativa de otorgar préstamos a esos países. Las mejoras en la balanza de pagos de las operaciones corrientes de estos países también contribuyeron a disminuir las demandas de créditos externos. Los datos del BIS indican que mientras los préstamos brutos a América Latina disminuyeron de US\$ 42,3 mil millones a US\$ 9 mil millones en los dos períodos analizados, los compromisos netos de los bancos aumentaron en sólo US\$ 4,3 mil millones en el segundo de los dos períodos. Los depósitos latinoamericanos en los bancos del área del BIS, que llegaban a US\$ 4,7 mil millones durante el período junio 82-diciembre 83, se encontraban entre las causas que mantenían en un nivel bajo los compromisos netos adquiridos. El BIS

atribuye gran parte del aumento en los depósitos a la reconstitución de las reservas internacionales de México. El Cuadro N° 4 presenta un análisis por trimestres de los compromisos de los bancos del área del BIS en América Latina en 1982 y 1983. Allí se observa que cuando los bancos finalmente incrementaron sus compromisos netos en el cuarto trimestre de 1983, lo hicieron simplemente en US\$ 1,5 mil millones.

2. Los cambios en la actitud de los bancos

Los hechos que se produjeron en la economía estadounidense en 1983 tuvieron una influencia considerable en el surgimiento del "mercado escindido" mencionado anteriormente. Estos hechos incluían aspectos macroeconómicos vinculados con la recuperación de la economía norteamericana; los cambios en las reglamentaciones que modificaron las prácticas de préstamos bancarios y de capitalización; el debate político en el Congreso en relación con el financiamiento del aumento de la cuota del FMI, los cambios en las ganancias de los bancos, tal como se reflejan en los estados financieros trimestrales; y, finalmente, la ola de

adquisiciones de empresas mediante ofertas públicas y compras a plazos con pagos iniciales relativamente bajos. Esta onda de ofertas de compras totales de empresas y la demanda adicional resultante de créditos locales para financiarlas, fue un desarrollo importante de 1983 que continuó en 1984.

La creciente demanda local de préstamos a medida que aumentaba la recuperación económica estaba distribuida en forma desigual en el tiempo y por tipo de prestatario local. La demanda de créditos en el sector privado fue moderada en el primer semestre del año, pero el ritmo aumentó durante el segundo semestre y, particularmente, durante el último trimestre. Los préstamos bancarios al sector privado tuvieron lugar en medio de las restricciones que imponían las políticas monetarias.

El auge de las demandas de créditos en el interior de Estados Unidos durante el año permitió a los bancos eludir fácilmente los préstamos internacionales. El efecto, la pronunciada demanda durante la segunda mitad de 1983, ocasionó una afluencia de fondos hacia Estados Unidos,

Cuadro N° 3

Préstamos de los bancos de los países del área del BIS a países fuera del área del BIS
(US\$ mil millones)

	Dic. 1980 - Junio 1982	Junio 1982 - Dic. 1983
Préstamos bancarios brutos	92,1	41,3
Países desarrollados fuera del área del BIS	26,0	14,2
OPEP	9,1	13,0
Europa Oriental	1,7	-2,7
Países en desarrollo no miembro de la OPEP,	55,3	16,8
de los cuales: América Latina	42,3	9,0
Depósitos bancarios brutos	10,8	-4,4
Países desarrollados fuera del área del BIS	3,5	1,7
OPEP	-3,4	-25,2
Europa Oriental	-2,3	7,3
Países en desarrollo no miembros de la OPEP,	13,0	11,8
de los cuales: América Latina	4,4	4,7
Préstamos bancarios netos	81,3	45,7
Países desarrollados fuera del área del BIS	22,5	12,5
OPEP	12,5	38,2
Europa Oriental	4,0	-10,0
Países en desarrollo no miembros de la OPEP,	42,3	5,0
de los cuales: América Latina	37,9	4,3

Fuente: Bis, *International Banking Developments, Fourth Quarter 1983*, p. 10.

Cuadro N° 4

Cambios en la cartera en América Latina
de los bancos del área del BIS¹ 1982-1983
(US\$ mil millones)

	Nuevos préstamos brutos	Cambios en los depósitos	Cambios en los préstamos netos
1982,I	4,1	-	-
II	7,7	-0,4	8,1
III	1,3	-1,2	2,5
IV	-0,9	-0,2	-0,7
1983,I	2,8	-0,4	3,2
II	1,5	2,4	-0,9
III	1,6	2,9	-1,3
IV	2,7	1,2	1,5

Fuente: BIS *International Banking Developments, Fourth Quarter 1983, Cuadro 4*

1. Excluidos los efectos de la tasa de cambio.

tal como ya se ha mencionado. Los préstamos al consumo fueron particularmente intensos durante 1983, ya que éstos aumentaron con la recuperación de la economía. Los préstamos hipotecarios también aumentaron con el descenso general de las tasas de interés, desde su punto más alto a mediados de 1982. El descenso de las tasas de interés se invirtió a fines de 1983. Parte del aumento en los préstamos bancarios destinados al comercio y a la industria, se explica por la reciente afluencia de ofertas para adquisiciones (take over) y fusiones (merger bids). La demanda para el financiamiento de adquisiciones de empresas ha continuado en 1984. El Cuadro N° 5 detalla la amplitud de la contribución de los préstamos comerciales al financiamiento del déficit fiscal de Estados Unidos. Mientras que los préstamos bancarios comerciales al sector privado interno, calculados por los préstamos totales y los arrendamientos pendientes, aumentaron en un 8,6 por ciento durante el año, las tenencias de títulos del Tesoro de Estados Unidos aumentaron en un 43 por ciento. Dentro de estas tendencias se han producido grandes disparidades en las tasas de préstamos de grupos particulares de bancos. En 1983, los diez bancos principales con casa matriz en la ciudad de Nueva York, registraron un descenso en los préstamos internos. Las tasas de crecimiento más elevadas correspondieron a los bancos pequeños. Durante el primer trimestre de 1984 se invirtieron estos papeles relativos. Los detalles se dan en el Cuadro N° 6. Por último, el Cuadro N° 7 contiene un análisis de los fondos que circularon y muestra hasta qué punto los mercados crediticios de Estados Unidos han empezado a evitar los préstamos al exterior y volcarse más hacia el mercado interno. Mientras que los préstamos al exterior habían pasado del 7 por ciento del total de créditos otorgados en 1980 y 1981, el nivel de 1983 estuvo por debajo del 3 por ciento. Durante el primer semestre de 1983 el lento crecimiento de la demanda de préstamos comerciales internos, unido a los "préstamos problemas" tanto a nivel local como internacional, había deprimido las tasas de ganancia en el sector bancario. Los "préstamos problema" como porcentaje del total de los préstamos bancarios se elevaron y, en consecuencia, fueron aumentadas las medidas de protección para el caso de pérdidas por concepto de préstamos. En el primer semestre de 1983 este aumento fue de casi 40 por ciento en promedio. Sin

Cuadro N° 5

Préstamos y títulos: Todos los bancos comerciales
Porcentaje de cambio¹

	1983	1983, IV
Préstamos totales y títulos	10,9	12,2
Títulos del Tesoro de los Estados Unidos	43,7	25,3
Total de préstamos y arrendamientos	8,6	12,9
de los cuales:		
Préstamos industriales y comerciales	5,4	10,4
Préstamos a personas	14,4	22,7

¹ Promedios anuales de las cantidades pendientes ajustadas estacionalmente.

Fuente: Board of Governors, *Federal Reserve Bank Bulletin*, February 1984

Cuadro N° 6

Préstamos bancarios por tipo de banco (cambio porcentual)¹

	Total	1983 Comercio e Industria	Total	1984, I Comercio e Industria
10 bancos de Nueva York	-1,1	-5,4	24	36,2
Grandes bancos regionales	5,6	4,4	21	25,7
Bancos regionales pequeños	12,7	11,0	14	7,0
Bancos extranjeros	3,2	2,1	8,0	7,0
Todos los bancos	8,3	5,2	17,2	18,4
Papeles comerciales	5,8	-8,0	30,8	15,4
Total	8,0	3,6	18,8	18,1

¹ Promedios anuales de las cantidades pendientes ajustadas estacionalmente.

Fuente: Chemical Bank, *Economic Forecast Summary*, April 1984, p. 2

embargo, el papel de los préstamos latinoamericanos suele exagerarse. El grueso de los "préstamos problema" de los bancos comerciales estadounidenses son préstamos internos concentrados en energía, bienes raíces y agricultura. La crisis de la deuda de América Latina hasta ahora no ha afectado las ganancias de los bancos.

Es sólo a partir de diciembre de 1982 cuando se les ha exigido a los bancos informar sobre los "préstamos problema". Por lo tanto es imposible hacer comparaciones satisfactorias con los períodos anteriores. En el caso de los bancos nacionales, se dispone de los datos históricos. El Cuadro N° 8 presenta los datos de mediados del año para esos bancos, para el período 1980-1983.

Puesto que los préstamos en mora (non-performing loans) aumentaron su participación en la cartera de préstamos de los bancos a todo lo largo de 1983, obviamente los bancos comerciales se preocuparon cada vez más de que los préstamos otorgados a países fuesen agregados a los préstamos no recuperables del sector privado. En los informes financieros correspondientes al tercer trimestre de 1983, elaborados por varios de los principales bancos norteamericanos, los préstamos al sector privado en América Latina, tenían un papel prominente en el fuerte incremento de los préstamos en mora. El "holding" banquero más grande del mundo, Citicorp, informó que sus préstamos en mora pasaron de 1,5 a 2,6 mil millones de dólares entre el segundo y el tercer trimestre de 1983. Aproximadamente la mitad de ellos correspondía a América Latina, México, Brasil, Argentina y Venezuela adeudaban para ese momento, 1,2 mil millones del total de 2,6 mil millones de dólares⁹.

Los préstamos en mora (non-performing loans) adicionales redujeron las ganancias de los bancos, ya que la práctica normal de incluir los intereses acumulados como ingresos fue eliminada. La inclusión de los intereses acumulados y no de los pagos reales de intereses también significa que, una vez que el préstamo queda en mora, los bancos deben revisar las ganancias por defecto y cargar los intereses previamente no pagados y acumulados a los ingresos corrientes o reservas. Para los bancos, la creciente preocupación acerca de sus compromisos en América Latina iba más allá de su temor a perder su capital en caso de incumplimiento. Las inquietudes más

Cuadro N° 7

Fondos obtenidos por el sector no financiero
en los mercados crediticios de los Estados Unidos
(Miles de millones de dólares)

	1980	1981	1982	1983 ¹
Total de los fondos obtenidos	370,4 ²	404,4	411,0	509,1 ³
Familiares	117,5	120,6	86,3	149,4
Negocios	126,1	159,6	111,5	95,9
Gobierno federal	79,2	87,4	161,3	205,9
Gobiernos estatales y locales	20,3	9,7	36,3	42,7
Sector extranjero	27,2 ²	27,2	15,7	15,0 ³

1 Promedio anual basado en los primeros tres trimestres.

2 27,2 mil millones equivale al 7,34 por ciento del total (370,4 mil millones).

3 15 mil millones es el 2,94 por ciento del total (509,1 mil millones).

Fuente: *Economic Report of the President 1984*, p. 193.

Cuadro N° 8

Préstamos vencidos como porcentajes de las carteras Bancos Nacionales

Tipo de oficina y tipo de préstamo	1980	1981	1982	1983 ¹
Total (en por ciento)	3,7	3,6	4,4	5,5
Oficinas Locales	4,3	4,2	4,9	5,5
Bienes raíces	4,4	4,4	5,8	5,3
Comerciales e industriales	4,7	4,7	5,4	7,2
Consumidor	3,5	3,2	3,2	2,6
Oficinas extranjeras	1,8	1,4	2,1	5,5

1 Cifras de mediados de año.

Fuente: "Profitability of Insured Commercial Banks in the First Half of 1983", in *Federal Reserve Bulletin*, December 1983, Cuadro 6, p. 890.

inmediatas tenían relación no con un posible incumplimiento por una moratoria general, sino con los efectos de eliminar los intereses acumulados de los estados de ganancias, actuales y pasados. Estos efectos podían observarse en los valores disminuidos de las acciones de los bancos comerciales y las recientes medidas sobre deudas dudosas. La modificación de las medidas relacionadas con pérdidas por concepto de créditos continuaron durante el cuarto trimestre de 1983 y el primer trimestre de 1984. Mientras que las medidas posteriores redujeron el ingreso neto en el cuarto trimestre, los cambios en las regulaciones y la contabilidad hechos durante el año, hacen difícil una comparación entre las ganancias de 1982 y 1983.

Los nuevos requisitos del Federal Reserve en el sentido de que los bancos mantuviesen un capital primario equivalente al 5 por ciento de los activos totales, daban una explicación adicional de las sumas incrementadas para los casos de préstamos en mora, ya que esas reservas se incluían en el capital primario. Con sus adiciones a las reservas para pérdidas en préstamos, el nivel promedio de tales cantidades se fijó en 1,1 por ciento de los préstamos totales a finales de 1983¹⁰. Aunque Citicorp aumentó sus reservas para pérdidas de 0,76 por ciento a 0,86 por ciento entre diciembre de 1982 y diciembre de 1983, estuvo muy por debajo de este nivel de la industria. El Cuadro N° 9 da detalles de los aumentos en las sumas previstas para pérdidas, por tamaño de banco. La renegociación de la deuda brasileña a finales de 1983, permitió a ese país efectuar pagos de intereses sobre su deuda y, en consecuencia, los préstamos a Brasil que se habían considerado anteriormente como préstamos en mora (non-performing) fueron clasificados en una categoría superior. El aumento del capital primario que había ocurrido durante 1983, continuó en el primer trimestre de 1984, cuando catorce de los quince bancos principales aumentaron su capital primario como un porcentaje de los activos¹¹. A finales del trimestre, las proporciones de capital primario variaban de 5,04 por ciento para Bank America a 7,01 por ciento para J.P. Morgan. Por lo tanto, todos los bancos principales estaban cumpliendo con las nuevas proporciones del capital primario sobre los activos totales. Durante ese año, la Reserva Federal, inició nuevos procedimientos que obligaban a los bancos a castigar parcialmente los préstamos a ciertos países. Durante el primer año de funcionamiento, los préstamos a Nicaragua,

Cuadro N° 9

Sumas previstas como protección contra pérdidas en préstamos
 Todos los bancos comerciales asegurados
 (cambio en porcentajes)¹

	1980	1981	1982	1983
Todos los bancos	23	23	29	40
Bancos con capital inferior a US\$ 100 millones	19	20	23	39
Bancos de US\$ 100 millones a un mil millones	23	22	25	35
Bancos de US\$ 1 mil millones o más de los cuales:				
13 "money centers"	18	18	30	35
Otros	31	29	33	47

¹ Tasas de aumento anuales basadas en los primeros seis meses de cada año.

Fuente: Board of Governors, "Profitability of Insured Commercial Banks in the First Half of 1983",
Federal Reserve Bulletin, December 1983, p. 888.

Cuadro N° 10

Ganancias financieras de 1983 de los 15 bancos más grandes

	Ganancias sobre los activos ¹	Ganancias sobre los activos líquidos ²	Ver ³	Cambios en las ganancias ⁴
Bank America	US\$0,27	US\$7,63	4,74	-27
Bankers Trust	0,64	16,16	5,42	10
Chase Manhattan	0,48	13,11	5,09	45
Chemical	0,56	15,06	5,74	28
Citicorp	0,64	16,27	4,80	14
Continental Illinois	0,26	6,14	5,83	36
Crocker National	-0,05	-1,00	5,83	n.d.
First Chicago	0,47	11,37	5,74	21
First Interstate	0,60	12,86	5,46	11
Interfirst	-0,83	-14,55	6,51	n.d.
Manufactures Hanover	0,48	13,42	5,02	9
Mellon National	0,74	14,25	6,08	33
J.P. Morgan	0,77	15,29	6,53	13
Security Pacific	0,71	16,31	5,38	13
Wells Fargo	0,56	12,54	5,73	3

¹ Renta neta menos los dividendos sobre acciones preferidas expresado por cada US\$ 100 de activos.

² Renta neta menos dividendos sobre acciones preferidas expresado por cada US\$ 100 de fondos propios.

³ Capital primario promedio como un porcentaje de los activos totales.

⁴ Aumento porcentual en la renta neta menos los dividendos preferidos durante 1983.

Fuente: Robert A. Bennet, "Poor Year for Biggest Banks", *New York Times*, January 23, 1984, p. D1.

Polonia, Sudán y el Zaire, estaban cubiertos por estas directrices.

Aunque dos de los quince bancos principales de los Estados Unidos, reportaron pérdidas para ese año (Ver Cuadro N° 10), los causantes de las pérdidas fueron los préstamos locales en mora (non-performing) y no los préstamos a América Latina. A pesar de ello, cuando los analistas bancarios observaron los resultados trimestrales del año, estuvieron particularmente interesados en determinar hasta qué punto los bancos individuales tenían préstamos a América Latina entre sus préstamos en mora o tenían alguna probabilidad de agregar estos préstamos a dicha categoría a medida que pasaba el tiempo. El Crocker National Bank dependiente del British Midland Bank, ha sido uno de los principales centros de atención ya que es uno de los dos bancos que arrojó pérdidas durante 1983 dentro del grupo de los quince bancos principales. El componente latinoamericano de sus "préstamos problema" ha sido pequeño en comparación con sus préstamos hipotecarios dudosos. Sin embargo, puede observarse que el riesgo de esos bancos por los préstamos a América Latina, llegaba a US\$ 2,4 mil millones aproximadamente a finales del primer trimestre de 1984, con la mayoría de esos préstamos en Brasil y Argentina, países que figuraron de manera prominente en los acuerdos de renegociación de los últimos doce meses¹². En el caso de Bank America, que tenía "préstamos problema" por un 4 por ciento de los préstamos totales a finales de 1983, sus compromisos en América Latina eran de US\$ 6,8 mil millones en préstamos a Brasil, México y Venezuela, lo que representaba 8,4 por ciento del total de la cartera de préstamos¹³. A finales de año, sus asignaciones para pérdidas por préstamos, eran de 1,25 por ciento de los préstamos totales.

Con motivo de la renegociación de la deuda argentina, el interés de los analistas se trasladó a los compromisos bancarios en Argentina. Manufacturers Hanover es el más grande de los prestamistas individuales a Argentina. Si los intereses no hubiesen sido cancelados, los 426 millones de dólares de los créditos de Manufacturers Hanover a la Argentina habrían sido considerados como en mora (non-performing)¹⁴. El ya convulsionado banco Crocker National Bank, que ocupaba el octavo lugar en tamaño entre los bancos de Estados Unidos, fue considerado por los analistas financieros Keefe, Bruyette y Woods, Inc., como el banco que vería más afectadas sus ganancias

durante el primer trimestre de 1984¹⁵. El éxito en la renegociación brasileña a finales de 1983, dejó a los bancos comerciales considerables provisiones para los casos de pérdidas por préstamos en 1984. El mejoramiento continuo de la economía de Estados Unidos fue un factor que tendía a reducir el nivel de préstamos locales en mora. Por lo tanto, se informó que los bancos estaban resignados a aceptar las pérdidas correspondientes al primer trimestre que habrían acompañado a la clasificación de la deuda argentina como deuda en mora. De los US\$ 2,7 mil millones en pagos de intereses atrasados que Argentina tenía a finales del primer trimestre de 1984, US\$ 650 mil millones se debían a los bancos de Estados Unidos desde hacía más de 90 días¹⁶. Sin embargo, si esos pagos simplemente se hubiesen retardado y se hubieran efectuado más adelante, en el curso del año, el efecto neto en las ganancias de los bancos habría sido el de modificar el perfil de tiempo y no el nivel global de las ganancias de los bancos, ocasionando una depresión en el primer trimestre, ya que todos los intereses acumulados pero no pagados habrían sido deducidos de las ganancias del primer trimestre.

Aunque muchos bancos informaron de un descenso en las ganancias netas durante el primer trimestre de 1984 (por ejemplo, Chase Manhattan, Citicorp, Bank America, Continental Illinois, Bank of Boston, Marine Midland y Mellon National), esta disminución no puede imputarse a los préstamos argentinos. Sin embargo, si no hubiese ocurrido el acuerdo de última hora, mediante el cual un grupo de países latinoamericanos —Colombia, Brasil, México y Venezuela— y la banca internacional otorgaron un crédito de contingencia de US\$ 500 millones a Argentina para que cancelara los intereses vencidos antes de finalizar el primer trimestre, los resultados habrían sido muy diferentes. El banco J.P. Morgan, que informó un ingreso neto para el primer trimestre de 146 millones, lo que equivalía a un 24 por ciento de aumento con respecto al año anterior, habría tenido que reducir esta cifra en más de US\$ 12 millones de no haber existido el acuerdo¹⁷. Manufactures Hanover que reportó ganancias en el primer trimestre equivalentes a US\$ 84 millones, tendría que haber reducido esta cantidad en más de US\$ 19 millones¹⁸. En el caso de Citicorp, cuyas ganancias en el primer trimestre de US\$ 223 millones descendieron

en un 2,2 por ciento con respecto al nivel del año anterior, de no haber mediado el acuerdo, esta suma se habría reducido en US\$ 5,6 millones¹⁹. Estos datos han sido calculados por el Banco de la Reserva Federal de Nueva York²⁰.

3. Los bancos y la deuda latinoamericana

Desde comienzos de 1983 se ha observado un aumento de la atención prestada tanto por los bancos comerciales como por otras entidades bancarias, a las repercusiones que sobre la economía norteamericana han tenido los problemas de la deuda de América Latina. Esta preocupación se acentuó en 1983, durante los debates en el Congreso sobre el aumento de US\$ 8,4 mil millones en la cuota de Estados Unidos al Fondo Monetario Internacional. Un estudio realizado por el Banco de la Reserva Federal de Nueva York, ya mencionado, reveló que, entre 1981 y 1983, las exportaciones de productos norteamericanos a América Latina, habían disminuido en un 40 por ciento y estimó que la baja de las exportaciones a 20 países latinoamericanos, había causado la pérdida de aproximadamente 400 mil empleos en 1982-83²¹. Otros cálculos indicaban que si un aumento en los préstamos no acumulables llegase a originar una reducción de los ingresos de los bancos hasta el punto de ocasionar, por ejemplo, una baja de US\$5 en el precio de las acciones del Citibank, la pérdida de capital de los accionistas ascendería a US\$ 620 millones²². Un ejemplo particularmente vívido de este tipo de pérdida para los accionistas lo constituye el caso del Continental Illinois, cuyas acciones bajaron de US\$ 26 a US\$ 10,25 entre 1982 y el 18 de mayo de 1984, aunque las dificultades se derivaron principalmente de los préstamos internos clasificados como "non-performing". Dos meses antes de la renegociación de la deuda brasileña de noviembre de 1983, el Data Resources Incorporated (DRI) presentó algunos cálculos de los probables efectos que sobre la economía norteamericana tendría una moratoria de la deuda, por parte de uno o todos los países latinoamericanos²³. Las provisiones del DRI indicaban que el Banco de la Reserva Federal lograría aislar el problema inherente al sector internacional del mercado bancario, de la misma manera como anteriormente había aislado con éxito otros problemas internos, tales como Penn Central, Franklin National y Penn Square. Bajo este supuesto —más bien limitante— así como también en la

hipótesis de una política monetaria expansionista, el DRI estimó que una moratoria general latinoamericana que se extendiese desde abril de 1984 hasta principios de 1985, produciría un aumento de 2 1/4 por ciento en las tasas de interés y un nivel real de PNB que para finales de 1985 sería inferior en aproximadamente un 2 por ciento al alcanzado bajo circunstancias diferentes. Un aumento simultáneo de un porcentaje de 3/4 en el desempleo, traería como consecuencia una pérdida de algo más de un millón de empleos. Durante los últimos meses las apreciaciones de los banqueros comerciales norteamericanos han variado considerablemente. Entre los cambios observados se pueden mencionar, entre otros, la mayor atención prestada a las dificultades políticas que deben enfrentar los dirigentes latinoamericanos y el reconocimiento de que la crisis actual es a la vez una crisis de desarrollo económico y una crisis de la deuda²⁴. Se reconoce también que es necesario sacar provecho de experiencias anteriores tales como el "problema de la transferencia de recursos", por ejemplo, en los programas de reparación de la postguerra adoptados después de la Primera Guerra Mundial. Se señala que si bien es posible que la prolongada austeridad origine excedentes comerciales que permitan la generación de ingresos que puedan destinarse al servicio de la deuda externa, el ajuste también puede desalentar las inversiones y resultar en una descapitalización de la economía que ocasionaría, en última instancia, una nueva crisis.

Otro cambio en las apreciaciones de la banca se refiere a las modificaciones en el tratamiento que los grandes bancos dan a los bancos "regionales". El resentimiento de los bancos "regionales" y de las entidades bancarias menores por lo que se percibió como acciones arbitrarias de grupos dirigentes de la banca durante las renegociaciones, ha sido mencionado por cierto número de observadores²⁵. Este resentimiento quedó demostrado a principios de 1983, cuando los bancos pequeños no adhirieron de manera absoluta al componente crediticio interbancario del paquete de reestructuración brasileño anunciado el 20 de diciembre de 1982. Mientras que el total de los créditos de los bancos estadounidenses en América Latina pasó de US\$ 81,3 mil millones a US\$ 83,3 mil millones entre junio de 1982 y junio de 1983, los créditos de los bancos más

pequeños pasaron de US\$ 17,5 mil millones a US\$ 16,6 mil millones²⁶. Los créditos totales de los nueve bancos más grandes de Estados Unidos aumentaron de 59 a 60 por ciento y los quince bancos siguientes por orden de tamaño, aumentaron su participación de 19 a 20 por ciento, en tanto que todos los otros la redujeron de 21 a 20 por ciento.

Mendelsohn, en su informe del Grupo de los Treinta ya citado, destacó el importante papel que el recién fundado Instituto de Finanzas Internacionales puede desempeñar para reducir las tensiones entre los bancos grandes y pequeños, suministrando un flujo más completo de información a los bancos "regionales" y a los de menor tamaño²⁷. Mendelsohn atribuye la evidente renuencia de los bancos "regionales" a adherir totalmente a los convenios de refinanciamiento, a una diferencia fundamental en la motivación que los lleva a participar por primera vez en un consorcio bancario. Aparentemente, la participación de los bancos más pequeños en los consorcios internacionales estuvo motivada por el deseo de establecer o mejorar las relaciones comerciales con los principales bancos y no por el deseo de iniciar relaciones financieras con los países deudores²⁸.

La mayor atención prestada últimamente por los principales bancos a los bancos regionales parece haber dado resultados positivos durante el año pasado. Rhodes menciona las experiencias derivadas de los préstamos otorgados a Perú y México en febrero y abril de 1984, como ejemplos de este cambio en la relación existente entre los bancos grandes y pequeños²⁹. El mismo Rhodes señala que todos los 144 bancos regionales con compromisos originalmente en Brasil, excepto trece de ellos, participaron en el paquete de refinanciamiento brasileño firmado en enero de 1984³⁰. La no participación de los mismos ascendió a US\$ 90 millones en un paquete que contenía US\$ 6,5 mil millones de nuevos préstamos, además del reescalonamiento de los pagos y la restauración del crédito para comercio y de las líneas de crédito interbancario. Aunque de manera global la comunidad bancaria se ha mantenido más o menos unida hasta el presente, las diferencias de perspectiva entre los grandes bancos y los bancos "regionales" se han ampliado. Estas divergencias radican en dos factores básicos: las rivalidades y las tradicionales diferencias en cuanto a los compromisos relativos. Los bancos "regionales" guardan un

resentimiento latente hacia los grandes bancos porque la tendencia de estos últimos ha sido darle a los bancos "regionales" un tratamiento algo imperioso en cuanto a los créditos sindicados tanto nacionales como internacionales.

La rivalidad se ha agudizado considerablemente por los cambios de reglamentación introducidos en los últimos años. Desde hace algún tiempo, los grandes bancos han venido invadiendo el terreno de los clientes tradicionales y los mercados nacionales de los bancos "regionales". Esta tendencia se ha incrementado durante el último bienio y los grandes bancos han adquirido intereses substanciales en los bancos regionales, previendo los cambios legales que tendrán lugar en relación con las operaciones nacionales de los bancos estatales. La segunda causa de divergencia es que los bancos regionales, en general, están expuestos a un riesgo internacional relativamente menor que los grandes bancos. Los nueve bancos más grandes tienen un porcentaje mayor de activos prestados a los países en desarrollo que los 15 o 25 bancos que les siguen en tamaño. Esto hace que los grandes bancos sean más vulnerables a la crisis de la deuda del Tercer Mundo, más dependientes del pago continuo de los intereses y más propensos a adoptar una perspectiva a más largo plazo. Los dos factores antes mencionados han llevado a los bancos "regionales" a considerar el problema de la deuda de los países en desarrollo desde diferentes puntos de vista. Como relativamente están expuestos a un menor riesgo, dichos bancos no se verían muy afectados por las interrupciones en los pagos. Por otra parte, puesto que se encuentran amenazados por los grandes bancos en lo que respecta a sus mercados locales, no verían con desagrado que los bancos más grandes se viesen afectados en sus carteras de préstamos internacionales, ya que esta circunstancia podría obstaculizar la expansión de los mismos hacia esos mercados. Por lo tanto, es probable que los bancos regionales sean menos pacientes y menos tolerantes que los grandes bancos en lo que respecta a los complejos y prolongados reescalonamientos de la deuda. A dichos bancos les incomodan particularmente los nuevos programas de préstamos involuntarios. Al mismo tiempo, es probable que muchos de ellos sean más receptivos a las soluciones a largo plazo con tasas de interés más bajas. Como el riesgo relativo de

los bancos regionales es menor, el costo de dichas soluciones también sería menor que para los grandes bancos.

Los cambios de percepción por parte de todos los bancos se han reflejado, aunque en un grado muy limitado, en los costos y en los márgenes (spreads) fijados por los bancos en las recientes renegociaciones. Más adelante se trata este argumento en forma más detallada. La reducción de los márgenes refleja algo más que la exigencia de los países deudores de que se les alivie la carga de la deuda. Esta reducción es también resultado de la presión directa ejercida por la Reserva Federal, que ha criticado públicamente los elevados márgenes cargados y refleja igualmente la opinión expresada insistentemente por una minoría dentro de la comunidad bancaria de que el peso de la deuda debe ser aliviado mediante una reducción de dichos márgenes.

En sus análisis de riesgo por país, los bancos comerciales utilizan una amplia y conflictiva gama de técnicas³¹. En la clasificación de la capacidad crediticia (creditworthiness) de los países elaborada en marzo de 1984 por *Institutional Investor*, se observa un considerable avance en la posición de México, que pasó del lugar número 60, seis meses antes, al 50 en la clasificación mundial³². Otros tres países latinoamericanos mejoraron también su posición, Costa Rica, Cuba y El Salvador. Aunque la posición global de la región descendió ligeramente, lo hizo a una tasa mucho más lenta que la observada durante el semestre anterior. Esto sugeriría cierta estabilización de las evaluaciones por parte de los bancos con respecto al riesgo soberano (incumplimiento o rechazo oficial) y al riesgo de transferencia (controles de capital).

Un equipo del FMI realizó en 1983 un estudio sobre los cambios en las apreciaciones del riesgo, donde se comentan las dificultades enfrentadas por Hungría para obtener financiamiento bancario luego de la crisis polaca, hecho que se menciona como ejemplo del impacto regional de las cambiantes apreciaciones sobre el riesgo, aun en el caso de una economía sólida³³. Un estudio posterior, también del FMI, al comentar la extensión de este fenómeno a América Latina sugirió la posibilidad de que el cambio de percepciones en virtud del riesgo regional haya sido responsable, en parte, de la necesidad de ciertos países de buscar un alivio a la deuda a pesar de que se seguían políticas económicas sólidas³⁴.

4. Cambios en las condiciones de renegociación

El sorprendente número de reestructuraciones de la deuda externa, firmadas o convenidas en principio, constituyó una de las características más dramáticas de las relaciones entre América Latina y la comunidad bancaria internacional durante 1983. América Latina fue la región en que se produjo el mayor número de reestructuraciones de la deuda externa. Para principios de octubre de 1983 ya se habían completado 29 renegociaciones —involucrando a 22 países— por un monto total de casi US\$ 60 mil millones³⁵. Para finales de año, los bancos habían recibido solicitudes de reescalamiento de la deuda por un total de casi US\$ 100 mil millones en préstamos³⁶. Los primeros cinco meses de 1984, también han sido bastante activos. Brasil, Argentina, México, Ecuador, Chile, Perú y Venezuela han iniciado negociaciones al respecto. Según el FMI, las reestructuraciones de las deudas bancarias en 1983 comportan vencimientos de 7 a 8 años, incluyendo períodos de gracia de 2 a 3 años³⁷. Los márgenes oscilaron entre 1 3/4 y 2 1/4 de puntos sobre la tasa Libor o "prime", y las comisiones de reescalamiento ascendieron a un valor de entre 1 — 1 1/2 por ciento de la cantidad reprogramada. Estos márgenes estuvieron muy por encima de las tasas cobradas anteriormente a los países latinoamericanos. Como lo menciona Mendelsohn, hasta 1980 Brasil disponía de márgenes muy por debajo de 1 por ciento, mientras que México podía obtener márgenes de 1/2 punto, en una fecha tan reciente como junio de 1982³⁸. Los acuerdos de reestructuración acordados entre los bancos y los países latinoamericanos durante el último año y medio han incluido cuatro grandes renegociaciones, especialmente importantes: los dos convenios brasileños de febrero de 1983 y enero de 1984, y los convenios mexicanos de agosto de 1983 y abril de 1984³⁹. Aunque se ha observado una considerable variación en el tratamiento otorgado por los bancos a los países individualmente, estos cuatro préstamos dan una indicación útil de las cambiantes tendencias en las condiciones de los préstamos otorgados. La comparación entre las renegociaciones mexicanas y brasileñas de 1983 y las de 1984 confirma la tendencia hacia la prolongación de los vencimientos y la reducción de los márgenes. El nuevo componente financiero de US\$ 5 mil

millones incluido en el acuerdo mexicano de 1983 tenía un vencimiento de seis años, e incluía un período de gracia de tres años; el préstamo mexicano de US\$ 3.8 mil millones de abril de 1984 fue por diez años y comprendía un período de gracia de cuatro años y medio. Por su parte, el préstamo de US\$ 4.4 mil millones otorgado a Brasil en 1983 tenía un vencimiento de ocho años y un período de gracia de dos años y medio, mientras que el de enero de 1984, por US\$ 6.5 mil millones, tenía un vencimiento de nueve años con un período de gracia de 5 años. Al mismo tiempo que los vencimientos y períodos de gracia se prolongaban, se observó cierta disminución en los márgenes. La más notable está relacionada con el préstamo de US\$ 100 millones aportado por los bancos privados al préstamo "puente" de US\$ 500 millones otorgado a la Argentina en marzo de 1984. El bajo margen en un 1/8 de punto sobre Libor se explica por las circunstancias especiales relativas a dicho préstamo, en particular su corta duración y las reservas argentinas mantenidas en el Banco de la Reserva Federal de Nueva York. Otros ejemplos característicos de los recientes patrones en los márgenes se observan al comparar los préstamos mexicanos y brasileños de 1983 y 1984. Los márgenes del préstamo brasileño de enero de 1984 fueron levemente inferiores, en 1/8 de punto, a los márgenes del préstamo de febrero de 1983. Los márgenes de 1984 fueron entre 2 y 1 3/4 de punto por encima de la tasa Libor o "prime". Los plazos ofrecidos a México por los bancos fueron muy diferentes. Mientras que México canceló márgenes de 2 1/4 a 2 1/8 por su préstamos de US\$ 5 mil millones en 1983, el préstamo de US\$ 3.8 mil millones de 1984, incluyó un margen drásticamente menor, de 1 1/2 — 1 1/8. En otras renegociaciones se observaron reducciones más intermedias que las de estos dos casos. Los márgenes de 1 3/4 — 1 1/2 negociados por Perú y Ecuador en febrero y mayo de 1984 se encontraban por debajo de los niveles de 1983, fecha en que a Perú se le cobraron márgenes de 2 1/4 y a Ecuador de entre 2 1/4 y 2 1/8. Algunos análisis sugieren la existencia de una relación entre las reducciones de los márgenes y una mayor participación de los bancos "regionales" en la restauración o expansión de los depósitos interbancarios⁴⁰. Se mencionaron anteriormente las experiencias relativas al resentimiento de los

bancos pequeños por los plazos establecidos por los comités asesores bancarios. La reducción en los márgenes del préstamo brasileño de 1984 reflejó, en parte, la dificultad para la restauración del crédito interbancario en 1983.

Los márgenes correspondientes a las reprogramaciones de 1983 estaban muy por encima de los convenios cuando se contrataron los préstamos originales y si bien se mantuvo una tendencia a la baja, los ahorros obtenidos en consecuencia, han sido anulados por las recientes tendencias en las tasas de interés de base. La tasa de interés real se mantuvo por encima de 5 por ciento en 1983, cifra inferior al valor máximo de 7 por ciento correspondiente a 1981 y 1982, pero en mayo de 1984 las tasas de interés real amenazaban nuevamente con aproximarse al punto máximo observado durante los años anteriores.

Las experiencias obtenidas con la reestructuración de la deuda externa bancaria durante los últimos tres años conducen a varias conclusiones. Primero, la disminución de los márgenes no ayuda a aliviar el peso de la deuda, si se negocian en un contexto en el que una mezcla inadecuada de políticas monetarias y fiscales en Estados Unidos, conduce a tasas de interés reales más elevadas; segundo, aunque la enorme tarea de negociar con 400 o 500 bancos, resulta más fácil cuando se realiza por segunda vez, gracias a que la maquinaria inicial administrativa y de intercambio de información ya se encuentra establecida, las negociaciones de reestructuración anual o bienal no constituyen una respuesta sistemática a una crisis continua; tercero, es probable que se fomente una participación mayor del FMI en las negociaciones de los bancos privados y, en particular, que la ayuda del FMI esté condicionada a los nuevos préstamos de los bancos privados⁴¹. En la opinión de Cline, esta participación del FMI es una respuesta efectiva a la política de los bancos regionales que se niegan a invertir nuevas cantidades de dinero, esperando más bien obtener ventajas de las mejoras en la calidad de los préstamos ya existentes cuando, por otra parte, los grandes bancos se ven obligados a hacer sus propias contribuciones adicionales⁴². Debe señalarse, por último, que aún después de concluidas las agotadas y prolongadas rondas de negociaciones relacionadas con la reestructuración de la deuda, los países

latinoamericanos no tienen ninguna garantía de que recibirán los recursos prometidos en los convenios de préstamos. Los países latinoamericanos cada vez se enfrentan a un mayor número de condiciones. Los pagos de los préstamos de la banca privada se encuentran sujetos, actualmente, no sólo a que el deudor acepte la suscripción de un programa de ajuste elaborado por el FMI, sino también a que cumpla con los plazos de dicho programa⁴³.

El papel cada vez más importante desempeñado por el FMI en las reestructuraciones de la deuda bancaria es, producto de un cierto número de factores. En primer término, los bancos han comenzado a vincular la aceptación de un programa del FMI, con la aceptación de reestructuración de su deuda. A su vez, el Fondo ha condicionado su ayuda a la aceptación por parte de la banca privada tanto de la reestructuración de la deuda existente, como del otorgamiento de nuevos créditos. Por último, en algunos casos el país ha buscado la participación del Fondo en un esfuerzo por suministrar a los bancos una información más completa sobre sus políticas económicas y la marcha de su economía.

Mediante su participación en las reuniones celebradas entre los comités asesores de los bancos y los países deudores, el Fondo ha logrado suministrar tanto a sus propios funcionarios como a los bancos privados, la información relativa al financiamiento total (oficial y privado) necesario para financiar los déficits de las balanzas de pago. En este proceso, el FMI ha llegado en numerosas ocasiones a ser el principal árbitro de la combinación entre los flujos oficiales y privados. A la influencia del FMI sobre sus miembros, por medio de la condicionalidad, se ha agregado una nueva influencia sobre el sistema de bancos privados internacionales.

En los últimos años sólo en contadas ocasiones los bancos no han exigido los programas del Fondo como prerrequisito para la reestructuración. De una muestra de 48 reestructuraciones en 28 países, realizadas entre 1978 y octubre de 1983, Brau y Williams informaron que sólo en ocho casos las mismas no estuvieron condicionadas a un programa del FMI⁴⁴. En dos casos (Turquía y Zaire) ya existía un convenio con el FMI. En el caso de Bolivia, aunque no se exigió un programa del FMI para el diferimiento temporal obtenido por dicho país en agosto de 1980, otros convenios establecidos posteriormente sí

requirieron un programa del FMI. En el caso de Nigeria, aunque no se exigió explícitamente un programa del FMI antes de que los bancos aceptaran la reestructuración, el acuerdo de septiembre de 1983 estaba condicionado a un "esfuerzo de buena fe" para suscribir un acuerdo "stand-by" con el Fondo. Las otras cuatro reestructuraciones no condicionadas a un programa del FMI involucraron a Nicaragua. La participación del Fondo en las renegociaciones de 1983 y 1984 ha evitado una repetición de las experiencias anteriores de los países que reestructuraron su deuda con la banca privada entre 1975-1978. En esos primeros casos el riesgo de los bancos privados disminuyó inmediatamente después del acuerdo de reestructuración⁴⁵. En la actualidad la participación del Fondo ha originado sin duda alguna un flujo de créditos de la banca privada que de otra manera no se hubiese producido. Mientras que el nivel global de créditos privados a todos los países en desarrollo aumentó sólo en un 3 por ciento en 1983, los préstamos bancarios aumentaron entre 5 y 7 por ciento⁴⁶. Los nuevos compromisos de préstamo asumidos por los bancos en cuatro reestructuraciones en 1983 —Argentina (enero), Brasil (febrero), Chile (julio) y México (agosto)— ascendieron a más de 13 mil millones de dólares⁴⁷. El Fondo no tiene ninguna influencia sobre el componente no bancario del crédito privado, es decir, los créditos de proveedores. Mediante el intercambio de información, el Fondo también ha tratado de limitar el efecto restrictivo que pueda tener la evaluación del riesgo regional por parte de la banca privada sobre el acceso de ciertos países a los mercados de capital, debido a las dificultades unidas a la deuda de los países vecinos.

La relación entre los programas de ajuste del FMI y las exigencias de los bancos, ha sido muy variada. Brau y Williams mencionan una variedad de casos diferentes⁴⁸. En algunos de ellos la existencia previa de "upper arrangements" del FMI fue el requisito para que los bancos consintieran en acceder a la renegociación de la deuda; en otros casos, una vez logrado un acuerdo en principio, su firma y ejecución se hicieron dependientes de la conclusión por parte del país de un acuerdo con el Fondo antes del vencimiento del período de consolidación del préstamo que se estaba reestructurando. Además de los casos en que se exigió que los países concluyeran un nuevo acuerdo con el Fondo antes de que los bancos privados accedieran

a firmar los convenios de reestructuración, en muchas oportunidades durante 1983 los acuerdos bancarios estuvieron condicionados al cumplimiento, por parte del país, de los criterios de rendimiento fijados en los convenios existentes con el Fondo.

5. Propuestas para la reestructuración de la deuda latinoamericana

Durante 1983 varios analistas llegaron a la conclusión de que los procedimientos convencionales para la reprogramación no tendrían éxito al aplicarlos al problema de la deuda de los países en desarrollo. Por lo tanto, sugirieron varios enfoques que fueron discutidos por los principales participantes como "proposiciones de reformas" o "esquemas irreales".

Aunque estos enfoques difieren en los detalles, todos comparten una misma perspectiva. Primero, se considera que la carga de la deuda para la mayoría de los países en desarrollo sobrepasa la capacidad de los mismos para hacerle frente y que esta situación surgió de un cambio radical en el contexto económico mundial después de 1980. Segundo, para evitar una explosión en beneficio tanto del deudor como del acreedor, debe estipularse cierta reducción del monto de la deuda: la manera menos penosa de lograrlo sería reduciendo las tasas de interés. Tercero, si bien es cierto que los bancos deben sufrir pérdidas, la magnitud y gravedad del problema sobrepasa la capacidad de los bancos para hacerle frente, por lo cual se requiera cierta participación del sector público a fin de respaldar el esquema.

A continuación se presentan cuatro propuestas formuladas en Estados Unidos durante el año 1983:

- a. Peter Kenen propuso que los países industrializados formaran una Compañía de Descuento de la Deuda Internacional (International Debt Discount, IDDC)⁴⁹. La IDDC emitiría bonos que serían intercambiados con los bancos por la deuda de los países en desarrollo, al 90 por ciento de su valor nominal. El IDDC reescalonarfa entonces la deuda del país en desarrollo otorgándole el descuento del 10 por ciento y probablemente alargando los plazos para que resultasen más cómodos.
- b. Félix Rohatyn propuso de manera similar la creación, por parte del Banco Mundial o del FMI, de una entidad que emitiría bonos a largo plazo a cambio de la deuda del país en desarrollo⁵⁰. Dichos bonos acarrearían una tasa de interés baja de aproximadamente 6 por ciento que podría ser transferida a los

países deudores,

c. Richard Weinert propuso un plan similar al de Rohatyn excepto en que la tasa de interés sobre los bonos se adaptaría a la capacidad financiera de cada país deudor y por lo tanto diferiría de un país a otro⁵¹. Al estar vinculada a las exportaciones y a las condiciones del comercio, la tasa de interés fluctuaría con la economía y podría elevarse a un nivel comercial en caso de una recuperación,

d. Norman Bailey y otros propusieron que los bancos centrales de los países deudores emitieran pagarés de participación de cambio (EPN) que los acreedores cambiarían por la deuda existente⁵². Los EPN darían a los acreedores un derecho sobre un porcentaje fijo de las exportaciones que se aplicaría al servicio de la deuda. Aunque no se otorgaría ninguna reducción sobre el valor del préstamo, el flujo de recursos suministrado alargaría implícitamente los vencimientos de manera significativa y a tasas de interés bajas. No se previó la participación del sector público.

Ninguno de estos planes u otras variantes fue objeto de seria consideración por parte de los gobiernos, de los acreedores multilaterales o bancarios, durante el año de 1983. Los planes fueron calificados como poco prácticos e innecesarios, puesto que ya estaba en funcionamiento el sistema actual, caso por caso. Se logró, como ya se indicó, un cierto avance hacia el otorgamiento de plazos más largos y menores márgenes como resultado de la reprogramación y se pensó que este tipo de alivio sería suficiente. El aumento de las tasas de interés de los Estados Unidos durante la primera mitad de 1984, anuló la disminución de los márgenes. Para mediados de 1984 la preocupación pareció agudizarse nuevamente como se reflejó en la reunión convocada por el Banco de la Reserva Federal de Nueva York, en mayo de 1984. La sugerencia de Paul Volcker, Presidente de la República Federal, de imponer un "techo" a las tasas de interés, capitalizando la diferencia entre ese valor "techo" y las tasas de mercado es mucho más limitada que las propuestas de reforma mencionadas anteriormente. Aunque produce beneficios al corto plazo, no constituye un alivio duradero de la deuda. Este fue el enfoque adoptado por Nicaragua en su reprogramación de 1980⁵³, aunque para entonces los bancos lo consideraban como un precedente peligroso⁵⁴.

Las actuales condiciones crediticias internas hacen poco probable que, aún bajo las

mejores circunstancias, los bancos comerciales norteamericanos se involucren en un intenso programa de préstamos internacionales. El continuado déficit comercial de Estados Unidos, explicable mediante cualquier combinación de factores que un observador se plantee, significa que, a menos que ocurra una brusca caída de la tasa de cambio del dólar, se producirán flujos continuos de capital hacia Estados Unidos, ya que los mecanismos de ajuste de la balanza de pagos, funcionan con base en cambios cuantitativos y no con base en cambios en los precios. Es muy posible que, en la actualidad, los bancos comerciales norteamericanos, en su papel de intermediación financiera, orienten sus fondos hacia la satisfacción de las demandas crediticias internas en lugar de dedicarse a un reciclaje de dichos fondos en el extranjero.

El fortalecimiento de la demanda de préstamos públicos y privados internos produjo un aumento en las tasas de interés durante el segundo trimestre de 1984, hasta llegar a niveles no observados desde mediados de 1982. En el sector privado los gastos en bienes de consumo durables continuaron ejerciendo una presión hacia el aumento de la demanda de préstamos al consumidor, mientras que el acelerado crecimiento de las demandas de crédito para la inversión residencial y no residencial contribuyó a lo que Allen Sinai, economista de la empresa Lehman Brothers Kuhn Loeb, denominó "una explosión de la demanda de crédito del sector privado, para coronar cuantiosos empréstitos del Tesoro"⁵⁵. Con el aumento de las tasas de interés, la atención se ha volcado nuevamente hacia el papel desempeñado por la política económica de Estados Unidos en las dificultades de la deuda latinoamericana. Como ya se ha señalado, funcionarios de la Reserva Federal, tales como Anthony Solomon y Paul Volcker, han solicitado a los bancos comerciales la consideración de planes para limitar los pagos de interés. El impacto de un "techo" sobre las ganancias de un banco en un período en el que el costo de financiamiento va en aumento sería considerable, aunque en vista de que los bancos norteamericanos sólo son propietarios de una parte de la deuda latinoamericana, dicho impacto no sería tan grande como el resultante del alivio proporcionado a los países deudores. Una reducción de 1 por ciento en la tasa de interés fijada para una cartera de préstamos, que se estima en US\$ 47.5 mil millones

para los once bancos norteamericanos más grandes con préstamos a Argentina, Brasil, México y Venezuela, costaría a dichos bancos aproximadamente US\$ 475 millones anuales⁵⁶. Por otra parte, un estimado reciente sobre el efecto que las tasas de interés más elevadas de los Estados Unidos tendrían sobre la economía latinoamericana, Enders y Mattione calcularon que un aumento en las tasas de interés, de 100 puntos absolutos disminuiría el crecimiento esperado del PTB para 1983-1987 en 1 por ciento, y Venezuela sería el país más afectado⁵⁷.

Se informó que uno de los puntos discutidos en la reunión a puertas cerradas celebrada en el Banco de Reserva Federal de Nueva York a principios de mayo, fue la proposición de Anthony Solomon de capitalizar la porción debida a la inflación de las tasas de interés nominal, de manera que los bancos comerciales pudiesen continuar declarando dicha porción capitalizada como renta acumulada⁵⁸. El instrumento adicional de la deuda que constituye esta prima capitalizada requerirá obviamente de un cambio en los reglamentos, aunque debe señalarse que el enfoque es similar al utilizado por lo menos por uno de los principales bancos norteamericanos para declarar sus ganancias. La declaración anual correspondiente a 1983 del Bank of America incluyó dos categorías de "préstamos problema": préstamos no acumulables y préstamos vencidos a 90 días pero no considerados todavía como no acumulables. La última categoría comprende los préstamos problema garantizados y para los cuales el interés pendiente no cancelado no ha sobrepasado aún el valor del título. Al evitar la clasificación de estos préstamos como no acumulables, las declaraciones del Bank of America continúan mostrando ganancias, a pesar de no haberse efectuado en realidad ningún pago de intereses. Sin embargo, es probable que se requiera la garantía de una institución financiera importante o de un ente intergubernamental antes de que todos los bancos, inclusive el Bank of America, estén preparados para aceptar esta proposición. Además, el Mellon National Bank, como una alternativa más estricta para enfocar los préstamos problema, cataloga como no acumulables aquellos préstamos cuyos intereses tienen 60 días de vencidos, en lugar de 90 días que es el plazo adoptado por todos los otros bancos. Cualquier garantía internacional otorgada

por instituciones multilaterales existentes, tales como el Banco Mundial, el FMI o cualquier agrupación de los gobiernos de la OCDE, podría servir de base al reclamo de que la operación tiene por objeto salvar a los bancos. Esta queja, que se ha expuesto en repetidas ocasiones en los debates relativos al aumento de la cuota del FMI, quizás haya perdido parte de su fuerza a medida que se han ido conociendo mejor las consecuencias de la incapacidad para actuar y a medida que la administración Reagan se ha visto obligada a revisar su anterior actitud hostil hacia las instituciones financieras multinacionales⁵⁹. Finalmente, es conveniente señalar que la

crisis del Continental Illinois, uno de los mayores bancos norteamericanos, debería ser objeto de un análisis cuidadoso. Aunque los problemas de ese banco tuvieron su origen en los numerosos préstamos *nacionales* en mora (non-performing loans). La acción de salvamento de mediados de mayo de 1984, cuando enfrentó al sistema bancario norteamericano al mayor fracaso bancario de la historia de Estados Unidos, suministró información adicional sobre la probable reacción de ese país, ante la declaración de alguna moratoria o la imposibilidad de pagar de uno o varios países deudores importantes. Aunque resulta mucho más fácil coordinar el rescate

de un banco que el de un grupo de bancos, las medidas adoptadas por la Reserva Federal, la Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC), el Comptroller of Currency y los grandes bancos demostraron una decidida capacidad para aislar un problema y evitaron el contagio generalizado al sistema en su conjunto. De la mayor significación fue la casi ilimitada garantía de la FDIC para los grandes depositantes. Aunque esta garantía se extiende a todos ellos, si fuese necesario repetirla en una futura ocasión en relación con la deuda latinoamericana, revestiría suma importancia como garantía de depósito interbancario.

NOTAS:

- 1 Bank for International Settlements, *International Banking Developments, Fourth Quarter 1983*, (April 1984), pp. 5-6.
- 2 Ver Tony Killick y otros, *The Quest for Economic Stabilization: The IMF and the Third World* (New York: St. Martin's Press, 1984), especialmente el último capítulo.
- 3 BIS, *ibid.*, pg. 2.
- 4 Véase E. Brau y R.C. Williams, y otros, *Recent Multilateral Debt Restructurings, IMF Occasional Paper No 25*, December 1983, p. 23 (Es una lista de casos de reestructuración de deudas bancarias).
- 5 Paul Lewis, "Private Banks Resume All but Latin Lending", *New York Times* April 19, 1984, p. D1.
- 6 Morgan Guaranty Trust Company, *World Financial Markets*, January 1984, p. 7.
- 7 *ibid.*, p. 8.
- 8 OECD, *External Debt of Developing Countries: 1983 Survey* (Paris: OECD, 1984), p. 46.
- 9 James L. Rowe Jr., "U.S. Banks Feel the Pinch of Bad Debt in Latin America", *The Washington Post National Weekly Edition*, November 21, 1983, p. 21.
- 10 Robert A. Bennett; "Bank Earnings Inch Up", *The New York Times*, January 20, 1984, p. D1.
- 11 Robert A. Bennett, "Quarterly Bank Results Mixed", *The New York Times*, April 23, 1984, p. D1.
- 12 Eric Berg, "Crocker's Loan Crisis", *The New York Times*, April 29, 1984, section 3, p. 1.
- 13 Victor F. Zonava, "Stirrign Giant", *The Wall Street Journal*, January 27, 1984, p. 1.
- 14 Declaración de Anthony M. Solomon, Presidente del Federal Reserve Bank of New York ante el Subcomité de Política Monetaria, Inversión y Comercio Internacional del Comité de Asuntos Urbanos, Finanzas y Bancos de la Cámara de Representantes, 1 de mayo de 1984.
- 15 Robert A. Bennett, "Banks Resigned to Cutbacks", *The New York Times*, March 28, 1984.
- 16 *ibid.*
- 17 *The New York Times*, April 12, 1984, p. D8.
- 18 *The New York Times*, April 18, 1984, p. D17.
- 19 Robert A. Bennet, "Despite Dip in Citicorp Net, Plaudits for Wriston", *The New York Times*, April 18, 1984, p. D1.
- 20 Federal Reserve Bank of New York, April 26, 1984.
- 21 Sanjay Dhar, "U.S. Trade with Latin America: Consequences of Financing Constraints", Federal Reserve Bank of New York, *Quarterly Bulletin*, Autumn 1983, pp. 14-18. Ver *supra*, Capítulo I, pp. 33-34.
- 22 *ibid.*
- 23 Data Resources Incorporated, *U.S. Review*, September 1983, pp. 1.24-1.28.
- 24 William R. Rhodes, "A Success Formula for Latin America", *Institutional Investor*, (International Edition), March 1984, p. 26.
- 25 M.S. Mendelsohn, *Commercial Banks and the Restructuring of Cross-Border Debt*, (New York: The Group of Thirty, 1983), pp. 15-6, 34-6; David B. Tinnin, "The War Among Brazil's Bankers", *Fortune*, July 1983, pp. 50-55.
- 26 Federal Financial Institutions Examinations Council, *Country Exposure Lending Survey*, Junio de 1982 y junio de 1983.
- 27 M.S. Mendelsohn, *op. cit.*, pp. 35-6
- 28 *ibid.*, p. 16
- 29 William R. Rhodes, *op. cit.*
- 30 Lenny Glynn, "Is Time Running Out for Brazil?", *Institutional Investor*, (International Edition), April 1984, p. 82.
- 31 Group of Thirty, *Risks in International Bank Lending*, (New York: Group of Thirty, 1982), pp. 36-48.
- 32 "Bottoming Out?" *Institutional Investor*, (International Edition), March 1984, pp. 67-83.
- 33 G.G. Johnson with Richard K. Abrams, *Aspects of the International Banking Safety Net*, IMF Occasional Paper No 17, March 1983, p. 13.
- 34 E. Brau and R.C. Williams y otros, *Recent Multilateral Debt Restructuring with Official and Bank Creditors*, IMF Occasional Paper No 25, December 1983, p. 22.
- 35 E. Brau and R.C. Williams, *Recent Multilateral Debt Restructuring with Official and Bank Creditors*, IMF Occasional Paper No 25, December 1983, p. 22.
- 36 Federal Reserve Bank of New York, *Annual Report*, p. 23.
- 37 IMF, *World Economic Outlook 1984*, p. 66
- 38 Mendelsohn, *op. cit.*, p. 8
- 39 A principios de septiembre de 1984 se anunció que México había logrado un nuevo acuerdo con sus bancos acreedores que incluiría el refinanciamiento de US\$ 47 mil millones aproximadamente, correspondiente a más o menos la mitad de su deuda externa total. Entre otros detalles el acuerdo incluiría el reescalonamiento de los vencimientos entre 1985 y 1990, para ser pagados en un período de 14 años con uno de gracia; además la tasa base sería la LIBOR y los márgenes o "spreads" inferiores a los que se han convenido hasta ahora en las distintas renegociaciones de la deuda latinoamericana.
- 40 William R. Cline, *International Debt and the Stability of The World Economy*, (Washington: Institute for International Economic, 1983), p.85.
- 41 Véase Paul Mentre, *The Fund Commercial Banks, and Member Countries*, IMF Occasional Paper, No 26, 1984. (Presenta una discusión reciente sobre las relaciones entre los países, el Fondo y la banca privada).
- 42 Cline, *op. cit.*, pp. 78-81.
- 43 Venezuela parece ser una excepción a ese respecto. El gobierno de ese país ha manifestado que no está dispuesto a suscribir un programa de estabilización con el FMI y ha iniciado negociaciones con sus acreedores para reprogramar su deuda externa. Al momento de preparar este informe no se había anunciado ningún acuerdo definitivo.
- 44 E. Brau and R.C. Williams, *op. cit.*, p. 11.
- 45 E. Brau and R.C. Williams, *op. cit.*, p. 11
- 46 IMF, *World Economic Outlook 1984*, p. 11
- 47 E. Brau and R.C. Williams, *op. cit.*, p. 27
- 48 *ibid.*, pp. 26-27
- 49 Peter B. Kener, "A Bailout Plan for the Banks" *New York Times*, March 6, 1983.
- 50 Félix G. Rotahyn, "A Plan for Stretching Out Global Debt", *Business Week*, February 28, 1983.
- 51 Richard S. Weinert, "International Finance: Banks and Bankruptcy", *Foreign Policy*, Spring 1983.
- 52 Norman A. Bailey, R. David Luft y Roger W. Robinson, Jr. "Exchange Participation Notes: An approach to the International Financial Crisis" in Thebaut de Saint Phalle, ed. *The International Financial Crisis: An Opportunity for Constructive Action*, Georgetown University, Center for Strategic and International Studies, 1983.
- 53 Ver Richard S. Weinert, "Nicaragua's Debt Renegotiations", *Cambridge Journal of Economics*, 1981.
- 54 John Dizard, "Why Banks Fear the Nicaraguan Solution", *Institutional Investor* (International Edition), November 1980, pp. 53-62.
- 55 Steven R. Weisman, "White House Blames the Fed's Monetary Rein", *New York Times*, May 9, 1984, p. D6.
- 56 Robert A. Bennett, "Cap Sought on Foreign Loan Rate", *New York Times*, May 7, 1984, p. D1.
- 57 Thomas O. Enders and Richard P. Mattione, *Latin America: The Crisis of Debt and Growth*, (Washington, The Brookings Institution, 1984) pp. 40-41.
- 58 Leonard Silk. "Capping Rates in Debt Crisis", *New York Times*, May 9, 1984, p. D2.
- 59 S.C.M. O'Clairacain, "Current US Policies Towards International Financial Institutions", *Bildner Center Papers*, 1983; y SELA, *Report on Latin America's Economic Relations With the United States of America 1982-1983*, pp. 83-95.

La nueva Ley de Comercio y Aranceles de EE.UU. perjudica a las exportaciones latinoamericanas*

En el presente informe, preparado por la Secretaría Permanente del SELA a solicitud del Consejo Latinoamericano¹ se analizan los aspectos fundamentales de la Ley de Comercio y Aranceles (LCA) de Estados Unidos, vigente desde finales de 1984. Esta ley es causa de profunda preocupación en América Latina, debido a la orientación general que se imprime a la política comercial de Estados Unidos y a los cambios que introduce en los procedimientos, prácticas y normas legales que regulan el acceso al mercado de ese país. Varias disposiciones de la LCA refuerzan el carácter restrictivo de la legislación comercial norteamericana y estimulan el recurso a medidas unilaterales de protección, lo cual puede erosionar aún más el sistema multilateral de comercio y afectar de manera muy negativa los intereses comerciales de los países en desarrollo, incluidos los países latinoamericanos.

La LCA amplía notablemente el ámbito de la política comercial de Estados Unidos al incluir entre sus objetivos asuntos relacionados con el tratamiento a la inversión extranjera y al comercio internacional de servicios. Además, la LCA fortalece el poder discrecional del Ejecutivo para la imposición de medidas retaliatorias y establece diversos mecanismos de negociación con terceros países, con el propósito de condicionar el acceso al mercado norteamericano al otorgamiento, por parte de esos países, de concesiones recíprocas de acceso para las inversiones, bienes y servicios provenientes de Estados Unidos. Esta reciprocidad introduce un nuevo elemento de inestabilidad en la

conducción de las relaciones comerciales con Estados Unidos y, dada la importancia que tiene el mercado norteamericano para el comercio exterior de la región, tendrá sin duda consecuencias adversas para América Latina.

Además de la ampliación de la temática comercial y los nuevos criterios de reciprocidad, la LCA modifica sensiblemente la naturaleza del esquema norteamericano de preferencias (SGP) y los procedimientos sobre salvaguardias y derechos compensatorios y antidumping. El principio de no-reciprocidad del SGP prácticamente desaparece en el nuevo esquema y éste es transformado en instrumento de negociación para obtener concesiones de los países en desarrollo beneficiarios. En lo que respecta a las normas relativas a salvaguardias y los derechos compensatorios y antidumping, éstas son flexibilizadas por la LCA a fin de facilitar a las empresas y otras entidades el recurso a la protección que estos procedimientos otorgan. Los efectos de estos cambios para América Latina no son difíciles de prever, sobre todo si se toma en cuenta que en los últimos años se han multiplicado los conflictos comerciales entre Estados Unidos y varios países de la región precisamente como resultado del uso cada vez más frecuente de los procedimientos mencionados.

Todos estos asuntos se discuten ampliamente en los diversos capítulos que integran el informe "América Latina y la Ley de Comercio de Estados Unidos", el cual tiene como propósito principal el de evaluar las posibles consecuencias de la LCA para las relaciones comerciales de América Latina con Estados Unidos. En el Capítulo I se analiza la orientación general de la nueva legislación y los mecanismos que ésta establece para el logro de los objetivos de política comercial de Estados Unidos; en el Capítulo II se examinan los cambios introducidos en el esquema norteamericano de preferencias; y en el Capítulo III se evalúan las modificaciones introducidas en materia de salvaguardias y aplicación de derechos compensatorios y antidumping, así como otras disposiciones de la LCA que son de interés para América Latina. El resumen y las conclusiones principales del informe se presentan en los párrafos siguientes.

Los objetivos de política comercial de Estados Unidos

La LCA establece los principales objetivos de política comercial de Estados Unidos para

los próximos años. Estados Unidos se propone emprender negociaciones, a nivel multilateral y bilateral, con el propósito de lograr un marco legal internacional que facilite la "liberalización" del comercio de servicios y bienes de alta tecnología y la expansión de las inversiones norteamericanas en el extranjero. La LCA define las políticas y establece los procedimientos y los mecanismos necesarios para lograr estos objetivos, por lo que la nueva legislación comercial es, en realidad, un verdadero instrumento de política exterior.

Estados Unidos, espera que los llamados "nuevos temas" (servicios, asuntos de inversión relacionados con el comercio y bienes de alta tecnología) sean el núcleo de una próxima ronda de negociaciones comerciales multilaterales (NCM). Es por ello que la LCA, anticipadamente, delimita los objetivos que los negociadores norteamericanos deben tratar de alcanzar. En lo que se refiere a los servicios, el objetivo fundamental es el establecimiento de un marco legal internacional, incluyendo mecanismos de solución de controversias, que permita la eliminación de las barreras u otras distorsiones que afectan al comercio de servicios. Con respecto a las inversiones extranjeras directas la LCA postula la necesidad de lograr la aceptación y aplicación universal de criterios como el "trato nacional" y el "derecho de establecimiento". En relación a los bienes de alta tecnología, el propósito es el de lograr un régimen de libre comercio para el intercambio de estos productos, así como la modificación de las políticas nacionales y prácticas comerciales que pudieran distorsionar dicho régimen.

En un sentido general, el principal objetivo negociador de la LCA parece ser el de lograr el máximo grado de libertad de operación para las empresas transnacionales de los Estados Unidos involucradas en la producción y el comercio de servicios. Estas empresas pueden operar en cualquier parte del mundo si se les otorga: a) una presencia en el mercado extranjero (derecho de establecimiento), b) la capacidad de competir con las empresas locales (trato nacional) y c) un flujo libre de datos desde la sede y hacia la sede (libertad para las corrientes transfronterizas de datos y para la ubicación de instalaciones de procesamiento de datos). Todos estos temas, como se ha señalado, están incluidos en la nueva legislación.

Para lograr estos objetivos, la LCA establece diversos procedimientos y mecanismos;

* El artículo que se transcribe corresponde al capítulo "Resumen y Conclusiones" del documento "América Latina y la Ley de Comercio y Aranceles de Estados Unidos", elaborado por la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) el 12 de marzo de 1985.

negociaciones bilaterales en caso que la iniciativa para una nueva ronda NCM no prospere; negociaciones sectoriales en materia de servicios; utilización del SGP para lograr concesiones de los países en desarrollo beneficiarios; y mayor discrecionalidad del Ejecutivo para aplicar medidas de retaliación comercial.

En lo que respecta a las medidas de retaliación, la LCA modifica la Sección 301 de la Ley de Comercio de 1974. Esta Sección comprende diferentes instrumentos legales encaminados a lograr de los gobiernos extranjeros la eliminación o alteración de cualesquiera políticas o prácticas comerciales que los Estados Unidos consideren "desleales". Cuando la Oficina del Representante de Comercio de los Estados Unidos (USTR) lleva adelante un caso comprendido en la Sección 301, intenta primero negociar un arreglo con el gobierno extranjero. Si no ve la posibilidad de llegar a este arreglo, entonces el USTR puede usar sus poderes unilaterales para ejercer represalias mediante el aumento de los derechos de aduana o la aplicación de otras restricciones al acceso al mercado de los Estados Unidos.

La LCA amplía el alcance de la Sección 301 a los "nuevos temas" de servicios y asuntos de inversión relacionados con el comercio. Esto se hace por medio de nuevas definiciones, como la de "comercio", que ahora incluye los "nuevos temas" mencionados. La ley también define "injustificable" y "discriminatorio", con el fin de incorporar las tesis norteamericanas sobre el derecho de establecimiento y el tratamiento nacional para las inversiones extranjeras. Además, otra nueva definición, la de "irrazonable", coloca los intereses de los Estados Unidos por encima de la letra estricta de los acuerdos internacionales existentes en la medida en que se consideran "desleales" ciertas prácticas, políticas y otras medidas aún cuando éstas no sean contrarias a los compromisos internacionales asumidos por ese país. Los Estados Unidos pueden ejercer represalias en la forma de restricciones a las importaciones de bienes y/o servicios procedentes de los países que rehúsen aceptar sus nuevas exigencias en materia comercial.

En buena medida, la LCA refleja un nuevo concepto de "reciprocidad" en las relaciones comerciales de Estados Unidos que consistiría en la búsqueda, por parte de ese país, de oportunidades comerciales en terceros mercados que sean "sustancialmente equivalentes" a las que existen en el mercado

norteamericano. La aplicación de represalias comerciales constituiría, en ese sentido, un importante instrumento de negociación. En lo que respecta a los "nuevos temas", que son los de indudable interés para Estados Unidos, la ley autoriza al Ejecutivo para que negocie el desmantelamiento de las políticas u otras medidas que dificultan las inversiones y las exportaciones de servicios norteamericano, o para que logre su eliminación mediante la aplicación de medidas retaliatorias.

La LCA modifica también la operación de la Sección 301 con el fin de convertirla en un instrumento más flexible. El USTR, a partir de ahora, puede iniciar investigaciones de oficio, demorar la iniciación de consultas con el fin de preparar un caso más adecuadamente, y aplicar represalias más severas en casos que envuelvan requisitos de exportación para las empresas. La LCA también ordena la presentación de un informe anual sobre barreras al comercio y las inversiones de los Estados Unidos. Este informe debe enfocar la atención de los Estados Unidos sobre prácticas específicas de países extranjeros. Las barreras al comercio de servicios están definidas en forma tal que incluyen restricciones sobre las corrientes transfronterizas de datos y la ubicación de instalaciones para el procesamiento de datos. Aunque no ha sido frecuente la aplicación de medidas retaliatorias a América Latina por parte de Estados Unidos², los cambios y nuevas orientaciones que introduce la LCA en la Sección 301 pueden revertir esta situación, con el agravante de que, en la medida en que los objetivos comerciales de Estados Unidos privilegian los asuntos relacionados con los servicios y las inversiones, lo que está en juego son las políticas nacionales de desarrollo de los países involucrados. Estados Unidos va a utilizar su poder retaliatorio para tratar de modificar las políticas internas y las prácticas comerciales que ese país considere "irrazonables", "discriminatorias", "injustificables" o simplemente "desleales", lo que incluiría, entre otros, los subsidios a la exportación y la producción; las políticas de desarrollo industrial; las normas que rigen la aceptación y presencia de inversión extranjera y determinan su comportamiento ("export performance requirements"); las empresas del Estado, etc.

En consecuencia, Estados Unidos puede tratar de colocar sobre la mesa de negociaciones diversos aspectos de las

estrategias de desarrollo de América Latina y utilizar para ello las facultades retaliatorias ampliadas que le otorga la LCA. Este podría ser el caso, por ejemplo, de la reciente controversia entre México y Estados Unidos en relación con el decreto mexicano que regula la inversión extranjera en el sector farmacéutico; otro ejemplo es el del conflicto suscitado por el hecho de haber México rechazado la apertura de una nueva planta de la IBM. En el caso de Brasil, la nueva legislación sobre informática, mediante la cual ese país define una política para el desarrollo nacional del sector de la informática y el procesamiento de datos, ha sido objeto de fuertes críticas en Estados Unidos por considerar que limita la presencia extranjera en un sector en que la industria norteamericana goza de amplias "ventajas comparativas". En ninguno de estos casos se han aplicado aún medidas retaliatorias, pero son áreas de conflictos potenciales que pueden tener serias consecuencias para los países involucrados. Este tipo de conflictos agregaría una nueva dimensión a las diferencias tradicionales entre América Latina y Estados Unidos en lo que respecta a las leyes, políticas y prácticas que regulan la inversión extranjera.

La LCA establece otros mecanismos para la acción en el contexto bilateral. Se dota al Ejecutivo de autorización para negociaciones bilaterales sobre la base de concesiones recíprocas, pero esta autorización es relativamente insignificante si se compara con el incremento de poderes para ejercer represalias. La LCA le otorga al Ejecutivo una autorización especial para la negociación de zonas de libre comercio recíprocas y bilaterales y de acuerdos sectoriales de liberalización del intercambio. Esta autorización fue concebida específicamente para ser empleada en negociaciones para el establecimiento de una zona de libre comercio entre los Estados Unidos e Israel, pero permite llevar adelante negociaciones semejantes con otros países a nivel sectorial. Es posible que los Estados Unidos y Canadá negocien un acuerdo de liberalización en materia de corrientes transfronterizas de datos.

Finalmente, la LCA ofrece dos autorizaciones adicionales para negociaciones arancelarias. Una está limitada a una lista específica de bienes de alta tecnología (semiconductores) y podría ser de interés para algunos de los países latinoamericanos más avanzados tecnológicamente. El SGP renovado también incluye un nuevo elemento de negociabilidad

basado en la "cláusula de la necesidad competitiva" del programa.

El Nuevo Sistema Generalizado de Preferencias

El SGP de los Estados Unidos, que garantiza acceso libre de derechos a numerosas exportaciones de países en desarrollo, debía expirar en enero de 1985. La LCA lo renovó por ocho y medio años pero le fueron introducidos algunos cambios fundamentales. El SGP renovado incluye varios elementos nuevos que podrían restringir el programa, particularmente para los países beneficiarios más avanzados. También altera completamente la naturaleza del SGP al introducir algunos requisitos de reciprocidad.

La LCA introduce la reciprocidad en el esquema del SGP mediante dos modificaciones destinadas a estimular a los países beneficiarios a que liberalicen su comercio con los Estados Unidos: un nivel más bajo de la "cláusula de la necesidad competitiva" (CNC) y una autorización para suspender la aplicación de la CNC con respecto a algunos productos.

La LCA solicita al Ejecutivo que lleve a cabo revisiones periódicas de los productos elegibles para el SGP con el fin de identificar, sobre la base de países específicos, aquellos productos en que las naciones beneficiarias demuestren "un grado suficiente de capacidad para competir" (con respecto a otros países en desarrollo beneficiarios). Los productos que se consideran "competitivos" estarán entonces sometidos a una CNC que, en términos cuantitativos, es la mitad de la misma CNC aplicada a los demás productos: US\$ 25 millones o el 25 por ciento de las importaciones de los Estados Unidos de ese producto. El efecto de esta CNC más baja será una "graduación" acelerada de estos productos. Una de las consideraciones que se tendrá en cuenta para determinar la capacidad de competencia de un producto será la disposición del país respectivo de liberalizar su comercio, particularmente en productos de interés para los Estados Unidos. En otras palabras, las consideraciones de orden político suplantarán los criterios económicos como determinantes principales de la capacidad para competir.

Adicionalmente, la LCA contempla una autorización presidencial para suspender la aplicación de la CNC. La CNC puede ser suspendida a condición de que, entre otros criterios, el país en desarrollo beneficiario

esté dispuesto a suministrar a los Estados Unidos un "acceso equitativo y razonable a su mercado y a sus recursos básicos y a proveer medios adecuados y efectivos, conforme a sus leyes, para que los extranjeros aseguren, ejerzan y hagan valer derechos exclusivos en propiedad intelectual, incluyendo patentes, marcas de fábrica y derechos de propiedad intelectual registrada (copy right)".

La autorización para suspender la aplicación de la CNC está limitada a un total equivalente al 30 por ciento del valor de todas las importaciones amparadas por el SGP en el año calendario previo. Parecería que si esta suspensión fuera otorgada en una distribución óptima —esto es, una distribución en la cual la suspensión fuera otorgada para el máximo número de productos dentro del límite del 30 por ciento— entonces todos menos once de los 235 productos actualmente excluidos por la CNC podrían ser reincorporados al esquema del SGP. En el caso de América Latina, si la suspensión se aplicara en la forma indicada, podrían designarse de nuevo todos los productos latinoamericanos actualmente excluidos del SGP.

Debe indicarse, sin embargo, que el nuevo elemento de "elegibilidad negociable" contribuirá claramente a la incertidumbre y condicionalidad del programa. Esto es particularmente cierto para los países beneficiarios de América Latina, debido a que la CNC excluye del SGP productos por un valor superior a los US\$ 3.7 mil millones, lo que equivale a cerca del 40 por ciento de las exclusiones totales y es una cifra superior a la del valor del comercio latinoamericano que se beneficia del SGP³. En el caso de México, la CNC se aplica actualmente a productos de ese país por valor de US\$ 2,3 mil millones. La CNC restringe también el ingreso de productos brasileños y chilenos por un valor de cerca de US\$ 450 millones en cada caso. El ofrecimiento de recuperar los privilegios del SGP para estos productos será, sin duda, un importante instrumento de negociación para Estados Unidos.

En lo que se refiere a otros aspectos del SGP, la LCA no "gradúa" a ningún país específico, pero solicita al Ejecutivo que lleve a cabo una revisión de los países que se benefician del esquema y presente al Congreso un informe sobre la materia en enero de 1988. Entre los nuevos elementos que el Presidente debe "tener en cuenta" para la designación de un país como beneficiario del SGP, la LCA incorpora criterios con el propósito de determinar si

dicho país a) se abstiene de utilizar prácticas de exportación "no razonables"; b) suministra medios adecuados y efectivos conforme a sus leyes para que los extranjeros aseguren, ejerzan y hagan valer derechos exclusivos en propiedad intelectual, incluyendo patentes, marcas de fábrica y derechos de propiedad intelectual registrada; c) adopta medidas para reducir prácticas y políticas que afectan a la inversión, inclusive requerimientos de exportación para las empresas; y d) reduce o elimina obstáculos al comercio de servicios. Todo parece indicar, por lo tanto, que la naturaleza global del SGP norteamericano ha sido cambiada a través de la introducción de requerimientos de reciprocidad y el programa no puede ser considerado, ahora, como un esquema autónomo por parte de los Estados Unidos, sino como un instrumento para obtener concesiones de parte de los países en desarrollo beneficiarios. En este sentido, el esquema se aleja completamente de los principios del SGP tal como fueron definidos en el marco de la UNCTAD. Por otra parte, en el nuevo esquema no se tuvieron en cuenta las diversas proposiciones hechas por los países en desarrollo para el mejoramiento del SGP (como por ejemplo la extensión de la cobertura de productos y una mayor estabilidad), ni los compromisos asumidos por los Estados Unidos de llevar a cabo consultas previas con los países latinoamericanos antes de implantar cambios mayores en su esquema del SGP⁴.

Acceso al mercado norteamericano

La LCA contiene también un conjunto de disposiciones que directa o potencialmente afectan el acceso al mercado norteamericano, independientemente de las negociaciones que puedan tener lugar. Estas disposiciones se refieren a i) la cláusula de salvaguardia; ii) la aplicación de derechos compensatorios y antidumping; iii) la facilitación a las industrias locales de utilizar los llamados "remedios comerciales"; y iv) las diversas medidas aplicables a las importaciones de productos específicos. La legislación en materia de salvaguardias (Sección 201 de la Ley de Comercio de 1974), establece importantes recursos para limitar el acceso al mercado norteamericano de las importaciones que causan, o amenazan causar, daños graves a la industria local. En los últimos años la cláusula de salvaguardia ha sido usada en pocas ocasiones; los casos más notables han sido los del cobre y el acero, los cuales involucraron a varios países

latinoamericanos. Una de las razones que ha influido en la poca utilización de la cláusula de salvaguardia es que, según el Artículo XIX del GATT, ésta debe ser aplicada sobre una base no discriminatoria: un país que se considere afectado tiene el derecho, de acuerdo al GATT, de solicitar compensación adecuada o retirar por su parte concesiones equivalentes. Otras de las razones es que los sectores industriales afectados por las importaciones han preferido recurrir a la legislación sobre antidumping o derechos compensatorios ya que ésta le otorga al Ejecutivo menos discrecionalidad de la que tiene en relación con la cláusula de escape. La LCA introduce algunos cambios básicos en la definición de "daño grave", con el propósito de facilitar a la Comisión de Comercio Internacional (ITC) la determinación de perjuicios a la industria local. Estos cambios limitan la discrecionalidad de la ITC en las investigaciones sobre salvaguardias y tienen su origen en diversos planteamientos formulados por la industria del calzado, a la cual la ITC le había negado previamente una solicitud para que limitara las importaciones de ese producto. La decisión de la ITC se basó en el hecho de que los fabricantes de calzado estaban entre los principales importadores del producto y sus ganancias globales eran adecuadas. Las modificaciones en la definición de "daño grave" que contempla la LCA tienden a descartar este tipo de criterios en la determinación de los perjuicios actuales o potenciales a la industria local. Otro cambio que introduce la LCA se refiere a la posibilidad que tiene ahora el Congreso, por mayoría de dos tercios, de rechazar una decisión presidencial en materia de cláusula de salvaguardia. Los resultados de los procedimientos de salvaguardias que han tenido lugar en contra de exportaciones latinoamericanas han sido variados. En algunos casos la ITC no ha encontrado motivos para la imposición de medidas de salvaguardia. En otros, las recomendaciones de la ITC han sido rechazadas por el Presidente —caso del cobre— o modificadas para otorgarle a la industria local un tipo de protección distinto al sugerido por la ITC, es el caso del acero, en que la ITC recomendaba la imposición de cuotas y/o tarifas y el Presidente decidió negociar con los países involucrados acuerdos "voluntarios" de restricción de sus exportaciones. En otros casos, finalmente, las recomendaciones de la ITC han sido aceptadas (acero inoxidable y herramientas de aleación de acero). Por estas razones, es

difícil predecir la medida en que los países latinoamericanos serán afectados por las modificaciones introducidas por la LCA en materia de salvaguardias. Será necesario esperar hasta que se pongan en práctica los nuevos criterios antes de hacer una evaluación definitiva.

La legislación sobre derechos compensatorios y antidumping también es modificada sustancialmente por la LCA. Las modificaciones introducidas son resultados de la opinión prevaleciente en el Congreso norteamericano en el sentido de que: 1) los procedimientos actuales son demasiado complejos, costosos y lentos para las empresas norteamericanas, particularmente las pequeñas empresas; y 2) las leyes de los Estados Unidos son insuficientes para hacer frente a las prácticas comerciales "desleales" de otros países.

Si bien la mayoría de las enmiendas introducidas en materia de derechos compensatorios y antidumping representan una compilación de prácticas ya existentes así como una aclaración de procedimientos, el propósito de estas enmiendas es hacer más simple la iniciación de investigaciones por parte de los demandantes y facilitar la determinación de daños. Esto se logra, entre otros, mediante la extensión de la cobertura de las investigaciones sobre derechos compensatorios y antidumping a productos que aún no han sido importados ("likely sales"); la posibilidad de iniciar investigaciones de oficio por parte del Departamento de Comercio en casos de "dumping persistente" que involucren a más de un país; y la opción de conducir simultáneamente investigaciones sobre derechos compensatorios y antidumping en relación con el mismo producto proveniente de los mismos países, facilitando de esta manera la obtención de protección del demandante bajo ambos procedimientos. Entre las principales modificaciones introducidas por la LCA a la legislación sobre derechos compensatorios y antidumping podría señalarse la adición de los "upstream subsidies" a la lista de subsidios prohibidos que pueden dar lugar a derechos compensatorios. Este concepto no está considerado en el Código de Subsidios del GATT ni en la Ley de Aranceles de Estados Unidos de 1930, pero ha evolucionado como una práctica sui generis del Departamento de Comercio. El Título VI de la LCA incluye por primera vez este concepto. Se consideran "upstream subsidies" aquellos que son otorgados a algunos de los principales

componentes de un producto y no al producto mismo.

La LCA también señala los criterios adicionales que la ITC debe tomar en cuenta al establecer si una determinada práctica comercial causa o amenaza causar "daños materiales" a la industria norteamericana. El más importante de estos criterios se refiere a la "acumulación" de importaciones provenientes de diferentes proveedores para efecto de las investigaciones sobre derechos compensatorios y antidumping. Al "acumular" las importaciones de varios países aumentan las posibilidades de que la ITC determine que éstas causan "daños materiales" a la industria local. Los principales países afectados serán los pequeños exportadores que, en ausencia de estos criterios, difícilmente podrían ser acusados de perjudicar a la industria norteamericana. Debe señalarse, además, que estos criterios de "acumulación", que tampoco están contemplados en el Código de Subsidios del GATT, pueden afectar el balance de derechos y obligaciones entre Estados Unidos y los países que han suscrito el mencionado Código.

La legislación norteamericana sobre derechos compensatorios y antidumping tiene una gran importancia para América Latina y Estados Unidos. A diversos países de la región se les han aplicado con frecuencia estos procedimientos. En su conjunto, América Latina ha sido objeto de un tercio de todos los derechos antidumping aplicados a países en desarrollo en los últimos cuatro años y de más de la mitad de los procedimientos actualmente en curso. La aplicación de derechos compensatorios a países latinoamericanos en ese mismo período ha sido aún más frecuente y representa la casi totalidad de las medidas de este tipo aplicadas a países en desarrollo. México y Brasil han sido los países de la región más afectados.

Las modificaciones que introduce la LCA en esta materia, por lo tanto, son altamente preocupantes para América Latina. Ya el Departamento de Comercio ha iniciado investigaciones para determinar si existen "upstream subsidies" en ciertos útiles de escritorio que son exportados por México y en algunos productos agrícolas brasileños. En lo que se refiere a la "acumulación" de importaciones, Venezuela es objeto de una demanda sobre derechos compensatorios y antidumping por parte de la US Steel, en el se alega que el efecto de las importaciones venezolanas al mercado norteamericano

—relativamente pequeñas y por lo tanto difícilmente causantes de perjuicios a la industria local— debe ser considerado conjuntamente con el de las importaciones provenientes de otros seis países proveedores. Los resultados de las investigaciones mencionadas aún no se conocen, pero es evidente que su sola existencia es una causa adicional de inestabilidad en las relaciones comerciales de América Latina con Estados Unidos.

Otras disposiciones

La LCA también se refiere al mercado norteamericano del acero y al nivel de penetración de ese mercado que será permitido en los próximos años. La LCA especifica que es el "parecer del Congreso" que el porcentaje del mercado del acero de los Estados Unidos cubierto por importaciones debe estar en el rango del 17 al 20 por ciento y estar "sometido a las modificaciones que sean necesarias en virtud de cambios en las condiciones del mercado y en la composición de la industria del acero". El margen porcentual señalado representa una transacción entre el plan para reducir las importaciones de acero diseñado por el Ejecutivo norteamericano y el plan del Partido Demócrata. El Presidente queda autorizado para "llevar a cabo las acciones que puedan ser necesarias o apropiadas para poner en ejecución las limitaciones cuantitativas, restricciones y otros términos a los cuales se hace referencia en los arreglos bilaterales", esto es, en los acuerdos sobre restricciones "voluntarias" a las exportaciones de acero que Estados Unidos ha negociado con los principales proveedores. Esta autorización durará cinco años y solamente podrá prorrogarse sobre la base de la cooperación por parte de los productores estadounidenses de acero en relación con diversas medidas de ajuste (modernización de plantas, entrenamiento, etc.) contempladas en la ley. Aunque este "parecer del Congreso" no es obligatorio para el gobierno, la Ley agrega que "si la política nacional para la industria del acero no produce resultados satisfactorios el Congreso considerará la posibilidad de adoptar (ulteriores) acciones legislativas. . .". Como resultados de las negociaciones sobre restricciones "voluntarias" a las exportaciones de acero, a México y Brasil se les ha asignado una participación del mercado de 0,36 por ciento y 0,80 por ciento (sin incluir productos de acero semiterminados), respectivamente. El USTR intentó negociar un acuerdo de restricciones

"voluntarias" con Argentina pero no se llegó a un acuerdo antes de que expirara el plazo establecido. No se llevaron a cabo negociaciones al respecto con Venezuela⁵, ni con Trinidad y Tobago, pero la U.S. Steel, como ya se ha mencionado, presentó recientemente una serie de peticiones de derechos antidumping contra las exportaciones venezolanas de láminas, hojas laminadas en frío y en caliente y láminas galvanizadas.

La LCA contiene asimismo una enmienda significativa en cuanto a los requerimientos de marcas de origen para diferentes clases de tubos de acero. Dichos productos deben ser "marcados con el nombre inglés del país de origen por medio de estampado (die stamping), letras fundidas en molde (cast-mold), aguafuerte (etching) o grabado". Los productores e importadores de acero extranjero se han quejado de que esta medida constituye una barrera no arancelaria puesto que marcas de esta naturaleza podrían dañar la integridad del acero. La Comunidad Europea ha solicitado formalmente consultas con los Estados Unidos, conforme al Artículo XXII del GATT, con respecto a estas medidas y ha reservado su derecho a ejercer las acciones correspondientes en el contexto del Código sobre Barreras Técnicas al Comercio. La LCA incluye otro "parecer del Congreso" en que se solicita al Presidente que negocie acuerdos sobre restricciones "voluntarias" con los productores extranjeros de cobre para lograr la reducción de su producción de ese producto. Si el Presidente tomara en cuenta este "parecer del Congreso", podrían tener lugar negociaciones muy difíciles con Chile y otros exportadores de cobre. No es probable, sin embargo, que esto suceda. La disposición no es obligatoria para el Presidente y no le exige iniciar o concluir negociaciones para lograr estos acuerdos. Su única obligación es presentar, en el plazo de un año, un informe en el que explique el resultado de las negociaciones o las razones por las cuales él consideró inapropiado o innecesario emprender tales negociaciones.

Conclusiones y Recomendaciones

La LCA constituye un instrumento de negociación de amplio alcance para la expansión de los intereses comerciales y las inversiones de Estados Unidos. Sus disposiciones tienden a aumentar la protección de las industrias norteamericanas frente a la competencia externa y establecen los mecanismos que podrá utilizar Estados

Unidos para promover la liberalización del mercado internacional de servicios, alta tecnología e inversiones, en beneficio de los sectores más dinámicos de la economía norteamericana.

Desde la perspectiva de América Latina, la LCA puede tener como efecto inmediato no sólo dificultar el acceso de sus exportaciones al mercado de Estados Unidos, sino también condicionar tal acceso al grado de compatibilización entre las políticas nacionales de desarrollo y los intereses de Estados Unidos que estén dispuestos a aceptar los países de la región.

Los objetivos comerciales de Estados Unidos constituyen un desafío directo para muchas de las políticas latinoamericanas en comercio e inversiones. La estrategia que adoptará Estados Unidos para llevar a cabo estos objetivos, específicamente en lo que se refiere a los "nuevos temas", recae dentro de las facultades que le otorga la LCA al Ejecutivo. Desde 1982 Estados Unidos viene propugnando la vía multilateral, en el ámbito del GATT, sin embargo, ha anunciado que, de no lograrse un consenso para la negociación de una normativa multilateral procederá a entablar negociaciones bilaterales.

La LCA se adopta en una coyuntura particularmente crítica para América Latina. En una perspectiva de corto y mediano plazo, el incremento de los ingresos por exportaciones es indispensable para el financiamiento del desarrollo. En el largo plazo, la autonomía en los sectores de servicios y tecnología, así como el control de la orientación de los flujos de inversiones pueden estimarse críticos para la orientación del desarrollo a niveles nacionales y regional. En ambas esferas, las implicaciones de la LCA pueden ser determinantes.

Los objetivos de negociación en el ámbito comercial que plantea la LCA deberían ser analizados ampliamente por los países latinoamericanos a fin de determinar las posibles consecuencias para sus economías y, sobre esa base, adoptar lineamientos de política económica internacional. A este respecto, se deberían tener en cuenta a) la evolución de las discusiones internacionales sobre servicios y la conveniencia de fortalecer la acción colectiva en estas discusiones; y b) la necesidad de estudiar sus economías con el fin de evaluar la contribución de los servicios a su propio desarrollo económico y, sobre esa base, definir las políticas a seguir a nivel internacional. Esto estaría en consonancia con las decisiones adoptadas por los países

latinoamericanos en el marco del SELA en esta materia. Una preocupación fundamental de los países latinoamericanos ha sido la de identificar modalidades de cooperación regional en el campo de los servicios. En efecto, un incremento del comercio de servicios sería más factible como consecuencia de un enfoque cooperativo y orientado hacia el desarrollo. Este enfoque permitiría a los países en desarrollo promover ciertas industrias propias de servicios y, al mismo tiempo, obtener otros servicios de fuentes extranjeras, en lugar de acudir a un escenario de regateos recíprocos con Estados Unidos bajo la amenaza de represalias contra sus exportaciones de bienes. Este último procedimiento podría conducir a los países, incluso, a aumentar sus reglamentaciones del sector de los servicios con el fin de mejorar su posición negociadora.

El impacto del nuevo SGP de los Estados Unidos debe también analizarse en este contexto. Los países latinoamericanos debieran tener en cuenta la importancia relativa del esquema vis à vis las concesiones posibles que Estados Unidos podría estar tratando de obtener en las áreas de comercio, servicios, inversiones, etc. Si bien los beneficios del SGP varían de país a país, en general los requerimientos norteamericanos parecen superar estos beneficios. Esta modificación radical del SGP norteamericano debería provocar no sólo una reacción individual por parte de los países latinoamericanos; también debería examinarse la conveniencia de una respuesta general por parte de América Latina y de los países en desarrollo en su conjunto en los foros internacionales adecuados (i.e., UNCTAD, GATT).

En general la LCA confirma la tendencia, identificada en foros multilaterales tales

como la UNCTAD y el GATT, hacia el "comercio administrado". El comercio está siendo administrado de tal manera que reduce a los nuevos participantes —tales como los países latinoamericanos exportadores de acero— a una proporción insignificante del mercado. De este modo, el acero se ha reunido con los textiles y otros posibles candidatos han sido ya identificados para acciones de esta naturaleza: el cobre, por ejemplo.

De la misma manera, las modificaciones introducidas en la legislación sobre salvaguardias y derechos compensatorios y antidumping, así como las otras disposiciones de la LCA relativas al cobre y el acero, tienen como propósito el facilitar el acceso a medidas proteccionistas por parte de la industria local o a satisfacer intereses de sectores particulares. Estas modificaciones pueden traducirse no sólo en una mayor imposición de medidas restrictivas, sino también en una multiplicación de demandas en contra de importaciones provenientes de países en desarrollo, todo lo cual aumentará la inestabilidad e incertidumbre en relación a las condiciones de acceso al mercado norteamericano.

Las crecientes posibilidades de un acceso restringido al mercado de los Estados Unidos para América Latina invita a esfuerzos intensos para defender los intereses de los exportadores de la región. Estos esfuerzos podrían comprender un asesoramiento jurídico y de consultores y una representación de más amplio alcance. Dados los gastos involucrados en una estrategia semejante, podrían explorarse modalidades para compartir gastos entre países latinoamericanos. Esta acción podría incluir un sistema considerablemente mejorado de inteligencia comercial y de transmisión de

información relativa a los desarrollos legales estadounidenses con posibles consecuencias para el comercio latinoamericano. Además, se deberían examinar las acciones colectivas que podrían utilizarse para influir, en favor de los países latinoamericanos, las decisiones del Congreso y el Ejecutivo norteamericano. Finalmente, los países latinoamericanos podrían establecer mecanismos informales para el intercambio recíproco de información en relación con los conflictos comerciales en que se vean involucrados con Estados Unidos.

Al nivel multilateral —esto es, en el GATT y en la UNCTAD— los países latinoamericanos podrían poner énfasis en el vínculo entre la tendencia continuada de la legislación comercial estadounidense a disposiciones más proteccionistas y discriminatorias, y su participación en una eventual nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales. Un enfoque de esta naturaleza sería particularmente importante como respuesta a las presiones que los Estados Unidos ejercen para una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales. El requisito previo de una aquiescencia latinoamericana a negociaciones de esa naturaleza, podría ser la adopción de medidas específicas por parte de los Estados Unidos que demostraran la voluntad política de dicho país de dar marcha atrás en su tendencia hacia el proteccionismo. Al mismo tiempo, los países latinoamericanos que son partes contratantes del GATT deberían vigilar de cerca y defender cuidadosamente los derechos que le confiere el Acuerdo General cuando sean afectados por medidas aplicadas por los Estados Unidos conforme a la Ley de Aranceles y Comercio de 1984 y apoyar las acciones a este respecto que pudieran ejercer países de fuera de la región.

NOTAS

1 En la Decisión 187 del Consejo Latinoamericano, aprobada durante la X Reunión Ordinaria (Caracas, 24-26 de octubre, 1984), se le solicita a la Secretaría Permanente del SELA

que "en el más breve plazo posible, analice los recientes cambios legislativos en materia comercial (en Estados Unidos) y sus consecuencias para el comercio de América Latina y remita dicho análisis a los Estados Miembros para su consideración".

2 Brasil y Argentina son los únicos dos países latinoamericanos que se han visto involucrados, recientemente, en casos de aplicación de la Sección 301.

3 Ver *La Política*

Económica de los Estados Unidos y su Impacto en América Latina, Informe de la Secretaría Permanente del SELA, 17 de setiembre de 1984.

4 Ver resolución REM/1-70 del Consejo Interamericano

Económico y Social de la OEA (CIES), la cual se estableció en la Comisión Especial de Consulta y Negociación (CECON), VIII Reunión Extraordinaria del CIES, Caracas, 3-6 de febrero de 1970.

5 Con posterioridad a este documento, Venezuela concretó, en junio de 1985, un acuerdo de restricción "voluntaria" para sus exportaciones de acero al mercado norteamericano.

Aspectos comerciales de la Iniciativa estadounidense para la Cuenca del Caribe

Henry S. Gill*

A. Introducción

La Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) es un programa iniciado por el Gobierno de los Estados Unidos con el objetivo de estimular la recuperación de las economías de los países de la Cuenca del Caribe que se encuentran muy deprimidas. Su origen debe buscarse en las peticiones formuladas por un cierto número de gobiernos de la región (aproximadamente a mediados de 1981), en las que se hacía énfasis en la necesidad de un programa urgente, significativo y bien coordinado de ayuda de emergencia, en la forma de asistencia, acceso a los mercados y preferencias en las inversiones, a fin de apoyar sus esfuerzos por promover un nivel de desarrollo económico y social, acorde con las exigencias de estabilidad social.

El cuadro económico de la región presentaba una crisis cada vez más aguda y caracterizada por el aumento constante del déficit en la balanza de pagos, la caída de los precios de los bienes primarios, el deterioro en los términos de intercambio, la creciente carga de la deuda, las elevadas tasas de interés, la incertidumbre en los mercados financieros, inversiones locales decrecientes y crecientes tasas de desempleo y de inflación. El estancamiento económico estaba causando un impacto negativo en la situación política y social a nivel regional, particularmente en Centroamérica donde la crisis generalizada alcanzó proporciones alarmantes.

En respuesta a los llamados de la región, cuatro países del hemisferio occidental (Canadá, México, Venezuela y los Estados

Unidos) se reunieron en Nassau en julio de 1981, y acordaron que era necesario impulsar una iniciativa multilateral para asistir a los países de la Cuenca del Caribe. Sin embargo, el éxito de un verdadero esfuerzo multilateral empezó a aparecer como poco probable a medida que iban surgiendo diferencias entre los Estados Unidos y México (apoyado este último por Venezuela y Canadá), debido a la insistencia mexicana de adoptar un criterio de no discriminación política y militar. De tal manera que, en el momento de realizarse la segunda reunión del llamado Grupo de Nassau, convocada en Nueva York en marzo de 1982, ya no se abrigaban esperanzas en cuanto a lograr una acción coordinada. La reunión fue, esencialmente, una sesión de información para los otros tres miembros acerca del programa de los Estados Unidos para la región, que había sido anunciado por el Presidente Ronald Reagan en su discurso ante la Organización de los Estados Americanos (OEA) el 24 de febrero de 1982. Aunque la ICC fue concebida como un programa para el desarrollo económico, se inspiró en consideraciones estratégicas, ya que el Gobierno de los Estados Unidos temía que un estancamiento económico prolongado en la región aceleraría el descontento social y aumentaría la inestabilidad política en los países de la Cuenca del Caribe. Por lo tanto, la ICC intenta promover un modelo particular de desarrollo económico que implica vínculos más estrechos entre los Estados Unidos y las economías de la región y el sector privado. El modelo se basa en un crecimiento económico originado por un incremento en las inversiones extranjeras y en las exportaciones y estimulado mediante el apoyo al sector privado en cuanto a la asignación de recursos. El gobierno del Presidente Reagan pensaba que un aumento del comercio y de las oportunidades financieras originaría un mayor acercamiento de la región a los Estados Unidos y disminuiría la influencia potencial de las fuerzas políticas consideradas como inaceptables por el Gobierno de ese país. A pesar del fracaso de la idea inicial de un programa multilateral, muchos gobiernos de la Cuenca del Caribe expresaron su optimismo acerca de la decisión de los Estados Unidos de impulsar un programa económico especial para la región. Otros, más preocupados por el modelo de desarrollo que se estaba promoviendo bajo la égida de la ICC y por la influencia que éste le daría a los Estados Unidos en la región,

así como también por la determinación del gobierno norteamericano de aplicar criterios políticos al designar a los países beneficiarios, optaron por dar un compás de espera hasta ver de que se trataba. Pero los países de la Cuenca del Caribe no pudieron, ni a nivel individual ni colectivo, ejercer mayor influencia en el contenido de la ICC o en los principios en que se basaría para que éste respondiera a sus necesidades particulares de desarrollo. En este sentido, el programa es unilateral y no el resultado de negociaciones o consultas entre los Estados Unidos y los países de la Cuenca del Caribe.

Las propuestas del gobierno del Presidente Reagan fueron discutidas en el Congreso durante mucho más tiempo de lo que éste hubiera deseado, pero finalmente se logró persuadir a los legisladores a que aprobaran la mayoría de las modalidades del programa. La Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe fue aprobada por el Congreso el 18 de julio de 1983 y fue promulgada (P.L. N° 98-67) el día 5 de agosto de ese mismo año. Entró en vigencia el 1° de enero de 1984 por un período de doce años.

Tal como lo propusiera originalmente el Ejecutivo, la ICC tendría tres vertientes —libre comercio, ayuda económica e inversiones— cuyo propósito sería el de generar divisas, crear nuevos empleos y elevar los niveles de producción. En resumen, la ICC perseguiría los siguientes objetivos:

1. Establecer el acceso unilateral, libre de aranceles, al mercado de los Estados Unidos para los productos de exportación de los países de la Cuenca del Caribe durante un período de doce años, es decir crear un Área Libre de Comercio (ALC) unilateral.
2. Otorgar 350 millones de dólares para cubrir los déficits en las balanzas de pagos de algunos países, principalmente El Salvador (que originalmente debía recibir 128 millones de dólares).
3. Establecer un descuento impositivo del 10 por ciento para los empresarios estadounidenses que invirtieran en la Cuenca del Caribe.

El Congreso aceptó la idea del ALC unilateral, pero decidió hacerla menos libre restringiendo el acceso a varios productos, incluyendo el petróleo y sus derivados, atún enlatado, calzados, ciertos productos de cuero, maletas y bolsos. La propuesta inicial ya había excluido del trato preferencial a la confección y los textiles. El Congreso aprobó también la asignación suplementaria

* Asesor especial de la Secretaría Permanente del SELA. Se desempeñó como Coordinador para Asuntos del Caribe del SELA.

de 350 millones de dólares para la asistencia económica, pero redujo a 75 millones de dólares la suma destinada a El Salvador y aumentó la ayuda para programas regionales. Sin embargo, el descuento impositivo propuesto fue eliminado y, en consecuencia, quedaba anulado un incentivo importante para las inversiones de los Estados Unidos en la región. Fue reemplazado por una disposición mucho más limitada que permite a los empresarios deducir de sus impuestos los gastos incurridos para la celebración de convenciones en países de la Cuenca del Caribe.

El funcionamiento de la ICC es un tema de interés particular para los Estados Miembros del Sistema Económico Latinoamericano. El Consejo Latinoamericano le ha encomendado a la Secretaría Permanente del SELA que analice las legislaciones aprobadas recientemente por los Estados Unidos que afectan las economías de los Estados Miembros del SELA. Sólo once de los veintidós países que hasta el momento han sido designados como beneficiarios de la ICC, son países miembros del SELA¹, pero constituyen una importante representación demográfica de más del 96,5 por ciento de la población de todos los países designados como beneficiarios. De los países no designados citados en la ley como beneficiarios potenciales, tres más son miembros del SELA (Guyana, Nicaragua y Suriname) (Véase Cuadro 1).

Puesto que el comercio se considera como la parte fundamental del programa, el objetivo de este trabajo es evaluar las disposiciones de la ICC en cuanto al comercio y su impacto en las exportaciones de los países de la Cuenca del Caribe, a un año de funcionamiento del programa. Aunque es evidente que no puede emitirse una opinión definitiva al finalizar apenas el primer año de un programa concebido para durar 12 años, del análisis de la concepción y del funcionamiento hasta la fecha del mismo, es posible esgrimir algunos comentarios preliminares acerca de los probables efectos económicos que tendrá el comercio fomentado por la ICC y a la vez describir algunos de los obstáculos y oportunidades que determinarán los resultados a largo plazo.

B. Designación e Instrumentación

Aunque el gobierno del Presidente Reagan utiliza frecuentemente el término "Iniciativa de la Cuenca del Caribe" para abarcar una amplia gama de programas económicos, la materialización legislativa de la ICC sigue

Cuadro 1
Datos Comparativos por país ICC

Países designados (21)	Población	Producto Territorial Bruto
Antillas Neerlandesas	249,000	\$ 4,320
Antigua y Barbuda	80,000	1,650
Bahamas	235,000	6,000
Barbados*	252,000	3,977
Belice	158,000	1,200
Costa Rica*	2,693,000	1,390
Dominica	74,000	883
El Salvador*	4,829,000	762
Grenada*	113,000	870
Guatemala*	7,956,000	1,114
Haití*	5,803,000	300
Honduras*	4,424,000	710
Islas Vírgenes Británicas	12,244	4,492
Jamaica*	2,388,000	1,360
Montserrat	12,034	1,736
Panamá*	2,101,000	1,934
San Vicente y Grenadinas	138,000	539
St. Kitts-Nevis	44,000	920
Sta. Lucía	120,000	980
Trinidad y Tobago*	1,168,000	6,651
Países no designados (6)		
Anguilla	7,000	1,000
Guyana*	837,000	539
Islas Caimán	18,285	4,800
Islas Turcos y Caicos	7,346	2,000
Nicaragua*	2,914,000	933
Suriname*	370,000	3,042

Fuente: Joyce Marlo, "CBI Country Comparisons", *Business America*, enero 7, 1985.

* Indica país miembro del SELA.

siendo la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe (Caribbean Basin Economic Recovery Act - CBERA), que establece un área de libre comercio. El CBERA estipula que para que un país pueda ser designado beneficiario, éste debe primero manifestar su voluntad al respecto. El gobierno estadounidense, por lo tanto, exigió de cada beneficiario potencial una carta en la que se indicara si cumplía con los criterios especificados en la ley y se valió del proceso de aprobación para obtener ciertos compromisos de parte de esos países. Estos

criterios establecen que el Presidente de los Estados Unidos no designará a ningún país que: sea comunista; haya nacionalizado o expropiado algún bien de los Estados Unidos sin compensación; no haya actuado de buena fe en el reconocimiento de sentencias arbitrales en favor de ciudadanos estadounidenses; otorgue trato preferencial a los productos de otro país desarrollado o permita a algún ente del Estado transmitir material con derecho de autor, sin el consentimiento expreso de los propietarios norteamericanos de dicho derecho de autor;

no tome las medidas necesarias para cooperar con los Estados Unidos para evitar la producción, procesamiento o transporte de drogas y, no haya suscrito con los Estados Unidos un acuerdo de extradición.

Aunque estos son criterios obligatorios para los países que desean ser designados, la ley le permite al Presidente desistir de aplicar criterios específicos si opina que está en el interés económico o de seguridad nacional de Estados Unidos hacerlo. Además, la ley establece una lista de 11 criterios que el Presidente simplemente "debe tener en cuenta" al designar los países.

Mientras que la legislación parecía sugerir que los Estados Unidos negociarían con firmeza con los beneficiarios potenciales sobre algunos aspectos, la influencia del gobierno estadounidense se vio limitada por su interés en aprobar las solicitudes. La mayoría de los veintiún países fueron designados sin dificultad, aunque los criterios de designación representaron un problema para al menos unos siete países. Los puntos que se discutían eran, por lo general, secundarios, y aún entonces los gobiernos caribeños sólo tenían que indicar su intención. En el caso de Guyana, Nicaragua y Suriname, sin embargo, parece que ambas partes reconocieron que sus diferencias político-ideológicas actuales hacían imposible su participación en esquemas tales como la ICC.

El servicio de aduanas de los Estados Unidos, que depende del Departamento del Tesoro de ese país, es la principal agencia responsable de supervisar el funcionamiento del mecanismo de libre comercio del ALC, y por lo tanto se le encomendó preparar las "normas de origen" adecuadas, así como otros requisitos aduaneros.

Las "normas de origen" del ALC determinan si una exportación elegible (es decir, un producto que no se encuentre en la lista de productos prohibidos) puede realmente entrar a los Estados Unidos, libre de impuestos. La ley específica que un producto debe cumplir con los siguientes requisitos para beneficiarse de la ALC:

- a. El artículo (debe ser) importado directamente desde un país beneficiario al territorio controlado por la aduana de los Estados Unidos; y
- b. La suma de (i) el costo o valor de los materiales producidos en un país beneficiario o dos o más países beneficiarios, más (ii) los costos directos de las operaciones de procesamiento realizadas en un país o países beneficiarios (debe ser) no menor de un 35 por ciento del valor estimado de dicho

artículo en el momento en que ingresa. Estas normas de origen son casi idénticas a las establecidas para el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP)². Sin embargo la ley establece dos cláusulas que son características de la ALC. Una de ellas establece que el "término país beneficiario incluye la mancomunidad de Puerto Rico y las Islas Vírgenes estadounidenses". Esta disposición fue incluida a fin de fomentar las operaciones de co-producción entre los países de la Cuenca del Caribe y las posesiones estadounidenses de la región. La cláusula también fue importante para ganar el apoyo político de Puerto Rico para la ICC.

C. Significado Potencial del Area de Libre Comercio Unilateral

El ALC permitirá el acceso libre de impuestos al mercado estadounidense de la mayoría de los bienes producidos por los países beneficiarios designados hasta el 30 de setiembre de 1995. La adopción de esta política representa un cambio en las prácticas comerciales norteamericanas de evitar la suscripción de acuerdos preferenciales comerciales con grupos restringidos de países. La nueva política puede, por lo tanto, ser considerada como un reconocimiento tardío, por parte de los Estados Unidos, de las necesidades económicas especiales de los países de la Cuenca del Caribe cuyo bienestar económico depende, en gran medida, de la monoproducción, la cual a su vez depende de las fluctuaciones de los mercados internacionales.

No cabe duda que la liberación del comercio es potencialmente el instrumento de desarrollo más importante del cual dispone el gobierno de los Estados Unidos. Desde hace tiempo, los economistas especializados en desarrollo sostienen que el comercio es, para la mayoría de los países en desarrollo, un estímulo mucho más importante al crecimiento económico que la ayuda financiera. Sin embargo, este objetivo clave de los Estados Unidos de contribuir a promover el desarrollo de los países beneficiarios, mediante un incremento de sus exportaciones, se basa en exoneraciones arancelarias como principal mecanismo preferencial. Por lo tanto, se deduce que la eficacia del mecanismo arancelario depende en realidad de consideraciones tales como el nivel general de los aranceles y el alcance de las exenciones arancelarias ya existentes, así como de la importancia de las barreras no arancelarias y su impacto sobre las

importaciones de los Estados Unidos de bienes producidos en los países beneficiarios designados.

Un examen detallado de estas consideraciones lleva a la conclusión de que el aumento potencial de exportaciones que ofrece el ALC es bastante inferior de lo que parece a simple vista. Esto se debe a dos conjuntos de factores. En primer lugar, las barreras arancelarias de los Estados Unidos tienen una importancia secundaria como modalidad proteccionista, dado que: a) los aranceles son bajos en general; b) el SGP ya ofrece entrada libre de impuestos a una amplia gama de productos elegibles, aunque las progresivas exclusiones de productos del SGP han disminuido la importancia para los países en desarrollo de este programa; c) un número de productos con un potencial de exportación relativamente mayor ha sido excluido de las disposiciones del ALC; y d) ciertas otras modalidades especiales, tales como las que se refieren a la clasificación arancelaria TSUS 806.30 y 807, también ofrecen un amplio trato preferencial para ciertos productos cuyo valor ha venido aumentando considerablemente.

Por otra parte, el significado de las barreras no arancelarias en el mercado de los Estados Unidos ha aumentado. Estas barreras, que afectan las exportaciones claves de la ICC como son el azúcar y los textiles, y que, desde un punto de vista práctico, incluyen ciertos "remedios comerciales" previstos en la legislación estadounidense, representan actualmente un obstáculo mucho más importante a la entrada de productos al mercado de los Estados Unidos. Más aún, ciertos productos se enfrentan tanto a restricciones arancelarias como a barreras no arancelarias.

1. La incidencia de las barreras arancelarias de los Estados Unidos

En general, las barreras arancelarias de los Estados Unidos son bastante bajas. Las sucesivas rondas de negociaciones comerciales multilaterales (NCM) realizadas bajo los auspicios del GATT, lograron, en buena medida, disminuir o hasta eliminar las barreras arancelarias entre los miembros del GATT, hasta el punto que los Estados Unidos mantienen actualmente un arancel promedio de sólo 3 por ciento³. Por lo tanto, la total eliminación de aranceles para los productos de la Cuenca del Caribe no redundaría en un mayor beneficio para los países de esta región ni afectaría en gran medida a los propios productores norteamericanos.

Sin embargo, el ALC no se aplica a todas las importaciones de los países beneficiarios. Tal como ya se ha mencionado, aparte de los textiles, el Congreso de los Estados Unidos también excluyó varios artículos (Cuadro II), tres de los cuales (bolsos de cuero, maletas y calzados) se encontraban entre los quince principales productos exportados hacia los Estados Unidos en 1980, y que habrían sido elegibles para el ALC. Los productos petroleros, a los que se impuso un impuesto de importación en el

Cuadro II

Productos no elegibles para el Area de Libre Comercio

PRODUCTO	RESTRICCIONES
Textiles y confección sujetos a acuerdos sobre textiles.	Cuotas bilaterales; aranceles del orden de 34 por ciento <i>ad-valorem</i> .
Atún enlatado (TSUS 112,30, 112,34 y 112,90)	Impuestos van del 6 al 35 por ciento <i>ad-valorem</i> .
Petróleo y sus derivados (Clasificación Arancelaria 4, Parte 10 del TSUS)	Impuestos específicos muy bajos para la mayoría de los ítems (entre 0,125 c. de \$ y 2 c. de \$ por galón).
Calzado (TSUS 700,5-700,27, 700,29-700,53, 700,56-700,89, y 700,91-700,95).	Impuestos van de 2,5 a 48 por ciento <i>ad-valorem</i> .
Ciertos guantes de cuero, de goma y de plástico (TSUS 705,35 y 705,85-705,86).	Impuestos van desde 14,3 a 19,3 por ciento <i>ad-valorem</i> .
Bolsos, maletas y objetos planos (TSUS 706,05-706,16, 706,21-706,32, 706,34, 706,36, 706,38, 706,41, 706,43, 706,55 y 706,62).	Impuestos van de 6,1 a 20 por ciento <i>ad-valorem</i> .
Confección en cuero no elegible para el SGP.	Impuesto del 6 por ciento <i>ad-valorem</i> .
Relojes o piezas para relojes (incluyendo estuches, pulseras y correas) que contengan cualquier material producido en cualquier país donde se apliquen las tasas de impuestos de la Columna 2*.	Sujetos a impuestos específicos y/o <i>ad-valorem</i> .

* La Columna 2 de la TSUS se aplica a la mayoría de los países comunistas.

segundo semestre de 1980, no fueron incluidos en la lista de productos elegibles. Sin embargo, a pesar de que el petróleo y sus derivados constituyen la más importante de las exportaciones del Caribe, representando, aproximadamente, la mitad de la totalidad de las exportaciones de la Cuenca del Caribe hacia los Estados Unidos, su exclusión es relativamente poco significativa ya que la mayoría de los productos petroleros está gravada por aranceles muy pequeños⁴.

La exclusión de los textiles y otros bienes de consumo que requieren mano de obra intensiva y cuya producción puede aumentarse de inmediato para aprovechar las oportunidades de mercados, sin duda representa una restricción más importante a las exportaciones potenciales de la ICC y limita aún más la utilidad del ALC.

Es importante destacar también que, aunque esta lista de productos excluidos se considera como "permanente", no hay ninguna garantía de que no se añadan otros productos. De hecho, la ley misma contempla la suspensión del trato preferencial. La sección 213 (e) (1) de la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe establece lo siguiente:

"El Presidente podrá rescindir mediante proclama la exención de derechos arancelarios previsto en este título (Título II) con respecto a cualquier artículo elegible y podrá proclamar una tarifa de derechos arancelarios para dicho artículo si tal acción se proclama con arreglo a la Sección 203 de la Ley de Comercio de 1974, o la Sección 232 de la Ley de Ampliación de Comercio de 1962".

El Secretario de Agricultura también tiene poderes especiales para recomendar al Presidente el retiro del trato libre de aranceles, si un producto percedero proveniente de un país beneficiario está siendo importado en cantidades tales que constituye, o amenaza en constituir, un perjuicio severo para una industria local que produzca un bien percedero igual o similar.

Otro factor limitante es la existencia del SGP de los Estados Unidos. A pesar de sus limitaciones⁵, el SGP ya ofrece la entrada libre de aranceles a una amplia variedad de importaciones provenientes de los países en vías de desarrollo. Aproximadamente 3.000 artículos que figuran en la clasificación arancelaria de los Estados Unidos (TSUS) han sido designados para el SGP. Aunque la aplicación de la cláusula de necesidad competitiva ha limitado la

aplicación del SGP para un cierto número de países en desarrollo, éste no ha sido el caso para los beneficiarios de la ICC, en su conjunto. Las exclusiones vigentes para los países de la ICC a partir de la revisión de productos de 1983 (en vigencia desde el 30 de mayo de 1984) se aplican a sólo seis de los países designados. Mientras que la República Dominicana fue la nación más afectada debido a que las exclusiones por concepto de la cláusula de necesidad competitiva afectaron más del 40 por ciento de las exportaciones de ese país elegibles para el SGP, el valor total de esas exclusiones vigentes para los países de la Cuenca del Caribe en 1983, representaba aproximadamente el 3 por ciento de sus exportaciones bajo el SGP.

Aunque el ALC ofrece a los beneficiarios de la ICC la ventaja de reestablecer el trato libre de aranceles para productos excluidos del SGP, una ventaja no compartida por otros países en desarrollo, la verdadera existencia del SGP, sin embargo, sirve para limitar aún más el número de productos que se pueden beneficiar de las disposiciones unilaterales del área de libre comercio. Más aún, un número creciente de importaciones provenientes de la Cuenca del Caribe ingresa al mercado de los Estados Unidos bajo regímenes especiales que se aplican a todos los países. Este es el caso de los rubros de importación TSUS 806,30 y 807⁶. Estas disposiciones arancelarias son utilizadas por empresas estadounidenses con filiales en el exterior así como por las empresas norteamericanas que contratan las operaciones de procesamiento (TSUS 806,30) y ensamblaje (TSUS 807) a empresas extranjeras. Bajo condiciones adecuadas, estas disposiciones aplican un trato libre de aranceles al valor de los materiales o componentes de empresas estadounidenses enviados al exterior para su procesamiento o ensamblaje y luego devueltos como parte de artículos completos. El impuesto se cobra sólo sobre el valor agregado en el exterior, el cual tiende a ser bajo.

Para los países de la ICC, los productos exportados bajo esos rubros han venido aumentando como porcentaje de sus exportaciones totales. Las cifras para los países designados para la ICC indican una tasa de crecimiento de 9,9 por ciento entre 1983 y 1984, comparado con la tasa de 5,8 por ciento de crecimiento del total de las exportaciones de esos países hacia los Estados Unidos. Casi todas las importaciones de los Estados Unidos provenientes de los

países de la Cuenca del Caribe bajo estas clasificaciones arancelarias corresponden a la subcategoría 807, que comprende principalmente productos textiles. Las importaciones TSUS 807 representaron, en 1984, un porcentaje muy importante del total de las importaciones de los Estados Unidos provenientes de algunos países beneficiarios, como por ejemplo: Antigua (72,5 por ciento), Barbados (71,0 por ciento), Haití (54,5 por ciento), Montserrat (89,6 por ciento), St. Kitts-Nevis (47,4 por ciento), Santa Lucía (57,4 por ciento), San Vicente y las Grenadinas (59,5 por ciento)⁷.

Las consideraciones arriba mencionadas destacan las limitaciones inherentes al uso de un mecanismo de trato arancelario preferencial como estímulo a las exportaciones de la Cuenca del Caribe hacia los Estados Unidos, en un contexto de barreras arancelarias generalmente bajas, excepciones al ALC, existencia del SGP y un significativo y creciente porcentaje de exportaciones bajo el rubro TSUS 807. Cuando esos factores son considerados en el contexto general, el número de productos que podrían beneficiarse realmente de las modalidades del ALC se ve aún más limitado.

2. Barreras no arancelarias y otras

A pesar de lo dicho anteriormente, las barreras no arancelarias constituyen un obstáculo más serio para las exportaciones potenciales de los países de los ICC hacia los Estados Unidos y afectan algunos productos que entran libres de aranceles. En este sentido, las restricciones por medio de cuotas representan un obstáculo muy significativo a la entrada al mercado de los Estados Unidos para ciertos productos de la Cuenca del Caribe que poseen un potencial de exportación, tal como lo indican los ejemplos que se dan a continuación.

Los textiles son tradicionalmente los artículos más controlados de las importaciones hacia los Estados Unidos. La industria local es grande y poderosa desde el punto de vista político: los sindicatos textiles son influyentes entre los demócratas, mientras que los empresarios tienen influencia en el Partido Republicano. El hecho de que los textiles hayan sido los únicos productos que el Presidente Reagan excluyera específicamente de su proposición original de un Área de Libre Comercio para el Caribe en 1982, es indicativo del poder político de la industria textilera de los

Estados Unidos. Dicha industria ha utilizado su influencia para crear un régimen especial de importaciones de textiles, basado en cuotas bilaterales, una estrecha vigilancia y, en general, aranceles elevados. Por lo tanto, casi ningún producto textil ha sido incluido en el SGP o el ALC.

A pesar de haber prometido otorgar un acceso más favorable a los textiles de la Cuenca del Caribe, el Presidente Reagan ha respetado el planteamiento formulado en la campaña de 1980 de mantener el crecimiento de las importaciones de textiles por debajo del nivel de crecimiento del consumo de textiles, que la industria declaró se hallaba dentro de un promedio de 1,5 a 2 por ciento. Esa promesa fue hecha para ganar el apoyo de los principales estados productores de textiles y se ha mantenido en los años siguientes para garantizar la aprobación del programa legislativo del Presidente.

Por otra parte, la política azucarera actual de los Estados Unidos establece un "precio de estabilización del mercado" (PEM) de 21,75 centavos por libra para 1984/1985 (superior a los 21,17 centavos durante 1983/84) y garantiza este precio mediante el otorgamiento de créditos a los productores que utilicen sus cosechas como colaterales. El PEM está muy por encima del precio mundial que ha fluctuado entre aproximadamente tres y siete centavos por libra, durante los últimos años.⁸ A fin de mantener el PEM, los Estados Unidos restringen sus exportaciones totales de azúcar a una cifra dada, cada año fiscal. Esta cantidad se asigna mediante cuotas establecidas en base a una fórmula derivada de participaciones anteriores en el mercado.⁹ El azúcar sin refinar está sujeto a un impuesto específico de aproximadamente 2,5 centavos por libra, dependiendo de su contenido de azúcar¹⁰, pero la mayoría de los productores de azúcar de los países en vías de desarrollo se benefician del SGP y no pagan este impuesto. Los Estados Unidos algunas veces complementan el impuesto con una tasa de importación que sirve para igualar el precio del azúcar importada con el azúcar local; los beneficiarios de la ICC y del SGP *no* están exonerados de este impuesto.

Aunque la tasa de importación es técnicamente un arancel sobre los países beneficiarios de la ICC, no es tan importante comparada con la cuota azucarera. La cuota de 1985 es inferior en un 16,6 por ciento a la de 1984 para todos los beneficiarios potenciales de la ICC, excepto

Nicaragua para la cual la reducción fue mayor¹¹. Esto ciertamente afecta a los países productores, particularmente en un momento en que los precios del azúcar se hallan en sus niveles más deprimidos y la demanda global está estancada. Un estudio reciente de la OEA, concluyó que las nuevas restricciones significarán una disminución de 250 millones de dólares en las importaciones de Estados Unidos provenientes de los principales productores de azúcar del Caribe, y el Presidente de la República Dominicana ha declarado recientemente que el programa azucarero de los Estados Unidos representará para su país 60 millones de dólares en pérdida de ingresos¹².

La legislación también establece límites sobre la cantidad de azúcar que puede ser exportada libre de impuestos a los Estados Unidos¹³. Siempre que un programa de apoyo a los precios entre en vigencia para el azúcar de remolacha y la caña de azúcar, las importaciones de azúcar libre de impuestos de todos los países beneficiarios de la ICC se ven limitadas por la cláusula de necesidad competitiva. El límite se fija generalmente en 63,8 millones de dólares, lo que es a *grosso modo* igual a unas 145 mil toneladas. Cualquier cantidad superior a esta cifra estará sujeta a derechos arancelarios. Además de las restricciones por medio de cuotas, varias leyes norteamericanas tienen como fin proteger la producción local de la competencia "desleal" por parte de empresas extranjeras. La cláusula de salvaguardia (Sección 201 de la Ley de Comercio de 1974) le proporciona a la industria de los Estados Unidos un alivio temporal en caso de importaciones que la perjudican, a través de impuestos más elevados, cupos arancelarios, restricciones cuantitativas, acuerdos de comercialización, o cualquier combinación de estas medidas. También prevé medidas de ayuda para el ajuste de las industrias locales.

Aún si el daño a la industria local es causado por una sola fuente externa, las medidas de alivio se aplican usualmente a todas las importaciones. Aunque la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe especifica que los países beneficiarios de la ICC están exentos de esta medida, esto no significa que, si se determina que las exportaciones de un país beneficiario causan perjuicio a la industria norteamericana, no se le aplicarán, en efecto, las medidas de alivio.

Las exportaciones de los países beneficiarios de la ICC no están eximidas de la aplicación de derechos antidumping y compensatorios.

Estos últimos se aplican cuando, en opinión del Departamento de Comercio, un país proporciona subsidios a sus productores o exportadores, o vende por debajo del precio (dumping). Los países beneficiarios de la ICC que son miembros del GATT, pero que no han suscrito el Código de subsidios del GATT, tienen derecho a la prueba de daño, lo que les da una ligera ventaja sobre los países no-beneficiarios de la ICC¹⁴. Por otra parte, la aplicación de muchas normas ambientales, de seguridad y sanitarias vigentes en los Estados Unidos para los productos importados también constituyen un obstáculo al comercio. Los objetivos de estas normas no son fundamentalmente económicos, pero su aplicación en la práctica tiene una connotación restrictiva. Esto es particularmente cierto en el caso de ciertos productos agrícolas.

Un caso reciente ilustra la forma en que estas normas pueden dificultar la entrada a Estados Unidos de bienes extranjeros. El Departamento de Agricultura de los Estados Unidos tiene la responsabilidad de garantizar que las plagas agrícolas no entren en los Estados Unidos y certifica los procesos que deben utilizarse para erradicar estas plagas. De igual manera, la Agencia para la Protección del Ambiente está a cargo de determinar si ciertos pesticidas son nocivos para los usuarios o para los consumidores. El Departamento de Agricultura prohíbe la entrada de mangos a los Estados Unidos que no hayan sido rociados primero con dibromuro de etileno (EDB), pero la Agencia para la Protección Ambiental determinó el año pasado que el EDB es una sustancia peligrosa que no debe usarse para las frutas. Hasta que el Departamento de Agricultura no logre certificar un producto para erradicar las plagas de los mangos, ningún exportador del Caribe podrá despachar sus mangos frescos hacia los Estados Unidos. Otros productos también pueden verse afectados significativamente por la aplicación de normas sanitarias. En el caso de Jamaica, para dar sólo un ejemplo, se ha aplicado una prohibición temporal a las exportaciones de limones de ese país y se alega que los cítricos, cuyas ventas se incrementaron significativamente en un 143 por ciento entre 1983 y 1984, están infectados por hongos.

3. El impacto potencial del ALC

Los puntos discutidos en las dos subsecciones anteriores sirven para subrayar el limitado impacto que el ALC puede tener

en términos de aumento de las exportaciones de la Cuenca del Caribe, a pesar de que los productos elegibles para el ALC representan una mejora evidente con relación al SGP. Como ya se señaló, el SGP sólo se aplica aproximadamente a 3,000 productos de la Clasificación Arancelaria de los Estados Unidos (TSUS) y virtualmente todos estos productos son elegibles para la ICC¹⁵. Sin embargo, los beneficios del ALC se aplican a todos los productos excepto a los que aparecen en la "lista negativa". Estos dejan un total aproximado de 9,000 renglones elegibles para el ALC. Por lo tanto, las dos terceras partes de estos productos no están incluidos en el SGP.

Tal como lo indica el Cuadro III, en 1984, el 50,1 por ciento del total de las importaciones de Estados Unidos provenientes de los países beneficiarios era elegible para el trato libre de aranceles bajo el ALC, mientras que sólo el 11,6 por ciento era elegible para el SGP (sin contar los productos excluidos por la cláusula de necesidad competitiva). Ya que todas las exportaciones del área a Estados Unidos que no estén en la lista de productos prohibidos se pueden beneficiar del ALC, si eliminamos lo que potencialmente se benefician del SGP, entonces encontramos que el 38,5 por ciento de este total se beneficia exclusivamente del ALC. Sin embargo, como se observará en la próxima sección, en 1984 el valor de las exportaciones de la Cuenca del Caribe hacia los Estados Unidos que realmente se beneficiaron del régimen libre de impuestos del ALC fue de hecho mucho menor.

D. Las exportaciones de la Cuenca del Caribe a un año de aplicación

Los resultados del primer año comercial de la ICC se consideran, necesariamente, como una base preliminar e insuficiente para llegar a conclusiones finales sobre la importancia del ALC para las exportaciones de la región. Es difícil, si no imposible, determinar hasta qué punto el ALC es responsable de cualquier cambio en el comercio de los países de la Cuenca del Caribe, debido a que las corrientes comerciales están determinadas por muchos factores diferentes. En opinión del autor, la recuperación económica de los Estados Unidos y la sobrevaloración del dólar son factores más importantes que el ALC, en lo que respecta a cómo afectaron las exportaciones de la Cuenca del Caribe hacia los Estados Unidos en 1984.

Cuadro III

Porcentajes del comercio de la ICC elegible para el SGP y el ALC, 1984

(Las importaciones norteamericanas provenientes de países beneficiarios designados, valor de aduana en miles de dólares).

	Importaciones de los EUA	Por ciento del total
Total de importaciones de EUA provenientes de países beneficiarios del ALC	7,494,954	100,0
Elegibles para el SGP	1,086,297	14,5
Excluyendo los productos no elegibles debido a eliminación de la necesidad competitiva	872,424	11,6
Elegibles para el ALC	3,752,704	50,1
Exclusivamente elegible para el ALC (es decir, excluyendo los productos ya elegibles para el SGP)	2,880,280	38,5
No elegibles para el ALC	3,742,250	49,9
Petróleo y derivados del petróleo (aproximadamente)	3,184,718	42,5
Textiles, calzado y otros (aproximado)	557,532	7,4

Nota: Este cuadro sólo incluye los productos potencialmente elegibles para el régimen libre de impuesto según el SGP o el ALC (es decir, aquellos renglones TSUS no excluidos de manera específica). Para las importaciones que *realmente* se incluyeron en ambos programas, refiérase a la próxima sección.
Fuentes: Calculado en base a las estadísticas oficiales de comercio del Departamento de Comercio y la Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos.

El primer factor contribuyó sin duda alguna al aumento de las exportaciones de los países de la ICC. Por otra parte, es posible que la sobrevaloración del dólar no haya sido tan beneficiosa para la mayoría de los países de la Cuenca del Caribe en comparación con otras regiones. La mayoría de las monedas de la región están ligadas al dólar y por lo tanto no pueden beneficiarse del aumento en su poder adquisitivo (excepto en términos de reducción del precio de los bienes

importados). De hecho, la sobrevaloración puede haber repercutido negativamente sobre las exportaciones de la región hacia Europa y otras áreas fuera de la esfera del dólar.

El presente análisis se basa exclusivamente en los datos proporcionados por el gobierno de los Estados Unidos. Las ventajas de utilizar esta única fuente son a) que la información se presenta de manera uniforme, sin variaciones en los procedimientos de contabilidad nacionales, b) es más completa y actualizada que la información suministrada por cualquier gobierno nacional y c) se basa en una sola moneda, sin variaciones en las tasas de cambio.

Los datos de 1984 del Departamento de Comercio indican que las importaciones que ingresaron a los Estados Unidos bajo la ICC alcanzaron 577,7 millones de dólares. Esta cantidad representa aproximadamente el 15 por ciento de las importaciones norteamericanas elegibles para el ALC provenientes de beneficiarios designados para ese año¹⁶. El hecho de que estos beneficios fueran tan limitados muestra claramente las dificultades a las que se enfrentan los países beneficiarios para satisfacer los requisitos estipulados en la ley. La participación de las importaciones bajo la ICC en el total de las importaciones norteamericanas provenientes de países beneficiarios fue aún menor, es decir, 7,7 por ciento (y 6,5 por ciento de las importaciones norteamericanas provenientes de todos los países de la ICC).

Un examen de los datos por separado demuestra que un número bastante limitado de países fue el que más se benefició de buena parte de las ventajas comerciales de la ICC. Como lo muestra el Cuadro IV, las importaciones norteamericanas de sólo seis países representaron el 88 por ciento de todas las importaciones conforme a la ICC, aunque el total de las importaciones provenientes de estos países sólo representó el 41 por ciento de todas las importaciones norteamericanas de beneficiarios designados en 1984.

Por otra parte, un número de países sumamente pequeños (Antigua, Grenada, Montserrat, las Antillas Holandesas, San Vicente y las Grenadinas) se beneficiaron sólo marginalmente o nada de las disposiciones comerciales de la ICC. En todos los casos las importaciones del ALC representaron menos del 1,5 por ciento del total de las importaciones norteamericanas provenientes de dichos países. Estas

Cuadro IV

Comparación entre porcentajes y totales de las importaciones de Estados Unidos provenientes de países beneficiarios de la ICC
(Valor de aduana en miles de dólares y porcentaje del total)

	Importaciones de los EE.UU. bajo formulario ICC	Porcentaje por país de las importaciones de EE.UU. bajo formulario ICC	Porcentaje por país del total de las importaciones de EE.UU. provenientes de países beneficiarios
Beneficiarios designados:	577,074	(100)	(100)
Antillas Neerlandesas	2,504	(0,43)	(27,01)
Antigua	114	(0,0)	(0,11)
Barbados	13,376	(2,31)	(3,37)
Belice	4,621	(0,79)	(0,57)
Costa Rica	67,756	(11,38)*	(6,25)
Dominica	9	(-)	(-)
El Salvador	71,986	(12,46)*	(5,09)
Grenada	2	(-)	(0,00)
Guatemala	43,442	(7,52)*	(5,95)
Haití	21,856	(3,78)	(5,03)
Honduras	60,198	(10,42)*	(5,25)
Islas Vírgenes Británicas	207	(0,04)	(0,02)
Jamaica	44,737	(7,74)*	(5,30)
Montserrat	-	(-)	(-)
Panamá	11,787	(2,04)	(4,16)
República Dominicana	222,462	(38,51)*	(13,27)
San Vicente y Grenadinas	55	(-)	(0,04)
St. Kitts-Nevis	6,757	(1,17)	(0,31)
Sta. Lucía	1,413	(0,24)	(0,10)
Trinidad y Tobago	6,422	(1,11)	(18,15)

* Indica los seis principales países exportadores bajo formulario ICC.

Fuente: Compilado a partir de los datos del Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

observaciones llevan a la conclusión de que las economías de mayor tamaño y relativamente más diversificadas de la Cuenca del Caribe, en general, tienen una oportunidad mucho mayor de obtener beneficios del programa comercial de la ICC.

Sin embargo, en lo que respecta nuevamente a los datos agregados, podría hacerse una comparación útil entre las importaciones norteamericanas conforme a la ICC y otras

importaciones bajo régimen especial. La cantidad de 577,7 millones de dólares es menor al valor de 822,5 millones de dólares de las importaciones de conformidad con el régimen 806/807, que representaron el 11 por ciento del total de las importaciones norteamericanas provenientes de los países designados en 1984. Entre 1983-84 dichas importaciones aumentaron en un 9,9 por ciento, es decir, a una tasa de crecimiento más rápida que la de 5,8 por ciento de todas

las importaciones norteamericanas provenientes de países designados en el mismo período. Esta participación significativa y el rápido aumento de las importaciones 806/807 (prácticamente todas de textiles) en relación a las importaciones totales provenientes de la Cuenca del Caribe, en cierta manera demuestran hasta qué punto las importaciones bajo el régimen 807 desplazan gradualmente la producción textil indígena de la Cuenca del Caribe (como también de los países en desarrollo), reduciéndose, por consiguiente, a largo plazo el desafío de la producción textil norteamericana proveniente de los países en desarrollo. Por otra parte, las importaciones norteamericanas conforme a la ICC fueron sorprendentemente superiores al valor de las importaciones del SGP provenientes de los beneficiarios designados. Dichas importaciones, que ascendieron a 529 millones de dólares o a un 7,1 por ciento de las importaciones totales de los Estados Unidos provenientes de los países designados en 1984, registraron sólo un incremento de 4,4 por ciento con respecto a 1983. Sin embargo, sería prematuro concluir por ello que el ALC es más beneficioso para los países designados que el SGP, debido a las razones que se señalan a continuación. En primer lugar, aparte de las excepciones ya mencionadas, todos los productos elegibles tanto para el trato ICC como para el SGP deben satisfacer los mismos requisitos de valor agregado. En estos casos, por lo tanto, pueden utilizarse indiferentemente las fórmulas ICC y SGP sin ningún beneficio adicional o pérdida de beneficio. Es, entonces, probable, que en 1984 los importadores norteamericanos hayan, en muchos casos, utilizado los formularios ICC para registrar productos que anteriormente ingresaban libres de impuesto según el SGP y que todavía son elegibles para el ingreso por SGP. Estas circunstancias tienden a aumentar el beneficio real de la ICC y por consiguiente a disminuir el beneficio del SGP. Además, es razonable suponer que un número de productos elegibles para el SGP, que hubiese sido temporalmente excluido del trato libre de arancel debido a la cláusula de necesidad competitiva, haya ingresado a los Estados Unidos libre de impuestos a través del régimen de la ICC. Este factor también contribuye a inflar el total de las importaciones bajo la ICC. Sin embargo, en la medida en que un número considerable de todos los productos

previamente excluidos del SGP haya de hecho ingresado en 1984 libre de impuestos de conformidad con la ICC, esto no ocurrirá también en los próximos años y, por consiguiente, tendrá implicaciones en cuanto a la futura tasa de incremento de las importaciones bajo la ICC que ingresen a los Estados Unidos.

Otra sorprendente realidad que revelan los datos es que el ALC no ofrece necesariamente a los beneficiarios designados una efectiva ventaja de exportación con respecto a los países no designados para la ICC, aunque por escrito dichas ventajas parezcan obvias. En gran parte, las ventajas que se puedan derivar de la ICC dependen de la estructura de las exportaciones del país y, por consiguiente, del porcentaje de sus productos que ya ingresan al mercado norteamericano libre de aranceles ya que, como se señaló anteriormente, la ICC es un componente del paquete total de exportaciones de la Cuenca del Caribe que ingresan al mercado de los Estados Unidos libre de aranceles.

Como lo muestra el Cuadro V, las importaciones del ALC, en el caso de la mayoría de los países de la Cuenca del Caribe sobre los que se dispone de información, representaron entre 11 y 22 por ciento del total de las importaciones norteamericanas libres de aranceles provenientes de dichos países en 1984, aunque esta cantidad fue levemente superior al 30 por ciento en el caso de la República Dominicana. En su conjunto, el 84 por ciento de todas las importaciones provenientes de Centroamérica ingresaron libres de aranceles al mercado norteamericano, la participación para un número seleccionado de países del Caribe fue en promedio de 68,4 por ciento. Otros datos indican que, de manera global, los países no designados no sufrieron ninguna desventaja real. No se dispone de cifras en el caso de los territorios muy pequeños (Anguilla, las Islas Caimán y las Islas Turcos y Caicos) y en el caso de las Bahamas un gran porcentaje de sus exportaciones a los Estados Unidos

Cuadro V

Importaciones de los Estados Unidos libre de impuestos y bajo la ICC provenientes de países seleccionados de la Cuenca del Caribe, 1984 (Valor de aduana en millones de dólares y porcentajes)

	Total	Libre de impuesto (por ciento del total)	Formulario ICC	ICC/Libre del impuesto (por ciento)
Costa Rica	468,6	350,5 (74,8)	65,8	(18,8)
El Salvador	381,4	329,8 (86,5)	72,0	(21,8)
Guatemala	446,3	384,1 (86,0)	43,4	(11,3)
Honduras	393,8	355,4 (90,2)	60,2	(16,9)
Nicaragua	58,1	45,7 (78,7)	N.A.	N.A.
Centroamérica	1748,2	1.465,5 (83,8)		
Barbados	252,6	68,9 (27,3)	13,4	(19,4)
Guyana	74,4	72,4 (97,3)	N.A.	N.A.
Haití	377,4	154,1 (40,8)	21,9	(14,2)
Jamaica	369,9	359,9 (97,3)	44,7	(12,4)
Rep. Dominicana	994,4	727,6 (73,2)	222,5	(30,6)
Suriname	104,6	104,2 (99,6)	N.A.	N.A.
El Caribe	2.173,3	1.487,1 (68,4)		

N.A.: No se aplica.

Fuente: Calculado en base a las estadísticas del Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

Cuadro VI

Importaciones totales de los Estados Unidos provenientes de los países de la Cuenca del Caribe, 1983-1984
(Valor de aduana, en miles de dólares y cambio porcentual)

	1983	1984	Cambio porcentual
Beneficiarios Designados:	7,087,506	7,494,954	+ 5,7
Antillas Neerlandesas	2,274,510	2,024,367	- 11,0
Antigua	8,809	7,898	- 10,3
Barbados	202,047	252,598	+ 25,0
Belice	27,315	42,843	+ 56,8
Costa Rica	386,520	468,633	+ 21,2
Dominica	242	86	- 64,4
El Salvador	358,898	381,391	+ 6,3
Grenada	211	766	+263,0
Guatemala	374,692	446,267	+ 19,1
Haití	337,483	377,413	+ 11,8
Honduras	364,742	393,769	+ 8,0
Islas Vírgenes Británicas	880	1,335	+ 51,7
Jamaica	262,360	396,949	+ 51,3
Montserrat	924	989	+ 7,0
Panamá	336,086	311,627	- 7,3
República Dominicana	806,520	994,427	+ 23,3
San Vicente y Grenadinas	4,276	2,958	- 30,8
St. Kitts-Nevis*	18,758	23,135	+ 23,3
Sta. Lucía	4,700	7,397	+ 57,4
Trinidad y Tobago	1,317,534	1,360,106	+ 3,2
No Designados:	1,918,459	1,401,545	- 26,9
Bahamas**	1,676,394	1,154,282	- 31,1
Guyana	67,332	74,417	+ 10,5
Islas Caimán	8,607	6,212	- 27,8
Islas Turcos y Caicos	3,965	3,935	- 0,8
Nicaragua	99,013	58,064	- 41,4
Suriname	63,147	104,636	+ 65,7
TOTAL:	9,005,965	8,896,499	- 1,2

* Incluye datos de Anguilla.

** Designado en marzo de 1985.

Fuente: Calculado en base a las estadísticas oficiales del Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

corresponden al petróleo refinado que está sujeto a aranceles.

Sin embargo, en 1984, el 97,3 por ciento y 99,6 por ciento respectivamente de las importaciones totales provenientes de Guyana y Suriname entraron al mercado de Estados Unidos libres de aranceles. Estos porcentajes fueron superiores a los de cualquier otro país de la ICC, designado o no. Por lo tanto, aun si estos países fueran designados como beneficiarios del ALC, los beneficios adicionales de los que gozarían sus exportaciones serían casi nulos. El porcentaje de importaciones provenientes de Nicaragua que ingresaron a los Estados Unidos libres de aranceles fue inferior, alcanzando un 78,7 por ciento. Sin embargo, este porcentaje fue mucho mayor al de muchos beneficiarios del ALC. No obstante, Nicaragua podría posiblemente beneficiarse aún más si fuera designado país beneficiario. Esta observación es, obviamente, de carácter simplemente especulativo, a la luz de las sanciones comerciales contra Nicaragua impuestas recientemente por los Estados Unidos¹⁷.

Por otro lado, aunque Barbados y Haití son países beneficiarios de la ICC, el 27,3 por ciento y 40,8 por ciento, respectivamente, de sus exportaciones a los Estados Unidos entró libre de aranceles, tal como lo indica el Cuadro V. En ambos casos, el ALC representó, no obstante, un beneficio considerable. Sin embargo, ambos países, al igual que algunos otros países beneficiarios, se encuentran, de hecho, en relativa desventaja con respecto al acceso libre de aranceles de sus exportaciones al mercado norteamericano, si se comparan con algunos países ICC no designados.

A pesar de los comentarios anteriores, en la opinión del autor es más pertinente, desde el punto de vista metodológico, evaluar los datos relativos a las exportaciones bajo la ICC dentro de un contexto mucho más amplio. De manera más específica, los incentivos a las exportaciones originados por el ALC deben ser considerados dentro del marco más general de las exportaciones de los países de la Cuenca del Caribe que se beneficiaron de la ICC y de los países potenciales beneficiarios. Esto se debe a que la ICC no fue concebida como una iniciativa aislada, sino como una ayuda más para incentivar las exportaciones totales de los países de la Cuenca del Caribe. Por lo tanto, si simplemente centramos nuestra atención en las exportaciones originadas por el ALC, podríamos perder

de vista la disminución de las exportaciones que no se benefician de la exención arancelaria bajo la ICC, la cual podría ser el resultado de políticas de importación norteamericana más estrictas en otras áreas o de una merma en los precios de las exportaciones. Además, una revisión de la situación total de las exportaciones ofrece la única base para determinar si la existencia del régimen del ALC le ha proporcionado a las exportaciones de la Cuenca del Caribe un margen competitivo real. Teniendo presente estas dos variables, podemos examinar los datos que aparecen en el Cuadro VI.

Las importaciones norteamericanas de todos los productos provenientes de los países designados para la ICC en 1984, aumentaron en 1984 en 407,5 millones de dólares o un 5,7 por ciento. Por otra parte, las importaciones provenientes de los países no designados disminuyeron en 516,9 millones de dólares o un 26,9 por ciento. Esta disminución incidió, entre 1983 y 1984, en el panorama global y condujo a una disminución de un 1,2 por ciento de las importaciones norteamericanas provenientes de todos los países de la ICC, tanto los designados como los no designados. Por supuesto, si excluimos los productos derivados del petróleo, el panorama parece más favorable para los países de la Cuenca del Caribe.

Sin embargo, el aumento de las importaciones norteamericanas provenientes de los beneficiarios del ALC, fue lento en comparación con otras áreas. Los datos comparativos para 7 países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Perú y Venezuela), de los cuales dos se encuentran entre los principales exportadores de petróleo, muestran un aumento del 19 por ciento en las importaciones norteamericanas, con respecto a 1983. En el caso de los países asiáticos este porcentaje alcanzó 31,3 por ciento. Las importaciones norteamericanas provenientes de la totalidad de los países en desarrollo aumentaron en un 17,1 por ciento entre 1983-84 y las importaciones provenientes de todos los países aumentaron en un 26,2 por ciento¹⁸.

Dependiendo del criterio utilizado, el rendimiento de la región fue o bien satisfactorio o deficiente. El año 1984 fue un año excelente para la mayoría de los exportadores hacia el mercado de Estados Unidos debido al aumento en el total de las importaciones de ese país. El mayor incremento (31,9 por ciento) se dio en el

caso de Japón y otros países industrializados, muchos de los cuales se beneficiaron de la sobrevaloración del dólar. En comparación con estas cifras, las exportaciones hacia Estados Unidos de los países beneficiarios de la ICC fueron reducidas. El total de las importaciones norteamericanas provenientes de dichos países aumentó en sólo un 5,7 por ciento. Los países no designados de la región tuvieron un rendimiento todavía más bajo, con una disminución de 26,9 por ciento en las exportaciones hacia los Estados Unidos.

Un análisis del grupo de productos elegibles para el ALC permite otro tipo de comparación. El mercado norteamericano para dichos productos aumentó considerablemente en 1984, con un incremento en las importaciones totales de 31,6 por ciento. En contraste, las importaciones norteamericanas de estos productos de los países beneficiarios del ALC aumentó solamente en un 17,4 por ciento. Es interesante notar que esta cantidad es casi equivalente a la tasa de aumento en el total de las importaciones norteamericanas provenientes de todos los países en desarrollo. En otras palabras, aún con los beneficios adicionales del ALC, los países beneficiarios sólo lograron mantenerse a la par de sus competidores, los otros países en desarrollo, en lo que a sus exportaciones se refiere.

Como se mencionó anteriormente, debido a que la mayoría de las monedas de la región están ligadas al dólar, los exportadores de la Cuenca del Caribe no gozan de ninguna ventaja de precio con respecto a sus competidores en Europa, Asia o el resto del mundo en desarrollo. El comportamiento de las exportaciones de los países ALC también puede ser atribuido a sus rígidas estructuras de producción, en particular en lo que se refiere a las pequeñas islas, así como también a otras desventajas, tales como una infraestructura subdesarrollada, costos de transporte elevados y procesos industriales no sofisticados.

La mayoría de los países de la ICC dependen casi exclusivamente de un pequeño número de productos de exportación. Las preferencias arancelarias del ALC son sólo nominales para la mayoría de los productos que actualmente se producen en la región. En realidad, sólo tres categorías de productos parecen haberse beneficiado del ALC: ron, cítricos y tabaco. Ganancias menores se han realizado en los rubros vegetales, carnadas artificiales y moscas

artificiales para la pesca. El valor total de estos productos, los cuales representan exportaciones más tradicionales de los países de la Cuenca del Caribe, ascendió, aproximadamente, a 100 millones de dólares, o un poco más de un 1 por ciento del total de las importaciones norteamericanas provenientes de los beneficiarios del ALC.

Con todo, cada una de estas tres categorías de productos se enfrenta a limitaciones potenciales. El tabaco es considerado como producto "sensible" en el contexto del SGP y es un producto que fácilmente podría ser retirado de la lista de productos que estuviera sujeto a que se benefician del ALC por el Secretario de Agricultura de los Estados Unidos, en conformidad con lo que establece la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe. Lo mismo puede decirse de los concentrados de jugo de naranja, ya que la industria norteamericana puede recurrir a los "remedios comerciales" previstos en la legislación comercial norteamericana en contra de sus competidores¹⁹. En lo que respecta al ron, también es concebible que Puerto Rico solicite su retiro de la lista de productos elegibles para la ALC.

E. Observaciones finales

El análisis que precede demuestra que la contribución del ALC, al aumento global de las exportaciones de los países designados hacia el mercado de los Estados Unidos en su primer año de funcionamiento, no ha sido notable. Esta observación sigue siendo válida aunque sólo tomemos en cuenta el beneficio comercial absoluto obtenido. Resulta mucho más válida a la luz del rápido crecimiento de las importaciones norteamericanas globales durante 1984, y específicamente del espectacular crecimiento relativo de las exportaciones hacia los Estados Unidos de otros grupos de países en desarrollo a los que no se les ha ofrecido ventajas similares. Esto se debe a varios factores.

Si un programa como la ICC tiene como uno de sus objetivos contribuir a la expansión de las exportaciones de una región en particular, el mismo debe ser concebido y estructurado de tal manera que tome en consideración las especificidades de dicha región con respecto a la naturaleza y tipo de sus estructuras de producción y la potencialidad de exportación derivada de las mismas, y tratar de maximizar este potencial. El ALC no cumple con este requisito. Puesto que la ventaja ofrecida por el ALC es simplemente arancelaria, dentro de un

contexto en el que los aranceles norteamericanos son generalmente muy bajos y la mayoría de las exportaciones no petroleras de los países de la Cuenca del Caribe ya entran al mercado de los Estados Unidos libre de aranceles, el alcance y beneficios potenciales del programa disminuye notablemente. Cuando a lo anterior se añade el hecho que un número de productos con un potencial de exportación, y de aumento de producción considerable, tal como es el caso de los textiles, están excluidos de los beneficios del programa y están además sujetos a cuotas, los beneficios reales del programa se ven aún más restringidos. Entre otros factores limitantes se encuentran, además, las cuotas y otras restricciones aplicables a productos de importancia histórica tales como el azúcar, a pesar de que dicho producto no está sujeto a aranceles. Por lo tanto, dada la rigidez inherente a las estructuras de producción de los países de la Cuenca del Caribe, las ventajas del ALC resultan ser en la actualidad, o bien nominales o, cuando el margen de las concesiones arancelarias es más que simplemente simbólico, beneficiosas para un número limitado de productos que pueden satisfacer las normas de origen o que en realidad se producen. Sin embargo, aun en este último caso, la elasticidad de la demanda de dichos productos tiende a ser bastante rígida. Además, como se explicó en la sección anterior, la probabilidad de que algunos de esos productos sean retirados de la lista de productos elegibles para el ALC no es tampoco remota visto el clima proteccionista actual en los Estados Unidos. Esto hace que la estabilidad del programa del ALC sea menor que lo que se pregona. De lo anterior se deduce, entonces, que las previsiones a corto y mediano plazo de una significativa expansión de las exportaciones de la Cuenca del Caribe de conformidad con el presente esquema no son del todo optimistas, en especial cuando se toman en consideración las dificultades estructurales a las que se enfrentan los países de la Cuenca del Caribe al tratar de diversificarse hacia nuevas áreas de producción que puedan extraer del ALC

beneficios reales y no sean simplemente nominales. Los funcionarios del gobierno norteamericano argumentan que un aumento en las inversiones conduciría a la producción de nuevas líneas de bienes que se beneficiarían considerablemente de las disposiciones del ALC. Sin embargo, las perspectivas de mayores inversiones en la Cuenca del Caribe continúan siendo poco alentadoras y la tendencia es más bien hacia la desinversión. Además, para los países de la región tiene poco sentido poner sus esperanzas en la posibilidad de recibir un mayor flujo de inversiones en un futuro incierto, mientras que los bienes que se producen en la actualidad siguen enfrentando restricciones en el mercado norteamericano. Un mayor acceso de productos actualmente excluidos de los beneficios del ALC, representaría, por lo tanto, un primer paso para mejorar el comportamiento de las exportaciones de los países de la Cuenca del Caribe. Sin embargo, un acceso más libre de dichos productos no mejoraría de manera considerable el comportamiento global de las exportaciones de la Cuenca del Caribe y no beneficiaría a la mayoría de los países beneficiarios. Las exportaciones recibirían un impulso mayor si Estados Unidos otorgara concesiones más generales en el área no arancelaria, ya que, como se ha señalado, las barreras no arancelarias constituyen actualmente el principal impedimento a las exportaciones hacia Estados Unidos. También deberían adoptarse medidas especiales para proteger los ingresos por exportaciones de los países beneficiarios. Las economías de la Cuenca del Caribe, al igual que las de casi todos los pequeños países en desarrollo, dependen generalmente de un solo y principal producto de exportación para el grueso de sus ingresos de divisas. Además, puesto que dichas economías son sumamente abiertas y las exportaciones constituyen el principal motor de crecimiento económico, su bienestar económico se encuentra por consiguiente atado a las fluctuaciones externas de los precios de los productos

básicos, lo que hace casi imposible una planificación a futuro. La continua disminución de los precios de los productos básicos, tal como ha venido ocurriendo en los últimos años, también pone en tela de juicio los esfuerzos internos por aumentar la producción y las exportaciones y frustra cualquier optimismo que haya podido estimular programas tales como la ICC. Por estas razones, la adopción por parte de los Estados Unidos de programas de estabilización de las exportaciones, similares en su concepción a los esquemas STABEX y MINEX de la CEE, representaría un beneficio tangible al garantizar que los futuros ingresos que originen las exportaciones de ciertos productos clave para el área no caerán por debajo de un nivel establecido.

Por último, el resultado de este análisis y las sugerencias derivadas del mismo podrían ser examinadas de manera conjunta por todos los países de la Cuenca del Caribe. Como se mencionó en la introducción, la Iniciativa para la Cuenca del Caribe fue implementada sin tomar en cuenta las recomendaciones de sus beneficiarios potenciales. Por esta razón, su conceptualización y aplicación son esencialmente el resultado de una acción unilateral. Esto contrasta con, por ejemplo, los convenios establecidos entre las Comunidades Europeas y los países ACP. Estos últimos, en tres negociaciones consecutivas de la Convención de Lomé, elaboraron primero una posición conjunta que fue luego ajustada en negociaciones con la Comunidad Económica Europea. Esto nunca ocurrió en el caso de la ICC. Una evaluación conjunta por parte de los países de la Cuenca del Caribe del primer año de implementación de la ICC, representaría una respuesta preliminar de los países de la Cuenca del Caribe y le haría llegar al Gobierno de Estados Unidos la opinión colectiva de los países que el programa intenta beneficiar. Esto podría conducir a modificaciones en la concepción y operación del programa de manera tal que les aporte mayores beneficios a los países de la Cuenca del Caribe.

NOTAS

1

Las Bahamas no está incluido entre los países designados a los que se hace referencia en este trabajo, debido a que se analiza aquí sólo el primer año de aplicación de la ICC, 1984, y Bahamas fue designada en marzo de 1985.

2

Una diferencia consiste en que la legislación del SGP (la Ley de Comercio de 1974, enmendada) no permite explícitamente a los países beneficiarios "acumular" su valor agregado. La frase "o dos o más países beneficiarios" se agregó para fomentar las operaciones de co-producción entre las naciones de la ICC. Sin embargo, el SGP deja un margen para la acumulación en sus reglamentos de implementación. El Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la Comunidad del Caribe (CARICOM) pueden ser considerados como "un solo país" para los fines del mínimo valor agregado. Las disposiciones de "acumulación" del SGP son solamente un poco menos flexibles que las de la ICC, ya que sólo se aplican a países

miembros de uno o de estos dos grupos regionales.

3

Debe destacarse, sin embargo, que las reducciones arancelarias logradas por las NCM han sido criticadas frecuentemente por estar dirigidas casi exclusivamente a los países industrializados, con relativamente pocas reducciones arancelarias para productos sensibles de interés actual o potencial para los países en desarrollo. La progresividad de los aranceles también tiene el efecto de aumentar las tasas de impuestos efectivas.

4

La exclusión del petróleo podría llegar a ser más importante en el futuro. El Congreso ha considerado en repetidas ocasiones la posibilidad de establecer un sobreprecio a las importaciones de petróleo. Aunque esta modalidad no está siendo considerada actualmente, es concebible que este tipo de impuesto se decida en un futuro.

5

Véase el documento de la Secretaría Permanente del SELA, *América Latina y la Ley de Comercio y*

Aranceles de Estados Unidos, SP/AL-EU/LCA DT. N° 1, marzo 1º, 1985, pp. 29-54.

6

Dispuesto en la Clasificación Arancelaria B, Parte 1, Subparte B de las Clasificaciones Arancelarias de los Estados Unidos (TSUS).

7

Calculado en base a estadísticas oficiales del Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

8

El precio del azúcar en el mercado mundial, se halla ahora casi en su punto más bajo, de 4 centavos la libra en comparación con su punto más alto de 65 centavos en 1975.

9

Las asignaciones por cuotas fueron fijadas originalmente en 1982 por el USTR. La fórmula tomaba las importaciones de los Estados Unidos desde 1975 hasta 1981, descontaba los años más altos y los más bajos para cada país y calculaba el promedio de los cinco restantes.

10

El TSUS fijaba un arancel de 2,98125

centavos por libra de azúcar cristalino, inferior en 0,042187 centavos por libra de cada grado, por debajo de 100 grados. El azúcar sin refinar, por lo general, se encuentra alrededor de 95 grados.

11

Apartándose del método estrictamente técnico utilizado para calcular habitualmente las cuotas de azúcar, los Estados Unidos redujeron la cuota de Nicaragua en 1984 a 6.000 toneladas, el resto de la cuota nicaragüense fue repartido entre Honduras, Costa Rica y El Salvador. Esto llevó a una amonestación por parte del GATT contra la acción discriminatoria de los Estados Unidos, pero ese país ha mantenido la cuota de Nicaragua al nivel de las 6.000 toneladas.

12

International Trade Report, Vol. 2, N° 14, (April 3, 1985) p. 501; *Listín Diario*, (marzo 27, 1985), p. 30.

13

Azúcar, carne de res y productos de terneros, sólo podrán beneficiarse del ALC si el país beneficiario presenta un Plan de Producción de Alimentos Estable

designados en 1984, en contraste con la cantidad obtenida en 1983 de 3,197,6 mil dólares ó 45 por ciento del total para ese año.

17

En la Decisión 222 adoptada por el Consejo Latinoamericano en su V Reunión Extraordinaria que se celebró el 14 de mayo de 1985, los Estados Miembros del SELA repudiaron el embargo comercial total decretado por el Gobierno de los Estados Unidos en contra de Nicaragua e instaron a ese gobierno a revocar dicho embargo.

18

Calculado en base a las estadísticas del Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

19

La industria de cítricos de los Estados Unidos recientemente logró aumentar el arancel de los concentrados de jugo de naranja de 20 a 35 centavos por galón, pero esto no se aplica a los beneficiarios del ALC, los cuales, sin embargo, sí están sujetos a la legislación sobre "remedios comerciales".

a los Estados Unidos dentro de los 90 días subsiguientes a la fecha de su designación. Este plan deberá garantizar que el nivel actual de producción de alimentos y nutrición en el país no se verá afectado por los aumentos inducidos por la ICC en la producción de azúcar y carne de res. Esto no ha demostrado ser una barrera; todos los países interesados han presentado esos planes y los mismos han sido aprobados.

14

Para más detalle, ver SELA, *América Latina y la Ley de Comercio y Aranceles de Estados Unidos*, p. 65-90.

15

Debido a una discrepancia estadística, menos de 200 renglones TSUS elegibles para el SGP fueron involuntariamente excluidos de la lista de productos cubiertos por la ICC. En su mayoría se trataba de productos textiles.

16

Las importaciones norteamericanas de productos elegibles para el ALC ascendieron a 3,752,7 mil dólares ó 50,1 por ciento de las importaciones totales de beneficiarios

América Latina y las Comunidades Europeas: Los desafíos de una relación compleja

Atilio Alberto Borón*

I. América Latina y la Europa Comunitaria ante la crisis del orden mundial

Una época de transición

Tanto los protagonistas como los más variados observadores del escenario internacional coinciden en señalar que éste atraviesa por una de sus crisis más profundas. La misma palabra, crisis, aparece recurrentemente en los estudios y diagnósticos especializados, aunque no siempre con idénticos significados. La visión de este fenómeno y de sus causas desde la perspectiva neoconservadora, nostálgica de la época de oro de la hegemonía norteamericana, difiere de la que hallamos en las formulaciones generadas por una plétora de actores interesados en la construcción de un nuevo orden internacional. Pero, más allá de esas previsible controversias conceptuales e interpretativas, todos sienten y saben que la escena mundial ya no es como era antes. Nuevos cambios, apenas oscuramente presentidos, se avizoran para los próximos años aunque no falten los que, aferrados a una concepción estática de la realidad, proclaman que por debajo de las apariencias todo sigue igual.

Eppur si muove, pues la crisis significa discontinuidad; en otras palabras, transición. Decir que el sistema mundial se halla en crisis significa que está sufriendo un proceso de transición que remite, sin dudas, a un vasto, complejo y extenso conjunto de transformaciones cuyo desenlace es incierto¹. Se trata de un proceso abierto, no determinístico, lo que implica que este tránsito puede tanto culminar en la refundación de un nuevo orden mundial

como en la desdichada perpetuación de las condiciones estructurales causantes del actual desorden. Las dificultades existentes para asegurar la viabilidad de un nuevo orden internacional son conocidas por todos: multiplicación de actores y sujetos transnacionales, diversificación de intereses económicos, militares, políticos e ideológicos y, ante las obvias dificultades para arribar y mantener un trabajoso consenso mínimo y operativo, imposibilidad de imponer autoritariamente un orden por la vía militar. Por lo tanto, nos hallamos en presencia de un complejo proceso de desordenamiento y re-estructuración que podrá extenderse por muchos años y que, sin dudas, habrá de precipitar reajustes profundos y cristalizar esferas de influencias que afectarán severamente a los países de la periferia².

Las características de esta época podrían ser sintéticamente expresadas con una elocuente metáfora utilizada en algunos estudios sobre las crisis político-estatales. En ciertos casos se observa que constituye una situación en donde lo viejo no termina de morir y lo nuevo no acaba de nacer, produciéndose en ese complejo interregno una serie de fenómenos morbosos debido a la singular coetaneidad de prácticas sociales decadentes con otras preñadas de vitalidad. El viejo orden mundial no acaba de morir y tropieza con crecientes dificultades para canalizar y regular el flujo cada vez más arrollador de transacciones de distinto tipo que animan a un sistema internacional extraordinariamente complejo. Pero es evidente, por otra parte, la debilidad de las fuerzas emergentes para crear otro nuevo que lo reemplace y ser más legítimo, justo y pacífico. Ahora bien, esto no implica desconocer las importantes y crónicas tensiones existentes durante los años de la *pax americana*: por el contrario, la hegemonía estadounidense y la estabilidad del orden mundial creado y preservado bajo su manto se mantuvieron incólumes a pesar de los conflictos internacionales de su tiempo. Las reglas del juego y las instituciones propias del orden mundial de la postguerra disponían de una capacidad, no ilimitada pero sí importante, para absorber y manejar los irreductibles antagonismos del sistema internacional dentro de límites tolerables y congruentes con la necesidad de su continua reproducción. Sería ilusorio pretender que ese orden, o cualquier otro, hubiese podido poner fin a los crónicos conflictos de su tiempo.

Pudo, sin embargo, absorber una serie de episodios de rotunda significación histórica como la revolución china, la guerra de Corea, la descolonización de África y Asia, la crisis de Suez, Berlín y Cuba impidiendo con ello un colapso generalizado del sistema. Sin embargo, esta asombrosa capacidad de asimilación y procesamiento de contradicciones no era infinita y también tenía sus límites que la renovada conflictividad del sistema internacional rebasó plenamente en los primeros años de la década de los setentas. A partir de allí el orden mundial de la postguerra parecería haber atravesado un punto de no retorno y revelado su invencible incapacidad para contener la carga de antagonismos que atraviesa el sistema internacional. Las crisis locales, lejos de ser encapsuladas por el complejo institucional del orden de la postguerra, comenzaron a propagarse y a alimentarse recíprocamente debido a la densa red de relaciones que ahora vinculaban, de modo inédito, a pueblos y naciones remotos en la geografía y en la historia pero muy próximos en el desenvolvimiento de los procesos sociales contemporáneos. Al empujarse el mundo y acelerarse la historia muchos problemas que antaño eran considerados locales adquirieron una proyección global: la guerra de Yom Kippur y el revés norteamericano en Vietnam precipitaron cambios de enorme significación en el panorama internacional de la primera mitad de los setentas; hoy, la crisis centroamericana y la deuda externa latinoamericana parecerían también estar llamados a adquirir una resonancia que trasciende con mucho las fronteras regionales, y es precisamente esta situación la que reclama imperativamente una redefinición de los vínculos tradicionales entre Europa y América Latina.

La ingobernabilidad del sistema internacional

América Latina y Europa se enfrentan, en consecuencia, ante una constelación histórico universal signada por cruciales desafíos en el orden económico, político, estratégico y ambiental y caracterizada además por una multiplicación sin precedentes de actores sociales, de distinta naturaleza, que disponen de una amplia variedad de recursos para la defensa y promoción de sus intereses. A los clásicos actores del sistema económico y político internacional, los estados nacionales, se añaden hoy muchos otros de carácter

* Politólogo argentino, director del Instituto de Investigaciones Europeo-Latinoamericanas (EURAL).

subnacional o transnacional cuya incesante actividad en los más diversos planos de la vida social ha producido una extraordinaria complejización de la escena internacional. El dinamismo y las contradicciones de esta mirada de sujetos precipitó la obsolescencia del orden mundial surgido de la segunda postguerra al ser incapaz de regular eficazmente sus enfrentamientos, especialmente en épocas de crisis. Las imágenes que habían servido como patrón para modelar el funcionamiento del sistema envejecieron súbitamente al no tomar adecuadamente en cuenta estos nuevos protagonismos emergentes.

En otras palabras, es imposible pensar a la política internacional contemporánea con la camisa de fuerza del modelo bipolar porque de ese modo no se podría captar toda la riqueza de iniciativas y la variedad de intereses y valores que ponen en juego los distintos sujetos. La vigencia del bipolarismo no sólo suponía una supremacía aplastante de las superpotencias en el seno de su bloque: esta capacidad de dominio debía complementarse con una equivalente aptitud para representar genuinamente los intereses del conjunto, la multiplicidad que subyacía por debajo de las apariencias monolíticas de las alianzas. La hegemonía en el campo internacional, supone así la articulación de dos momentos: uno coercitivo, vinculado a las cuestiones militares y de seguridad estratégica, y otro consensual, ligado a la aptitud para representar a los intereses de la pluralidad y para dirigir, moral e intelectualmente, a sus aliados. La diversificación de los intereses nacionales y sectoriales y el abandono por parte de las superpotencias de su responsabilidad dirigente signaron el fin de la política de bloques. La actual política de la administración Reagan, que agudiza la postración económica de América Latina y Europa Occidental, es un ejemplo más de los muchos que podrían citarse para ilustrar la incapacidad de la potencia hemisférica para asumir la defensa de los intereses del conjunto. Sin este componente, la política económica internacional del centro hegemónico se empequeñece hasta asumir las proporciones de una mezquina defensa de intereses sectoriales.

La complejización sin precedentes de la escena internacional se encuentra en las propias raíces de su actual ingobernabilidad. La rigidez estratégica y militar del bipolarismo, cuyas implicancias se dejan sentir sobre la totalidad del orden mundial construido bajo la premisa del

enfrentamiento entre las superpotencias, es incompatible con la proliferación de múltiples y variados centros de poder económico, político o militar. El desorden internacional debe ser interpretado como resultante de la invalidez de las premisas del bipolarismo en un mundo crecientemente plural. Las instituciones y reglas del juego existentes, creadas para normar y regular el flujo incesante de las relaciones internacionales, han demostrado su inoperancia al no reflejar las relaciones de fuerza realmente existentes, intrincadas y multidimensionales, en la distribución internacional del poder. Este agudo desfase entre una realidad compleja y un diseño institucional simple constituye en la actualidad uno de los elementos centrales de la crisis del orden mundial y replantea, con extrema urgencia, el tema de los protagonismos en el sistema internacional. Frente a esta situación, toda tentativa orientada a tomar predecible y confiable el sistema internacional, toda propuesta sería de ordenamiento y toda aspiración realista a lograr un grado razonable de gobernabilidad del complicado escenario mundial deberá tener en cuenta que una tal empresa estará condenada al fracaso si no cuenta con el consentimiento generalizado de los protagonistas. El condominio de las superpotencias sólo agravaría las cosas, puesto que un orden mundial legítimo y eficaz requiere muchos otros ingredientes. La originalidad de la situación actual, y por eso mismo la crisis, consiste en la inviabilidad de cualquier proyecto de reordenamiento concebido unilateralmente: se requiere de un acuerdo político. El entendimiento entre las grandes potencias y los países desarrollados es condición necesaria pero no suficiente para la creación de un nuevo orden internacional. Para garantizar su efectivo funcionamiento se necesita contar con todos los que tienen algo que ver con la elaboración y el mantenimiento de los delicados equilibrios internacionales. No puede haber excluidos, porque la fragilidad de aquéllos es muy grande y todos los actores, por más poderosos que sean, son vulnerables en mayor o menor medida.

Las naciones de la periferia han dejado ya de representar el papel del coro en las tragedias griegas. Ahora son personajes, con desiguales atributos, pero con una inserción muy distinta en la trama de los acontecimientos. El coro se ha rebelado y, para colmo, los antiguos personajes ya no logran ponerse de acuerdo como antes. Su

poder es negativo, como el de todos los demás: pueden vetar, con más fuerza que otros, sin duda, pero para construir un orden más seguro, pacífico y justo requieran del consentimiento del resto de las naciones. El acuerdo y la negociación, en lugar de la imposición desde las alturas, serán las vías de escape que nos permitirán librarnos de las funestas consecuencias de la crisis actual. Una América Latina que pugna por salir de su condición periférica y una Europa que es crecientemente empujada hacia ella tienen mucho que hacer, y actuando de consuno su contribución a la reconstrucción de un orden internacional éticamente aceptable podría ser de enorme importancia³.

La autonomía relativa de los protagonistas: realidad y posibilidad

Una situación como la que hemos aludido replantea la actualidad de la cuestión de los márgenes de autonomía admitidos por el sistema internacional, lo cual puede abordarse desde varios ángulos de mira. Por una parte, identificando a los sujetos de acciones relativamente autónomas en el escenario mundial, que tal como se decía en la sección precedente son muchos y muy variados: estados nacionales, organismos internacionales, empresas, partidos, iglesias, sindicatos, universidades y un sinfín de grupos de interés integrados y articulados a la densa red de relaciones internacionales. Los años recientes han sido elocuentes testigos de la creciente autonomía decisional de que gozan los más diversos protagonistas en un amplio abanico temático.

A esta primera consideración, ligada a la proliferación de los actores, debe añadirse una segunda vinculada al entrecruzamiento de las autonomías sectoriales, lo cual produce como resultado un reforzamiento de las tendencias hacia la multiplicación de centros de poder en el sistema internacional. Esta nueva realidad, que sólo en su punto más extremo tropieza con el férreo bipolarismo estratégico de las superpotencias, amplía objetivamente los márgenes posibles de comportamientos autónomos por parte de los distintos protagonistas cuya diversidad de iniciativas y preferencias no pueden ser moduladas dentro de las rígidas premisas del orden bipolar de postguerra. Ahora bien, la existencia objetiva de estos ampliados espacios de maniobra no necesariamente significa que los sujetos posean una visión adecuada del funcionamiento del sistema internacional o la suficiente dosis de voluntad política como para atreverse a ocuparlos. En relación

a lo primero bastaría con indicar que la supervivencia de percepciones anticuadas y simplistas, y que representan a la escena internacional en términos rígidos y maniqueos, privan a los países de América Latina de la posibilidad de poner en marcha iniciativas y propuestas tendientes a mejorar sus formas de inserción en el concierto mundial.

Por lo tanto, las condiciones objetivas, que favorecen un ejercicio más amplio de las capacidades de autonomía en los más diversos órdenes, requieren que los sectores dirigentes del estado y de los grupos integrados en el flujo del sistema internacional dispongan de un aparato conceptual refinado y en consonancia con la complejidad de la realidad. Los esquematismos y las simplificaciones son el camino más seguro para el fracaso y en ningún otro terreno esa proposición es más cierta que cuando la referimos al escenario internacional. Pero además se requiere de la voluntad política, es decir, la plena asunción de la responsabilidad de los diversos protagonistas frente a sus representados y la más completa convicción de que las iniciativas y las acciones que se emprendan, por pequeñas que parezcan, siempre cuentan en el delicado equilibrio internacional. Más aún, siempre es bueno insistir que las condiciones para la emergencia de esta voluntad política, es decir, asumir el protagonismo que objetivamente es posible, es fundamentalmente consecuencia de procesos y mecanismos internos que sólo parcialmente puede frustrar el ambiente internacional. Es verdad que ciertas coyunturas favorecerán políticas tendientes a maximizar los márgenes de autonomía relativa de los actores; en otros casos ocurrirá lo contrario. Pero, permanentemente, el centro de gravedad de los procesos de emergencia de la decisión política se encuentra en el ámbito nacional y los argumentos en sentido contrario sólo sirven para justificar las propias flaquezas. América Latina ha dado algunas muestras, en los últimos años, de los avances que se pueden lograr cuando se plantean serios y responsablemente, a la vez que con energía, la defensa de ciertas posiciones fundamentales en el ámbito internacional. América Latina y Europa pueden, mancomunadamente, superar algunos de los problemas que afectan a ambos continentes. Tienen algunos obstáculos que son comunes, como por ejemplo la política económica internacional de los Estados Unidos o el desplazamiento del eje económico

desarrollado del Atlántico al Pacífico.

Existen, en consecuencia, intereses objetivos comunes en reducir la vulnerabilidad externa que los debilita, asegurar un funcionamiento más equitativo de la economía internacional y garantizar la solución política y negociada de los conflictos internacionales. Las posibilidades de un nuevo protagonismo están a la vista, lo mismo que sus inmensos beneficios para las dos regiones. Es preciso hacer todo lo posible para que la visión de estos problemas y la voluntad política permitan a nuestro continente y a Europa ejercer una influencia decisiva en la consolidación de la paz y el bienestar internacionales.

II. Las relaciones económicas entre América Latina y Europa

Introducción

Toda tentativa de efectuar un balance de la situación actual de las relaciones europeo-latinoamericanas corre el riesgo de reiterar, por enésima vez, la enunciación de los serios obstáculos que se interponen a su desarrollo. En efecto, es algo de sobras conocido que durante el prolongado auge capitalista de la post-guerra los países latinoamericanos, y en general todos los de la periferia, se vieron progresivamente marginados de los crecientes beneficios derivados de la reorganización de las economías centrales. Las tendencias imperantes tanto en el funcionamiento del comercio internacional como, años después, en los procesos de internacionalización de la producción y de expansión del sistema financiero acentuaron aún más las relaciones de dependencia que, con todas sus secuelas, habían caracterizado a las economías latinoamericanas desde la época de su integración a la economía internacional. Si a esta creciente articulación económica y financiera de los centros metropolitanos se le añadía el peso cada vez mayor de los compromisos militares y

estratégicos contraídos en el marco de la OTAN, era fácil concluir que las relaciones entre la pujante Europa de postguerra y los países de América Latina irían a desdibujarse cada vez más. En efecto, la otra cara de la moneda de la progresiva integración de los capitalismos centrales era, precisamente, la segregación de la periferia.

Sin embargo, llegada la hora de examinar el curso y las perspectivas de las relaciones entre los dos continentes, estos antecedentes generales, que traslucen además las rigideces de un diálogo interferido por los ruidos de la recesión, deben complementarse con el estudio de otros de carácter más puntual y referidos a la coyuntura actual. En el contexto explicitado en el apartado anterior se inscribe la relativa apertura de las Comunidades Europeas (CE) hacia América Latina estimulada por el ascenso de gobiernos de orientación socialista en el viejo continente (especialmente los casos de Francia y España), por los desafíos emanados de la crisis centroamericana y por la incipiente democratización del cono sur. En este sentido, en el terreno político y diplomático parecería haberse afirmado una tendencia distinta de la que ha caracterizado las relaciones económicas entre Europa y América Latina, verificándose una cierta intensificación de las relaciones entre los dos continentes⁴. Sobre este telón de fondo sería posible pues delinear la relevancia de ciertos acontecimientos ocurridos recientemente y que estarían indicando, a nuestro entender, una posible perspectiva de transformación en el patrón tradicional de las relaciones europeo-latinoamericanas.

Situación económica de las Comunidades Europeas: tendencias generales

Los antecedentes cuantitativos sobre el comportamiento de las economías de la Europa comunitaria evidencian los alcances

Cuadro 1

PIB: Tasa de cambio anual a precios constantes

	1972-81	1980	1981	1982	1983	1984	1985*
CE	2,6	1,2	-0,2	0,5	1,0	2,4	2,4
USA	3,0	0,4	3,4	-3,0	3,7	6,8	3,5
Japón	4,8	4,9	4,2	3,0	2,9	5,6	4,3

Fuente: *European Economy*. Supplement A, N° 2, febrero de 1985.
* Estimación

Cuadro 2

Tasa de desempleo

	1972-81	1980	1981	1982	1983	1984	1985*
CE	4,8	6,0	7,8	9,4	10,6	11,1	11,2
USA	6,6	7,1	7,6	9,7	9,6	7,5	7,0
Japón	1,9	2,1	2,2	2,4	2,7	2,7	2,5

Fuente: *European Economy*, Supplement A, N° 2, febrero de 1985.
* Estimación

del deterioro relativo experimentado frente a sus principales competidores en el seno de los capitalismos avanzados: los Estados Unidos y Japón.

En un contexto recesivo generalizado y ante una economía mundial sujeta a profundas transformaciones, las comunidades europeas parecerían haberse constituido en el eslabón más débil de la cadena de los países industrializados. Durante los años setenta, la tasa de crecimiento del producto fue inferior a la de las economías estadounidense y japonesa y en los primeros años de los ochenta dicha tendencia continúa a pesar del debilitamiento del conjunto. La tasa de desocupación, que en la década anterior era inferior a la de USA en algo menos de dos puntos porcentuales, la supera en 1984 en casi cuatro puntos y en más de ocho a la de Japón (11.1 por ciento CEE; 7.5 por ciento USA y 2.7 por ciento Japón). Los siguientes cuadros despliegan la información pertinente.

La expansión de la economía norteamericana durante 1984 alcanzó una tasa del 6.8 por ciento, fortaleciendo la demanda de importaciones, y en particular las provenientes de Canadá y Japón, países que crecieron al 4.6 y 5.6 por ciento respectivamente. Consecuentemente, la tasa promedio de la OECD fue del 4.5 por ciento, porcentaje frente al que el ritmo de expansión de las economías de la CEE (2.4 por ciento) se desmerece nuevamente. La lentitud de la recuperación europea refuerza a la opinión, cada vez más generalizada, que este "rezago" es la expresión de las rígidas estructuras de unas economías cuyo reajuste a los requerimientos actuales de la acumulación será bastante problemático.

Sin embargo, desde 1982 la economía comunitaria viene recuperándose lentamente —siempre a un ritmo más lento que el resto de los países de la OECD— y hacia 1984

aparecen algunos signos alentadores: la tasa de crecimiento del Producto Bruto Interno fue superior a la esperada (2.4 por ciento) en lugar del 2.2 por ciento proyectado y se espera que continúe a ese mismo ritmo durante el presente año.

La mejoría del Producto se debe al fortalecimiento de la demanda de exportaciones, que crecieron en 6.9 por ciento en 1984, y a la recuperación de la inversión en capital fijo.

Las proyecciones sobre el comportamiento de las exportaciones para 1985 dan una tasa media del 5.7 por ciento, por lo que nuevamente serán las exportaciones junto a la inversión en capital fijo los agregados que explicarían el sostenimiento de la tasa de expansión del Producto al 2.4 por ciento, a lo que cabría agregar la previsión de un leve repunte del consumo privado. También se ha progresado en la reducción de la tasa inflacionaria, expresada por el índice de consumo privado, que descendió desde un 7.6 por ciento, en 1983, a 6.1 por ciento en 1984, con una tendencia a una desaceleración mayor en el presente año.

Comercio Exterior

Las tendencias del comercio exterior de la CEE merecen un tratamiento específico, ya que constituyen el área de mayor interés para las economías latinoamericanas. A pesar de significativas diferencias nacionales, las relaciones comerciales han sido tradicionalmente importantes con la Europa comunitaria y podrían serlo mucho más en el futuro.

La CEE es el área de mayor presencia en el comercio internacional, dando cuenta del 19 por ciento del mismo en 1982 (23 por ciento en 1958), cifra comparativamente alta frente a un 14 por ciento de Estados Unidos y 8 por ciento de Japón.

Pero esta formidable apertura comercial se ve en parte neutralizada por el aumento apreciable de los intercambios comunitarios,

en desmedro de los efectuados con el resto del mundo. En la actualidad, más de la mitad del comercio es intracomunitario, mientras que a fines de la década de los 50, ésta no llegaba al 35 por ciento. El éxito de las políticas integracionistas, sin embargo, no sería ajeno al actual rezago tecnológico.

Si observamos los porcentajes correspondientes a las importaciones del resto del mundo, las mismas pasaron de representar un 66 por ciento en 1958 a un 51 por ciento en 1982. Las exportaciones, a su vez, evolucionaron desde un 64.0 por ciento en 1958 a un 47.6 por ciento en 1982. Estas cifras demuestran que se ha perdido un 15 por ciento de participación en la demanda de importaciones junto a un 26 por ciento en las exportaciones.

Para examinar detalladamente los cambios señalados en el comercio de la Comunidad con las diversas áreas del mundo, se ha comparado la estructura comercial en dos momentos del tiempo: 1958 y 1983.

Los países de la EFTA, Estados Unidos, Cuenca Mediterránea y OPEP siguen siendo los que participan con los mayores porcentajes del comercio extracomunitario, absorbiendo entre las cuatro áreas alrededor del 60 por ciento en 1958 y cerca del 70 por ciento en 1983. Teniendo en cuenta sus amplias repercusiones extra-económicas, la otra región que incrementa su relación comercial con la CEE es la Europa del Este, que se transforma en uno de sus más importantes socios comerciales con un volumen total del intercambio que equivale a casi el doble del registrado entre la CEE y Japón.

Contrariamente, América Latina y los países ACP pierden terreno. En el caso latinoamericano, la participación en las exportaciones comunitarias se reduce a casi un tercio y las importaciones a poco más de la mitad, mientras que para los países ACP el descenso es menos drástico.

La tabla III también confirma que los países de la Comunidad concentran el intercambio con las economías avanzadas: el 75 por ciento del mismo es con miembros de la OECD; 51 por ciento es intracomunitario y alrededor del 37 por ciento del comercio extracomunitario es con la EFTA y USA. Tomando las cifras totales del comercio de la Comunidad con América Latina, se obtiene un valor de aproximadamente 31 mil millones de ECU, monto superior a los 27 mil 900 correspondientes a Japón y a los 16 mil 900 realizados con los países asiáticos, aunque inferior a los 35 mil 900 millones de ECU correspondientes a los

Cuadro 3

Distribución geográfica del comercio de la CEE
(Millones de ECU)

	T	Exportación Porcentaje	T	1958 Importación Porcentaje	T	1983 Exportación Porcentaje	T	Importación Porcentaje
Mundo	33,9	100	35,9	100	644,5	100	665,8	100
(OECD)	—	—	—	—	—	75,9	—	75,2
Eur 10	11,9	35,3	12,1	33,8	337,4	52,4	335,6	50,5
Extra CEE	21,9	64,7	23,7	66,2	303,0	47,6	329,5	49,5
		64,7		66,2		47,6		49,5
		(=100)		(=100)		(100)		(=100)
EFTA	4,4	20,2	3,4	14,6	68,5	22,6	66,6	20,2
USA	2,6	12,1	4,0	16,9	50,3	16,6	53,4	16,2
Mediterr.	3,5	16,5	2,2	9,6	52,4	17,3	46,9	14,2
OPEC	2,6	12,0	3,8	16,2	52,1	17,2	61,8	18,7
A. Latina	2,2	9,9	2,6	11,1	10,9	3,6	20,3	6,2
Europa del Este	0,9	4,2	1,1	4,5	20,4	6,7	28,4	8,6
ACP	2,1	9,4	2,3	9,9	15,9	5,2	19,8	6,0
ASEAN	0,6	2,7	0,7	2,9	9,0	2,9	7,8	2,4
Japón	—	0,9	—	1,1	7,3	2,4	20,5	6,2

Fuente: Eurostat, 1958-83 y 1985-2, ME Trade Bulletin.

Cuadro 4

CEE: Reparto del comercio exterior por categoría de productos (Porcentaje)

	Importaciones		Exportaciones	
	1958	1982	1958	1982
Alimentos, bebidas y tabaco	30,2	9,5	8,8	7,9
Productos energéticos	16,4	33,0	4,0	6,1
Materias primas	29,7	9,4	3,9	2,1
Productos químicos	3,2	4,5	9,1	9,8
Máquinas, mat. transporte	5,8	15,8	37,0	38,4
Otras manufacturas	14,1	20,3	36,5	29,4
Diversos	0,5	7,5	0,7	6,4

Fuente: Comunidad Europea, El comercio exterior de la Comunidad Europea, Documentos 1/84.

países ACP. En consecuencia, se puede inferir que la presencia de América Latina en los intercambios comerciales con la CEE no es la menos significativa, aun cuando se considere la reducción drástica en dicha relación.

El tercer factor característico del comercio exterior comunitario, probablemente el de mayor importancia desde el ángulo de los intereses económicos latinoamericanos, es el cambio estructural de dicho comercio en lo

que se refiere a la composición de las importaciones.

Los bienes primarios participaban en un 76 por ciento del total de importaciones en 1958, pero hacia 1982, sólo representaban el 42 por ciento del total, a pesar del aumento considerable de las importaciones de energéticos. Es así como la caída drástica de esos rubros se focaliza en alimentos y materias primas.

El peso relativo perdido por los productos

primarios fue compensado en buena parte por las importaciones de máquinas y material de transporte, otros productos manufacturados (químicos, papel, textiles, acero, hierro, etc.) y diversos.

En consecuencia, si se recuerda la rigidez de la política agrícola común serían las manufacturas —más que los productos primarios— las que ofrecerían más oportunidades de colocación en la Comunidad.

Inversión en el exterior

Desde mediados de los años setenta la CEE se ha constituido en un exportador neto de inversiones directas y desde 1980 también de inversiones de cartera. Contrariamente, es un importador neto de capital de préstamo, especialmente de fondos de corto plazo. En cuanto a la inversión directa, los países comunitarios más activos son Alemania, Francia, Reino Unido y Países Bajos. En el destino de dicha inversión, con excepción de América del Norte, destaca el correspondiente a América Latina, región que recibió el 39 por ciento de los flujos

netos de Francia, el 59 por ciento de Alemania y el 36 por ciento del Reino Unido durante 1979-1981.

Estos porcentajes aparentemente altos desde el punto de vista de los países inversores, no son muy significativos desde el ángulo de la región receptora; apenas representan el 6 por ciento, 7 por ciento y 7 por ciento respectivamente, de la IED en América Latina donde la preeminencia la tiene USA con una participación del 69 por ciento, seguido por Japón con un 11 por ciento, también durante el período 1979-81.

Los principales países inversores europeos han canalizado en los últimos años ingentes recursos hacia los Estados Unidos. Por un lado, ya se ha señalado más arriba que los montos invertidos en los países en desarrollo no se han modificado en una década como porcentaje del total (a excepción de la participación alemana, cuadro *ut supra*). Por otro lado, existen cifras que para 1980 expresan que el Reino Unido contribuyó con más de la mitad de sus inversiones en el exterior al mercado norteamericano, mientras que Alemania canalizó el 40 por ciento de sus ID a este mismo destino. Complementariamente, este argumento puede reforzarse si se observan los altos montos de ID registrados en 1981 y 82 que cuadruplican y duplican respectivamente los montos de 1979 y 1980 (ver cuadro 5). Aunque no se cuenta con información suficiente al respecto, es de esperarse que este flujo de capital productivo en busca de mejores tasas de beneficios fuera de las fronteras europeas se encuentre estrechamente relacionado con otro de los fenómenos que señaláramos anteriormente: la caída de la inversión en la CEE del año 1983.

Los movimientos de capital de corto plazo tienen un comportamiento dinámico y oscilante: alcanzaron los 27 mil millones de ECU en 1980, descendieron a 7 mil millones de ECU en 1981 y treparon a más de 22 mil millones en 1982. Este tipo de transacciones constituyen un factor anarquizante en la economía comunitaria ya que buena parte de éstas son movimientos especulativos de capital, favorecidos por las variaciones de los tipos de cambio, diferenciales de tasas de interés nacionales o una combinación de ambas. Adicionalmente, la demanda de recursos financieros por parte de los estados que desde 1981 se han expandido, realimenta este proceso. En síntesis, las modificaciones más relevantes en el movimiento de capitales

Cuadro 5

Europa de Los 9 Saldo de la Cuenta de Capital (MM ECU)

	1978	1979	1980	1981	1982
Inv. Directa	(2,8)	(3,7)	(3,9)	(12,9)	(6,8)
Inv. cartera	(1,3)	2,5	(4,4)	(9,1)	(8,2)
Otros largo plazo	(2,6)	0,8	7,5	12,5	(0,3)
Corto plazo	2,6	8,2	26,8	6,9	22,1

Las cifras entre parentesis significan aumentos de activos en el exterior.

Fuente: SELA, Evaluación de las relaciones entre AL y la CEE: 1983-84, 1984, p. 83.

de la CEE desde 1980 expresan un reforzamiento de las inversiones directas en el exterior y del endeudamiento de corto plazo. Ambos fenómenos atentan contra las posibilidades de una recuperación económica europea: en el primer caso, por tratarse de una filtración del ahorro interno hacia el exterior en un contexto de inversiones deprimidas. En el segundo, por el alto costo que conlleva todo endeudamiento cortoplacista en una coyuntura como la actual, caracterizada por altas tasas de interés.

III. Las relaciones comerciales entre las Comunidades Europeas y América Latina

Ante un cuadro en el que se combinan factores tales como el endeudamiento creciente, la erogación cada vez mayor de recursos que deben derivarse hacia el pago de los intereses de la deuda, la presión hacia el alza de las tasas de interés y las dificultades económicas y políticas para seguir obteniendo créditos en los mercados internacionales de capital, los países del área latinoamericana se ven obligados a elaborar una estrategia económica en relación al mundo desarrollado que les permita recomponer y desarrollar su aparato productivo, ampliar y diversificar sus mercados de exportaciones, y proporcionar divisas para hacer frente a sus pesados compromisos financieros.

De esta forma, y habida cuenta de las apremiantes condiciones que caracterizan el funcionamiento de casi todas las economías latinoamericanas a comienzo de la década del 80, el incremento de las exportaciones ha llegado a constituir un tema de vital importancia para el presente inmediato y el desarrollo futuro de los países

de la región. Esto reactualiza la necesidad de buscar nuevos caminos para la expansión del intercambio comercial entre Europa y América Latina, un tema que en los últimos años ha estado signado por estériles recriminaciones que en nada han contribuido a resolver el problema de fondo.

Las progresivas trabas que los países desarrollados, incluida la CEE, oponen al libre comercio constituyen una tendencia que en la última década no deja de fortalecerse. Dado que su reversión sólo será posible una vez que se dirima la pugna económica en el centro, los países latinoamericanos deberían tratar de asumir conjuntamente una estrategia comercial de corto plazo, a fin de reducir al máximo los perjuicios ocasionados por el "neoproteccionismo". Esto supone, para el caso europeo, conocer en detalle los grupos y mecanismos involucrados en la formulación de la política económica y hallar vías alternativas de vinculación mercantil.

Ante la perspectiva de ampliar sus mercados de exportación, las naciones latinoamericanas han visto con preocupación cómo en las últimas dos décadas se han ido debilitando y deteriorando sus relaciones comerciales con la CEE, mercado que después del de los Estados Unidos constituyó el segundo en importancia para Latinoamérica⁵.

Un análisis de las condiciones de acceso de los productos latinoamericanos al mercado comunitario muestra que tanto los productos básicos como las manufacturas hacen frente a una diversidad de modalidades proteccionistas, dentro de las cuales van cobrando mayor relevancia las de tipo no arancelario. A diferencia del

mercado norteamericano, el comunitario hace uso de una gran variedad de estas medidas; los bienes son afectados por un sistema de barreras tan complejo que hace difícil la evaluación de sus efectos. Las diversas modalidades de estas formas recientes de proteccionismo se caracterizan por ser discriminatorias y selectivas ya que limitan no sólo el volumen de las exportaciones sino también la posibilidad de diversificar la estructura exportadora de la región, al impedir el acceso de productos de mayor valor agregado, competitivos de las producciones nacionales europeas. Este comportamiento resulta sumamente perjudicial para América Latina, que a la lista de productos tradicionalmente protegidos (como azúcar, café, carne) debe agregar otros que, como el calzado, los textiles, los artículos de cuero, el acero, etc., habrían contribuido en los últimos años a dinamizar su sector exportador. Se enfrenta así a la absurda contradicción de encarar simultáneamente la reestructuración de su sector externo —tradicionalmente monoexportador— con el propósito de pagar la deuda externa, y el freno que a estos intentos le opone el mercado comunitario al impedir el acceso de sus exportaciones no tradicionales. Hace poco tiempo *The Economist* advertía sobre los peligros de este juego cuando decía que "aquéllos a quienes los dioses quieren destruir los hacen excesivamente restrictivos y luego los vuelven proteccionistas".

La política comercial llevada a cabo por la CEE no afecta evidentemente sólo a América Latina, pero ésta es sin lugar a dudas la región del Tercer Mundo menos favorecida. Dos hechos contribuyen principalmente a esta situación, a saber: el proceso de liberalización preferencial del comercio, derivado de la integración europea, y la política agrícola que mantiene la Comunidad.

La entrada al mercado comunitario de productos provenientes de los países signatarios del Acuerdo de Lomé es prácticamente ilimitada, a excepción de los bienes contemplados por la Política Agrícola Común (PAC), para los que no obstante existe un sistema de cuotas basado en garantías de compra a precios predeterminados.

Respecto a la PAC —y pese a las persistentes críticas que ha recibido en el ámbito internacional— ésta sigue siendo uno de los puntales tanto de la planificación económica comunitario como del equilibrio político

intra-europeo. De ahí que la aplicación de la PAC no contemple mayormente la situación ni los intereses de terceros países, sean éstos en desarrollo, tradicionales exportadores de productos primarios, o desarrollados como los Estados Unidos. De ahí que la PAC siga siendo hoy un punto conflictivo en las relaciones comerciales entre la Comunidad y la región y, vale la pena recordarlo, entre aquélla y los Estados Unidos.

A este panorama debe agregarse que, en términos globales, la aplicación del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) de la CEE ha sido insatisfactorio para América Latina. Los mayores obstáculos del SGP comunitario han sido en los últimos años el aumento significativo del número de productos considerados sensibles y la disminución de los límites máximos otorgados a cada país beneficiado⁶.

Por otra parte es necesario señalar que, a partir de las modificaciones introducidas en 1981, se han incrementado los sistemas de salvaguardia en perjuicio de una gran cantidad de productos de exportación latinoamericanos y, veladamente, se ha tratado de aplicar el principio de graduación (contrario a las normas del SGP) que discrimina a los países del área con mayor grado de desarrollo.

De todo lo anterior se desprende que la pérdida de participación en el total de importaciones comunitarias sufrida por América Latina es muy importante. Baste para demostrarlo sólo algunas cifras. La participación de las exportaciones de la región en las importaciones totales de la CEE ha pasado de un 7 por ciento en 1957 a 4 y 3 por ciento en 1970 y 1980 respectivamente⁷. Los últimos datos recogidos registran un aumento en las mismas con una participación de 6,4 por ciento en 1982⁸ y 6,2 por ciento en 1983⁹.

Si analizamos la estructura de importaciones totales de la CEE se observa que la participación de los productos básicos latinoamericanos ha descendido significativamente en la última década. En 1970 el peso relativo de los mismos dentro del total de bienes importados por la CEE de América Latina ascendía al 89,4 por ciento; en 1980 el porcentaje había disminuido al 70,6 por ciento¹⁰. Como lo anotáramos más arriba, los sectores manufactureros sobre los que recaen las mayores presiones proteccionistas son precisamente aquéllos en los que es más aguda la crisis estructural europea (siderurgia, textiles, vehículos de

transporte y electrónica entre otros). La dependencia de América Latina de la exportación de sus productos básicos sigue siendo hoy muy importante. Si bien su peso relativo disminuyó en los últimos diez años, todavía representan aproximadamente el 80 por ciento de las exportaciones latinoamericanas y si se excluyen los combustibles, alrededor del 40 por ciento. De ahí que el comportamiento de este sector tiene un peso considerable sobre las economías de los países del área. El crítico panorama se completa, además, si consideramos la caída de los precios de los principales productos de exportación básicos (carne, café, cobre, estaño)¹¹.

En lo que hace al sector manufacturero de América Latina, éste atraviesa uno de sus momentos más críticos desde el período de postguerra. No obstante esta situación, y dejando de lado las diferencias nacionales, el grado de competitividad alcanzado por una gran cantidad de industrias de la región, en los mercados internacionales y la implementación de estrategias exportadoras permitieron incrementar la participación de las manufacturas latinoamericanas en el total mundial de 0,7 por ciento a 1,8 por ciento entre 1955 y 1981¹². En 1981, las exportaciones manufactureras latinoamericanas representaron un 20 por ciento de las exportaciones totales de la región mostrando un ligero aumento frente al 16 por ciento registrado el año anterior¹³. De las exportaciones totales manufactureras, la CEE absorbió el 16 por ciento en 1970; para 1980 esta cifra disminuyó a 14,5 por ciento.

A este desalentador panorama del sector exportador latinoamericano hay necesariamente que sumarle un hecho particularmente conflictivo para la región como es el futuro ingreso de España y Portugal a la CEE.

Si bien la proyección y alcances de este tema trascienden los propósitos del presente trabajo, no puede menos que anotarse que, más allá de las sinceras expresiones de buena voluntad vertidas por el gobierno español, los estudios realizados hasta el momento señalan que, en lo tocante a los asuntos de carácter comercial, prácticamente todos los países latinoamericanos, en mayor o menor medida, se verán negativamente afectados¹⁴. Fundamentalmente, los problemas se concentrarán alrededor de ciertos puntos álgidos, a saber: el aumento de la pérdida de competitividad de algunos productos de exportación —hoy en crisis— como los siderúrgicos, textiles, de la industria naval,

maquinaria pesada, entre otros (de los cuales España en particular es un importante y eficiente productor); serias limitaciones en las condiciones de acceso de los productos de la región como resultado de los incrementos en los derechos aduaneros y la ampliación del uso de medidas no arancelarias utilizadas actualmente por la CEE; extensión de los aspectos negativos de la PAC a aquellos productos agrícolas actualmente colocados en los mercados de España y Portugal; deterioro más pronunciado frente a las exportaciones de los países ACP y de aquéllos con los que hoy la CEE tiene acuerdos de asociación, que se verían beneficiados con el incremento de las preferencias comerciales.

En suma, la integración de los países de la península Ibérica a la Comunidad Europea agravaría los problemas del sector externo de las economías latinoamericanas. Sin embargo, es probable que, por otro lado, España y Portugal puedan desempeñar un papel muy valioso en la promoción de un nuevo tipo de diálogo inter-regional que redunde en beneficio de los pueblos de América Latina. En este sentido, las dificultades comerciales podrían ser más que compensadas por las mayores posibilidades de entablar mejores relaciones políticas entre nuestra región y la CEE.

IV. El significado de dos iniciativas recientes

Antes de concluir parecería conveniente revisar, aunque sea someramente, el significado de un par de iniciativas que cristalizaron en los últimos años y que podrían reorientar el sentido de las relaciones entre Europa y América Latina. Nos referimos al acuerdo de cooperación firmado entre los países de la CEE y los del Pacto Andino y, en segundo lugar, a la firma de la Declaración de San José. Estos ejemplos reiteran lo ya señalado, que es posible obtener algunos resultados concretos cuando ambas partes acuden a la mesa de negociaciones animadas por un espíritu constructivo. Veamos esto con cierto detalle¹⁵.

Las relaciones entre las Comunidades Europeas y el Pacto Andino

La firma del Acuerdo de Cooperación entre los países de las CE y los del Pacto Andino, efectivizada en Bogotá el 17 de diciembre de 1983, constituye sin duda un acontecimiento de trascendencia en el marco de las relaciones europeo-latinoamericanas. Este acuerdo es fruto de una prolongada serie de

negociaciones cuyos orígenes se remontan a 1970 pero que tan sólo a partir de 1979 entraron a una fase de concreción. En mayo de 1980 los ministros de Relaciones Exteriores de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela y el coordinador de la Junta de Acuerdo de Cartagena sostenían un encuentro, a nivel ministerial, en Bruselas con los representantes de las CE. La declaración final de esta reunión preparatoria insistió en destacar el decidido respaldo que ambas partes brindaban a la democracia pluralista, concebida como la única forma de régimen político compatible con las más altas aspiraciones de justicia y libertad de los pueblos. Al mismo tiempo se insistía también en señalar el carácter pionero de un acuerdo como el que estaba en gestación, al abrir el terreno para una profundización de las relaciones entre ambos continentes. Lamentablemente, el golpe de estado que destituyó al gobierno constitucional de Bolivia en julio de 1980 postergó el avance de estas tratativas hasta junio de 1983, fecha en que se reanudaron las conversaciones gracias al impulso que éstas recibieron de la visita del presidente de Colombia, Belisario Betancur, a la Comisión de las CE en octubre de 1983 y a la altísima prioridad que el mandatario colombiano le había asignado a la conclusión de las negociaciones. Este acuerdo, finiquitado pocos meses después, es el primero que las CE firman con una agrupación subregional en América Latina y fue sin dudas facilitado por la buena relación comercial existente entre ambas partes. Las importaciones comunitarias habían ascendido desde aproximadamente 2.000 millones de dólares a 4.500 entre 1976 y 1982, mientras que las exportaciones al Pacto Andino crecieron más lentamente, pasando de 2.500 millones de dólares a unos 4.000 millones en esos mismos años. Claro está que es preciso señalar también que la relativa afinidad entre los regímenes políticos existentes en los países del grupo andino y los de las CE contribuyó a viabilizar este acuerdo, sobre todo luego de la reinstauración de la democracia en Bolivia.

El tratado, que abarca un amplio abanico de temas relativos a la cooperación comercial, financiera y técnico-científica, significa el triunfo de las concepciones multilateralistas frente a los enfoques tradicionales que privilegian la negociación bilateral y que, a decir verdad, pocos éxitos ha cosechado en la historia diplomática de América Latina. Por otra parte se ha

insistido en señalar su carácter innovador debido a que atiende a toda una serie de aspectos no convencionales y que hacen a la cooperación económica internacional entre el Norte y el Sur, los cuales bien podrían convertirse en estímulos para nuevas tentativas de reorganización de las relaciones económicas internacionales. Esto, claro está, si se comprueba en la práctica la eficacia de este tipo de instrumentos para remodelar, en un sentido compatible con las necesidades y aspiraciones de los países de la periferia, las iniquidades del presente orden económico internacional.

La reunión de San José

Pero el acontecimiento más significativo en lo que hace al presente y el futuro de las relaciones europeo-latinoamericanas lo constituye, sin dudas, la reunión de San José. En efecto, en la ciudad capital de Costa Rica se llevó a cabo, los días 28 y 29 de septiembre de 1984, la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores de los países que integran la Europa de los diez y un representante de la Comisión de las CE, además de los de España y Portugal y, por América Latina, los de Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras, Costa Rica, Colombia, México, Panamá y Venezuela. Tal como lo expresara el comunicado conjunto divulgado al finalizar la reunión el objetivo que se perseguía era inaugurar "mediante esta conferencia una nueva estructura de diálogo político y económico entre Europa y Centroamérica, convencidos de que este diálogo y la cooperación práctica incrementada que va a engendrar reforzará los esfuerzos de los países centroamericanos, con el apoyo de los del Grupo de Contadora, para poner fin a la violencia e inestabilidad en América Central y para promover la justicia social, el desarrollo económico y el respeto a los derechos humanos y a las libertades democráticas en esa región". Conviene destacar que la Conferencia de Ministros no sólo reafirmó el compromiso de los países signatarios con los objetivos de la paz, la democracia, la seguridad, el desarrollo económico y social y la estabilidad política en Centroamérica, sino que, además, señaló que los problemas de esta región no podrán ser resueltos apelándose al lenguaje de las armas. Son inconfundibles las resonancias del comunicado franco-mexicano, que proponía una vía de negociación política para poner fin a la guerra civil en El Salvador, en el nuevo documento surgido

de la reunión de San José: no sorprende entonces que las gestiones del Grupo de Contadora, "genuina iniciativa regional", fuesen consideradas como la mejor opción para lograr una solución duradera y equitativa a la crisis centroamericana¹⁶. El respaldo explícito al Grupo Contadora y a la filosofía que inspira su accionar se vio acompañado, en la declaración final, por toda otra serie de argumentos referidos a distintos aspectos de la situación económica internacional y, más en particular, a las relaciones económicas, comerciales y de cooperación entre las CE y Centroamérica. En lo concerniente a este asunto se afirmó que el endeudamiento externo de la sub-región, que asciende a un total de 14.000 millones de dólares, impone un sacrificio exorbitante para los países del área, sobre todo si se toman en cuenta las múltiples implicaciones económicas y sociales del deterioro de los precios de los productos tradicionales de exportación y los altísimos niveles en que se sitúan las tasas de interés. Los ministros europeos expresaron su voluntad para cooperar, en los foros internacionales más apropiados, en la búsqueda de fórmulas conducentes a aliviar las tensiones generadas por estos desequilibrios. Por otra parte, reconocieron también que la región tiene definidas posibilidades de desarrollo mediante los mecanismos de integración, y reafirmaron su voluntad de apoyar esos esfuerzos fortaleciendo las relaciones comerciales y los contactos de cooperación y asistencia auspiciados por las Comunidades Europeas. Con todo, la evaluación del resultado final de la reunión debe hacerse distinguiendo las materias de tipo económico de los asuntos fundamentalmente políticos. En relación a las primeras, lo más relevante fue la resolución por la cual se concedió a los países centroamericanos la suma de 500 millones de dólares durante los próximos diez años y la ratificación de la buena disposición de la Europa comunitaria para mediar en los engorrosos trámites de refinanciamiento de la deuda externa de las naciones del istmo. Ahora bien, el saldo concreto de la Conferencia de Ministros parece ser exíguo si se recuerdan las angustiosas necesidades de la sub-región. Bajo esta perspectiva la concesión de 50 millones de dólares anuales difícilmente podría considerarse un aporte sustancial y capaz de contribuir a la solución de los graves y crónicos problemas que caracterizan al capitalismo centroamericano. Por otra

parte la declaración de la buena voluntad europea para relajar algunos de los múltiples mecanismos de tipo proteccionista que regulan sus relaciones comerciales, modificando de este modo las anteriores tesis de la Comisión, y la decisión de alentar un flujo creciente de inversiones directas, medidas éstas que, de por sí, han mostrado dudosa efectividad en el pasado, tropiezan además con el agravante de lo reducido de la suma destinada a combatir los problemas de una región como la centroamericana. Pero, lo más importante de este nuevo paso en el fortalecimiento de las relaciones entre Europa y América Latina se verificó en el plano de lo político. Casi podríamos decir que los aspectos económicos constituyeron la parte anecdótica de una reunión destinada, más que nada, a reafirmar una renovada vocación europea por asumir un cierto protagonismo en una de las zonas "calientes" del sistema internacional. Y es precisamente bajo esta luz que la reunión de San José podría, tal vez, llegar a ser un hito trascendental en la historia de las relaciones europeo-latinoamericanas, una verdadera encrucijada en la cual las naciones del viejo continente se habían decidido a jugar su prestigio y su poderío en un continente como Latinoamérica, con el que existen profundos lazos históricos y de sangre. Es prematuro todavía decir si este nuevo curso va a ser asumido consecuentemente: no deja de ser positivo, sin embargo, el hecho que las CE adopten por primera vez una iniciativa política que manifiesta una disidencia tan significativa como irritante en Centroamérica, un área que los estrategas norteamericanos denominan "la tercera frontera" de los Estados Unidos. Como es sabido, la administración Reagan presionó insistentemente a sus aliados atlánticos para evitar la inclusión de Nicaragua como potencial receptor de cualquier tipo de ayuda económica europea. En este sentido la presencia europea en América Central debe ser considerada como una valerosa, aunque un tanto demorada reafirmación de la vocación protagónica europea y de la responsabilidad de Occidente ante una crisis como la centroamericana. Valerosa, porque plantea objetivamente una divergencia con la política y los diagnósticos belicistas del actual elenco gobernante de los Estados Unidos. En todo caso, y más allá de las hipótesis que podrían formularse para explicar la génesis de esta nueva postura de las CE, la irrupción

de los países del viejo mundo en una región que hasta hace poco la diplomacia norteamericana consideraba su coto exclusivo no deja de ser una muy buena noticia. El entonces canciller de España, Fernando Morán, comentó muy lúcidamente que la reunión de San José intentaba expresar "la voluntad política positiva de hacer oír la voz de una parte de Occidente que no cree que se consiga la paz haciendo la guerra". Una propuesta tan razonable no podía menos que rematar con un decidido respaldo a las gestiones del Grupo de Contadora y los principios que la inspiran y que quedarán consagrados en el "Documento de Objetivos" aprobado por todos los gobiernos de la región el 9 de septiembre de 1983. En él se establecen las bases mínimas para un acuerdo de paz resultante de la aplicación de una política de soluciones globales, pacíficas, negociadas y de alcance regional, fundada sobre los principios de no-intervención, auto-determinación y respeto de la soberanía nacional. Es evidente que el "mensaje político" de San José, esto es, tanto el respaldo político al Grupo de Contadora como el rechazo al explícito requerimiento del Secretario de Estado George Shultz a sus aliados europeos, que se abstuvieran de brindar apoyo económico o político a los sandinistas, constituye un antecedente político de singular importancia. La incógnita descansa, sin embargo, en el grado de estabilidad que habrá de gozar esta nueva opción de la política exterior europea hacia América Latina. En efecto, cabría preguntarse hasta qué punto se encuentran las CE preparadas para asumir a plenitud sus responsabilidades irrenunciables en la defensa de un conjunto de valores políticos y éticos forjados secularmente a lo largo de su propia historia. O, pasando a un plano quizás más práctico, hasta qué punto está dispuesta la Europa comunitaria a pagar los costos que implica dejar de ser el *junior partner* de la alianza atlántica. Creemos que sólo el tiempo tiene la respuesta pero no se nos escapa el hecho de que la solidez de una política exterior europea es hartamente problemática en algunos temas mientras que en otros es mucho más viable y probable. Es por eso que la estabilidad y la consistencia de largo plazo que exhiba esta nueva orientación de la diplomacia europea se constituirá en el test ácido que permitirá detectar si estamos o no en presencia de una esperada reasunción del protagonismo europeo en los asuntos internacionales. Si esto fuera cierto sería posible, para América Latina, hallar nuevos

interlocutores de peso para compensar las pretensiones hegemónicas de los Estados Unidos en la región y encontrar mecanismos conducentes a la ampliación de sus márgenes de autonomía nacional. Europa ha dado algunas muestras, como por ejemplo la construcción del gasoducto trans-siberiano, de querer ser sujeto de su propio destino. Lo de San José es un buen comienzo. Ahora hace falta esperar para ver si no se trata de un entusiasmo pasajero.

V Perspectivas

Resulta difícil anticipar cuál habrá de ser el curso de las relaciones europeo-latinoamericanas a lo largo de los próximos años. En buena medida este dependerá del comportamiento de ciertas variables que definen los marcos posibles de acción y las expectativas de los actores del sistema internacional. La tensión Este/Oeste, las dificultades para conciliar distintas e inclusive contradictorias estrategias nacionales de recuperación frente a la crisis y los desacuerdos políticos en el seno de los capitalismos desarrollados, para no citar sino las más conocidas, condicionarán en buena medida la evolución de las relaciones entre los dos continentes. Del lado latinoamericano, a su vez, otros elementos jugarán también un papel importante: el itinerario de la crisis centroamericana, el impacto desestructurante de la deuda externa, la descomposición del sistema interamericano y el afianzamiento, con el renacer de la democracia, de políticas exteriores más autónomas e independientes son, a primera vista, aspectos a tener en cuenta para calibrar los alcances y posibilidades de un fortalecimiento de los vínculos entre América Latina y Europa.

En todo caso parecería aconsejable conservar un prudente realismo acerca de lo que nos depara el futuro de las relaciones europeo-latinoamericanas. Un documento reciente de la Comunidad plantea de modo bastante

claro la mutua conveniencia que se desprende de un mejoramiento de las relaciones pero, asimismo, los obstáculos concretos y las limitaciones ante las cuales se enfrentan los actores involucrados en ese proceso¹⁷. Tanto las naciones europeas como las latinoamericanas están interesadas, políticas y económicamente, en la diversificación de sus vínculos externos. Por otra parte, la larga marcha de la redemocratización latinoamericana mal podría ser ignorada o menospreciada por los países del viejo mundo que, habiendo estimulado esos cambios, deben ahora asumir la responsabilidad histórica "de apoyarlos por todos los medios disponibles". Sin embargo, la materialización de estas intenciones tropieza con escollos supuestamente incommovibles en lo que hace a la política comercial de la comunidad, o a sus instrumentos proteccionistas, o a la imposibilidad de extender a los países de América Latina un trato preferencial como el que gozan los países de la ACP, o, peor aún, a la resistencia a importar productos agropecuarios, sean éstos de clima templado o tropical. Es evidente que estas restricciones materiales coartan significativamente las posibilidades de desarrollar las relaciones entre los dos continentes.

No obstante, el documento de la Comunidad visualiza cinco áreas en las que podrían producirse avances concretos: transferencia de recursos (específicamente acotados para proyectos de desarrollo); cooperación industrial, bajo la forma de *joint-ventures* e inversiones directas (todo lo cual requeriría que los países del área mejoren el así llamado "clima de seguridad" para los inversionistas foráneos); cooperación científica y en el campo de la energética y, finalmente, programas de entrenamiento de recursos humanos especializados. A la luz de estas consideraciones de índole general parecería meridianamente claro que las innovaciones posibles en el campo de las

relaciones europeo-latinoamericanas pasan fundamentalmente, aunque no sólo, por el terreno de la política. Por otra parte es preciso no olvidar que en el sistema internacional las transformaciones son, casi siempre y a pesar de las apariencias, mucho menos drásticas de lo que a primera vista se supone. Tan pronto se disipan las imágenes más espectaculares con que aquéllas se presentan, las líneas maestras del viejo orden reaparecen con sorprendente vitalidad. Esto no significa negar los cambios visibles e irrefutables que se han operado en la escena internacional desde la primera guerra mundial. Es simplemente un llamado de atención para no caer en un voluntarismo que en el ámbito internacional puede tener consecuencias no menos graves que en el plano de la política nacional. Es cierto que el sistema internacional atraviesa por un prolongado período de transición, pero tal como lo decíamos más arriba, esto no autoriza a imaginar que, de la noche a la mañana, las relaciones entre Europa y América Latina habrán de sufrir un salto cualitativo, pues ello implicaría la remoción de obstáculos estructurales que se arraigan en los mismos fundamentos del capitalismo europeo. Para esto se requiere mucho tiempo y, tal vez, la forma como se resuelva la crisis actual podría despejar el terreno para futuras coincidencias. Pero hoy es posible trabajar en el plano más dúctil de los acuerdos políticos, que permitirían reforzar la democratización latinoamericana y preservar la autodeterminación y la soberanía nacionales. El apoyo europeo en estas materias, que no requiere transformaciones revolucionarias en el funcionamiento del sistema internacional, prestaría sin embargo un servicio de extraordinaria trascendencia para los pueblos de América Latina. En ese sentido, el campo de las relaciones políticas podría indicar con singular elocuencia el camino a recorrer.

El autor desea agradecer la activa e inteligente cooperación brindada por Silvia Canela, Ricardo Domínguez y Carolina Pottilli en la preparación de diversas partes de este trabajo. Sin su eficaz concurso estas páginas no hubieran sido escritas. También desea dejar expresa constancia de su agradecimiento a Carlos Juan Moneta, Roberto Russell y Juan S. Pegoraro por sus comentarios y sugerencias a lo largo de las distintas etapas de elaboración de este documento. Naturalmente que los errores e inconsistencias que pudieran hallarse en el texto no son de su responsabilidad, sino producto del empecinamiento del autor.

NOTAS

- 1 Véase, para discusión más detallada del tema, nuestro trabajo "Transición, vulnerabilidad externa y autonomía nacional: el papel de las relaciones europeo-latinoamericanas", en EURAL, *La vulnerabilidad externa de América Latina y Europa* (Buenos Aires, GEL, en prensa).
- 2 Cf., entre otros, Heraldó Muñoz, "Reflexiones sobre el orden mundial y América Latina" (Santiago, mimeo, 1984); Celso Lafer, "Reflexiones sobre el tema del nuevo orden mundial en un orden mundial en transformación", en Helio Jaguaribe, comp.; *La política internacional de los años 80* (Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1982); Helio Jaguaribe, "La política internacional en los años 80", en Helio Jaguaribe, op. cit.; José Agustín Silva Michelena, *Política y bloques de poder* (México, Siglo XXI, 1986).
- 3 H. Muñoz, op. cit., p. 14
- 4 Carlos Juan Moneta, "La experiencia de quince años en las relaciones con la Comunidad Europea", *Capítulos del Sela*, N° 8, Nov.-Dic, 1984, pp. 21-24. Sobre el tema de la relación entre Europa y América Latina véase, entre otros, a los siguientes trabajos: Roberto Russell: "El papel de Europa Occidental en las relaciones internacionales de América Latina", en Helio Jaguaribe, compilador, *La política internacional de los años 80, Una perspectiva latinoamericana* (Buenos Aires, Ed. de Belgrano, 1982); Wolf Grabendorff: "Las relaciones entre América Latina y Europa Occidental. Los actores nacionales y transnacionales, sus objetivos y expectativas", en Helio Jaguaribe, op. cit.; Heraldó Muñoz: "Las relaciones entre la periferia latinoamericana, Estados Unidos y Europa Occidental", en Gustavo Lagos, compilador, *Las relaciones entre América, Estados Unidos y Europa Occidental*. (Santiago, Universidad de Chile, 1979).
- 5 En los últimos años, el mercado intralatinoamericano ha pasado a constituir el segundo mercado en importancia para A.L., desplazando así al tercer lugar tanto las exportaciones como las importaciones de la CEE.
- 6 Considerando las importaciones totales de la CEE en 1980, se beneficiaron del trato preferencial sólo el 1,6 por ciento del total de productos agrícolas (con y sin elaboración) y el 6,2 por ciento de las importaciones totales de productos industriales. Respecto al número de productos industriales (excepto textiles y siderúrgicos) sometidos al régimen de contingentes y límites máximos, su aumento es altamente significativo, pasando de 44 en 1974 a 121 en 1982. Sobre el tema ver también Natán Elkin, *Droit et pratique des preferences generalisees* (CIACO S.C., 1985)
- 7 CEPAL, *Las relaciones económicas internacionales y la cooperación regional en América Latina*, marzo 1984, p. 57.
- 8 *Comunidad Europea*, El comercio exterior de la Comunidad Europea, Documentos 84, N° 1 pág. 57.
- 9 *Eurostat*, M.E. Trade Bulletin, 1985, 2
- 10 OCDE, *Estadísticas de comercio exterior*, varios años, Citado en CEPAL, op. cit., pág. 59.
- 11 Además de los mencionados pueden anotarse: trigo, maíz, estaño, gas natural, café en grano y soluble, soja, mineral de hierro, cobre, banano, petróleo crudo y derivados, fibra de algodón, zinc, harina de pescado y lana.
- 12 CEPAL, obra citada, pág. 22
- 13 No obstante, esta cifra encubre la evolución dispar de los distintos países de la región. La mayoría de los países registraron tasas negativas de crecimiento las que fueron compensadas con el crecimiento espectacular de las exportaciones brasileñas.
- 14 Según un informe del SELA, se verán afectadas, aproximadamente una cuarta parte de las exportaciones latinoamericanas a la Comunidad, Cf. América Latina y la Comunidad Económica Europea, *Problemas y Perspectivas*, op. cit.
- 15 Sobre este tema véase nuestro trabajo, "América Latina y Europa: ¿Hacia una profundización de las relaciones?", en Heraldó Muñoz, compilador, *Anuario de Relaciones Internacionales de América Latina* (Buenos Aires), GEL, 1985).
- 16 Cf. "Declaración de San José", ítem 3, (San José, Costa Rica, 29 de septiembre de 1984).
- 17 Cf. Coission of the European Communities, "Guidelines for the strengthening of relations between the Community and Latin America", Bruselas, 6 de abril de 1984.

Las relaciones económicas de América Latina con Japón en los escenarios de largo plazo

Carlos J. Moneta*

Algunos rasgos que caracterizan la actual situación latinoamericana en el sistema económico internacional

En la década del setenta, América Latina logró importantes avances en la amplitud y grado de participación en el sistema económico internacional, así como en su capacidad de negociación externa. No obstante el progreso obtenido, la región se encuentra ahora enfrentando modificaciones profundas de componentes vitales del sistema (ej.: revolución científico-tecnológica e industrial, restructuración del sistema financiero y monetario) que afectan su capacidad de desarrollo. La crisis internacional, cuyos efectos alcanzan en plenitud a la región a principios de la década del ochenta, produjo un profundo impacto en las economías y sociedades latinoamericanas. Se genera una crisis global en el interior de cada sociedad y los países de la región experimentan graves dificultades para reconstruir un modelo viable de acumulación interna, así como para reorganizar su sistema político y social. Durante los primeros años de la década del ochenta pudo observarse no sólo un retroceso en los indicadores de desarrollo y de participación de la región en las interacciones mundiales, sino también un incremento de la dependencia y la vulnerabilidad externa de las economías latinoamericanas. Como consecuencia de este proceso se altera la capacidad efectiva de América Latina para desarrollar una política exterior crecientemente diversificada y autónoma, reduciéndose las bases de sustentación sobre las que se articula la capacidad real de negociación de la región.

Además, las exigencias del momento en el plano económico —particularmente aquellas vinculadas a las crecientes restricciones al comercio, la deuda externa y los problemas de los flujos financieros— tienden a debilitar la atención que se le presta en América Latina a las transformaciones de largo plazo que se están produciendo en el sistema mundial.

Asimismo, los países mayores de la región y una de las agrupaciones subregionales de integración —el Grupo Andino— desarrollaron durante la década pasada una red de nuevas vinculaciones internacionales. Por ejemplo, Brasil incrementó sus lazos comerciales con África, la CEE, Medio Oriente y Japón; México lo hizo con Japón y algunos países europeos; Argentina, con parte de África del Norte y Sudatlántica, con la URSS y Medio Oriente, y el Grupo Andino, con la CEE. Fue articulado, de esta manera, un conjunto de relaciones económicas externas que pese a haberse debilitado, dada la crisis, en sus posibilidades de desempeñar cierto papel compensador frente a la preminencia que están adquiriendo los vínculos económicos con los Estados Unidos, desde la óptica latinoamericana se desea que jueguen un papel muy activo en el futuro.

En cuanto a las perspectivas de crecimiento de los países de la OCDE, las proyecciones coinciden en una tasa de expansión menor para 1985 que para 1984, principalmente debido a la disminución de la tasa de crecimiento de los Estados Unidos¹, mientras existe una generalizada incertidumbre sobre la evolución de este grupo de países desarrollados en el mediano plazo.

En este contexto, debe destacarse una importante modificación que se ha producido en las orientaciones de los flujos de comercio de América Latina con respecto a la CEE y los Estados Unidos. En efecto, en el campo comercial es visible la pérdida de posiciones de América Latina en el comercio extracomunitario. En 1958 las exportaciones latinoamericanas hacia la Comunidad representaban el 11,1 por ciento del total de las importaciones de la CEE; en 1983 sólo alcanzaban al 6,28 por ciento². También puede observarse la disminución de la importancia de las exportaciones de la CEE hacia América Latina. En 1958, alcanzaban al 10,03 por ciento del total exportado extracomunitario, en 1983 se había reducido al 3,58 por ciento³.

Por el contrario, para los países latinoamericanos el crecimiento de sus exportaciones a Estados Unidos fue muy

relevante. Mientras las exportaciones totales de América Latina aumentaron cerca del 10 por ciento en 1984, las dirigidas al país del Norte lo hicieron a un ritmo bastante más rápido; en los ocho primeros meses de 1984 las exportaciones provenientes de América Latina habían crecido 21,3 por ciento⁴.

Entre mediados de 1982 y mediados de 1984 se estima que Estados Unidos absorbió cerca del 85 por ciento del incremento de todas las exportaciones latinoamericanas a los países industrializados⁵.

Cabe aquí destacar dos elementos que contribuyen a tornar más compleja la situación de la región: por una parte, la alta concentración de las exportaciones en un solo mercado incrementa la vulnerabilidad económica y política de América Latina; por la otra, es lógico esperar que el mercado estadounidense no podrá continuar por largo tiempo expandiéndose como lo hizo en 1984. El déficit comercial de 130.000 millones de dólares gestado ese año y el previsto para 1985, aún significativamente mayor, no resulta fácilmente sostenible. Si el crecimiento de la OCDE es más lento y si el dólar no se devalúa respecto de las otras monedas, es probable que Estados Unidos adopte nuevas medidas para disminuir el ritmo de expansión de sus importaciones. La nueva Ley de Comercio, aprobada en octubre de 1984, refleja esta orientación de su política actual⁶. Este hecho afectaría adversamente los intentos de América Latina de expandir sus exportaciones.

Los datos expuestos en los párrafos precedentes indican, como lo señalan especialistas y estudios realizados por organismos de la región⁷, que pese a los esfuerzos realizados por América Latina para incrementar su autonomía relativa frente a los Estados Unidos, se ha recreado la suerte de relación especial que existía con la superpotencia en la década de los cincuenta. La importancia del mercado estadounidense para las exportaciones latinoamericanas se ha incrementado, pero también han aumentado las dificultades para el acceso a ese mercado. Ambas surgen como tendencias relevantes para los próximos años. De igual manera, de no mediar la introducción de profundos cambios en la actual orientación de la política económica externa de la CEE —algunos de cuyos elementos se encuentran estrechamente vinculados, por una parte, a modificaciones de política intracomunitaria (ej.: la PAC)— pese a que en el campo de las inversiones directas, la deuda y el financiamiento, la presencia europea en la región no presenta

* Politólogo argentino, especializado en relaciones internacionales. Se desempeña como Director Alternativo de Consulta y Coordinación de la Secretaría Permanente del Sela.

Cuadro N° 1

América Latina¹: Exportaciones e Importaciones a Regiones y Países Seleccionados, 1960-1980

Año	Participación Relativa (porcentaje)			
	Estados Unidos	CEE	Japón	Europa Oriental (CAME)
Exportaciones				
1960	40,2	17,8	2,3	1,7
1965	33,4	19,7	3,8	2,7
1970	32,1	21,3	5,3	2,1
1975	31,5	20,2	4,2	4,0
1980	33,0	20,0	5,1	3,4
Importaciones				
1960	43,3	19,4	2,7	1,9
1965	40,8	17,4	4,1	1,3
1970	39,3	18,4	5,6	1,0
1975	35,0	21,7	8,0	0,8
1980	35,9	17,3	7,3	0,7

Fuente: *Direction of Trade*, Fondo Monetario Internacional, 1981.

1 Incluye: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela, Guyana (a partir de 1965), Jamaica, Trinidad y Tobago y Barbados. A partir de 1973 los datos de CEE son para 9 países.

Cuadro N° 2

Saldo en la Balanza Comercial, USA y Japón con A.L.
(Miles de millones de dólares)

	OECD	CEE	USA	Japón
1965	-2,029	-1,379	-	15 - 282
1970	-	500 -	-940 +	868 - 350
1975	+6,728	+1,472	+3,642	+2,023
1980	+2,542	-2,510	-4,225	+2,607
1981	+4,112	+1,886	+4,894	+3,263
1982	-9,760	-4,984	-4,646	+2,191

Fuente: *Analysis of EC-Latin America Trade, Recent Trends*, 1984, pg. 31.

Cuadro N° 3

Comercio por Productos entre los países de la OCDE, CEE, USA y Japón y A.L.
(En porcentajes y millones de dólares)

	1975				1982			
	OCDE	CEE	USA	Japón	OCDE	CEE	USA	Japón
Import, desde A.L.								
Alim, beb, y tab,	38,6	44,6	34,6	39,3	26,5	38,8	21,1	16,0
Mat, primas	22,5	34,3	9,3	50,8	14,7	22,6	6,4	45,4
Combust, mín,	23,5	10,0	31,3	1,9	39,5	24,5	46,7	28,5
Prod, químicos	1,4	1,9	1,4	1,4	1,8	7,1	1,7	2,5
Otros prod, ind,	7,5	6,5	11,7	2,3	8,7	7,1	11,1	4,2
Equip, transp,	5,2	2,2	9,6	3,1	7,3	4,8	10,8	1,9
Total 0 + 9 por ciento	100	100	100	100	100	100	100	100
Valor Total	27,033	8,122	11,847	2,465	66,816	17,892	33,470	6,047
Export, hacia A.L.								
Alim, beb, y tab,	8,8	3,2	11,1	0,2	8,6	7,4	10,2	0,2
Mat, primas	4,8	1,7	6,9	1,5	4,8	2,0	7,0	0,6
Combust, minerales	1,9	0,4	3,4	0,9	3,2	0,7	5,9	0,3
Prod, químicos	12,9	12,1	13,7	4,6	12,1	17,4	12,9	2,5
Otros prod, ind,	21,6	16,1	15,6	37,8	20,0	20,8	17,1	26,5
Equipos Transp,	48,6	37,8	45,6	54,6	49,9	49,0	45,7	69,8
Total 0 + 9 por ciento	100	100	100	100	100	100	100	100
Valor Total	33,761	9,594	15,489	4,488	12,908	28,824	8,238	

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales y de diversas fuentes nacionales e internacionales.

asimetrías tan pronunciadas con respecto a la de los Estados Unidos, no parece probable que se puedan producir mejoras sustantivas en las relaciones comerciales con la CEE durante los años venideros.

América Latina-Japón: ¿un eje de diversificación desaprovechado?

El actor restante en el contexto de las economías de mercado más desarrolladas —Japón— pese a su incuestionable importancia, ha permanecido —paradójicamente— como un actor relativamente marginal en la estrategia de relaciones con los centros de la mayor parte de los países latinoamericanos. En la década del setenta fue dable percibir importantes cambios políticos y económicos en el área del Pacífico que modificaron la estructura de relaciones políticas, económicas y estratégicas en esa región. Entre los factores que propulsaron estos cambios pueden citarse una retirada parcial

de los Estados Unidos; la aparición de Japón con un poder económico mundial y de los Países Asiáticos de Reciente Industrialización (PARI) como estados industriales emergentes; los progresos logrados en el proceso de descolonización y de apertura hacia el pluralismo político del sudeste asiático, que incluso alcanzó la aparición de estados socialistas en dicha subregión y, en términos generales, el pleno ingreso del área al contexto de las interacciones estratégicas Este-Oeste y Norte-Sur. Durante esa misma década los países latinoamericanos del Pacífico, México y Brasil, comenzaron a explorar el potencial de vinculaciones económicas con Japón, Australia, Corea del Sur y los países del sudeste asiático de reciente industrialización. Por su parte, Japón, en busca de nuevas zonas de inversión, materias primas y energéticas, puso en práctica un selectivo programa de vinculaciones comerciales

e inversiones en algunos países latinoamericanos, que tuvo como centro a Brasil, México y Panamá.

El Comercio entre América Latina y Japón logró un notable incremento en la década del setenta y una modificación de su estructura. Las exportaciones japonesas a la región aumentaron de 1.187 millones de dólares en 1970 a 10.516 millones de dólares en 1981. La retracción de las importaciones latinoamericanas en virtud de la recesión mundial y de las políticas de ajuste redujo estos valores, para 1983, a 6.392 millones de dólares⁸. En ese año, las exportaciones a América Latina representaban el 4,4 por ciento del total de las exportaciones del Japón, frente al 29,1 por ciento que significaban sus exportaciones a los Estados Unidos (con un incremento del 17,9 por ciento con respecto al año anterior), 12,6 por ciento a la CEE y 23,5 por ciento a los países del

sudeste asiático⁹. También aumentaron las exportaciones japonesas a Canadá, Corea, Taiwan, Hong Kong, Tailandia, China y Alemania Federal.

Las importaciones japonesas desde América Latina crecieron de 1.373 millones de dólares en 1970 a 6.669 millones de dólares en 1981 y a 6.464 millones en 1983¹⁰. Si se analizan las importaciones por área de procedencia, se observa que mientras se redujeron las de Oriente Medio (10,5 por ciento), los países socialistas (5,01 por ciento) y Asia del Sur (6,5 por ciento), se incrementaron las provenientes de los Estados Unidos y Europa Occidental (1,9 por ciento), América Latina (3,1 por ciento) y las de Corea, Taiwan y Hong Kong¹¹.

En cuanto a la diversificación del comercio, se ha producido un aumento de las exportaciones latinoamericanas con mayor valor agregado. Por ejemplo, la proporción

de productos manufacturados¹² de procedencia latinoamericana en el total de las importaciones japonesas se incrementó de 2,7 por ciento en 1979 a 4,4 por ciento en 1983; disminuyeron las exportaciones de carnes y otros alimentos mientras se acrecentaban notablemente las de componentes químicos, metales no ferrosos, cobre y aleaciones¹³. En consecuencia, las semimanufacturas y los productos manufacturados representan un avance importante, al incrementar el porcentaje de productos de mayor valor agregado en las exportaciones de la región y al incrementar su participación relativa en el total de las importaciones japonesas del resto del mundo. En términos generales, el intercambio comercial con Japón ha sufrido una retracción, si bien América Latina está cambiando el sentido del balance comercial, pasando de una situación de déficit a una de ligero superávit en virtud de la drástica caída

Cuadro Nº 4

Intercambio Comercial entre el Japón y los Países Latinoamericanos

(Unidad: millones de dólares. Exportación: FOB, Importación CIF)

Año	1983 (enero-junio)									Tasa de variación con el mismo período del año precedente	
	1982			Tasa de variación porcentaje 1982/1981		Cifras reales			Expor-tación		Impor-tación
	Expor-tación	Impor-tación	Saldo	Expor-tación	Impor-tación	Expor-tación	Impor-tación	Saldo			
Total	9,085,7	6,267,8	2,817,9	13,6	6,0	3,157,5	3,263,9	106,4	35,5	4,0	
México	975,9	1,522,1	546,2	42,8	5,9	244,0	1,063,2	819,2	59,3	76,0	
Guatemala	46,9	79,0	32,1	55,5	0,8	20,3	44,6	24,3	25,0	33,4	
El Salvador	24,2	22,7	1,5	20,7	43,8	12,8	9,3	3,5	12,6	30,2	
Nicaragua	9,1	48,7	39,6	23,0	22,4	2,3	51,7	49,4	58,2	23,2	
Costa Rica	26,5	10,6	15,9	61,6	55,8	18,1	2,3	15,8	77,9	57,1	
Panamá	2,924,8	107,1	2,817,7	32,4	18,4	1,037,6	44,1	993,5	27,1	21,7	
Cuba	125,7	114,8	10,9	52,9	25,6	35,4	52,5	17,1	42,9	32,0	
Puerto Rico	311,1	48,1	263,0	10,1	8,4	221,4	38,5	182,9	45,5	59,1	
Colombia	595,9	141,2	454,7	19,9	6,0	230,7	72,5	158,2	17,0	7,0	
Venezuela	1,178,5	723,3	455,2	27,4	20,7	194,8	292,4	97,6	71,4	33,8	
Ecuador	219,2	24,1	195,1	25,5	94,1	45,1	13,7	31,4	55,9	16,2	
Perú	323,3	541,2	217,9	7,6	10,1	98,2	253,5	155,3	44,3	4,0	
Chile	231,1	579,0	347,9	68,9	9,1	60,3	245,0	184,7	62,4	16,7	
Brasil	1,042,8	1802,7	559,9	23,7	1,5	456,5	752,9	296,4	27,0	8,7	
Argentina	267,5	413,1	145,6	65,9	47,0	148,1	221,8	73,7	6,6	18,3	

Fuente: Libro Blanco del Comercio Exterior, MITI, cit. en *Panorama de la Industria y la cooperación económica del Japón*, Sociedad Latinoamericana, Tokyo, 1984.

de sus importaciones desde esa potencia, mientras las importaciones japonesas desde la región se han relativamente mantenido¹⁴. Por otra parte, el núcleo principal del comercio se concentra en cuatro países; las importaciones japonesas desde México, Brasil, Venezuela y Perú representan el 70 por ciento del total desde América Latina; a su vez, las exportaciones desde el Japón se localizan en un 67 por ciento en Panamá (compuestas en este caso y en un alto porcentaje, por barcos de bandera de conveniencia), México, Brasil y Venezuela¹⁵. De continuar la retracción de las importaciones por partes de América Latina, los saldos comerciales del intercambio con Japón resultarán favorables a estos países. En la situación actual (recesión generalizada y fuertes políticas de ajuste para América Latina), de no presentarse drásticas e inmediatas modificaciones en la localización geográfica y la composición de las importaciones japonesas de los países en desarrollo —hecho poco probable— las perspectivas de incrementar sustancialmente las exportaciones hacia el Japón en el

mediano plazo no parecen muy favorables, en virtud de los siguientes factores:

a. 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 va 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. En cuanto al hierro, Japón no ha modificado el orden actual de magnitud de producción de acero (unas 100 millones de toneladas)¹⁶.

b. Para los granos y las carnes, América Latina debe competir con Australia 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 este rubro constituye uno de los puntos de más álgido debate en el cuadro de las presiones que ejerce actualmente los

Estados Unidos para obtener la apertura del mercado japonés.

c. El sector de manufacturas (pese a la mayor competitividad de los PARI en el mercado japonés), puede presentar algunas oportunidades de graduales progresos.

d. Por último, en cuanto a las importaciones latinoamericanas de maquinarias e instrumentos japoneses, este país no parece muy dispuesto a ampliar el financiamiento de sus exportaciones hacia la región, ante la crítica situación de deuda externa que presentan sus principales clientes¹⁷. En cuanto a la cooperación económica otorgada por el Japón a la región, entre 1969 y 1982 América Latina recibió 11,900 millones de dólares, que representan un 18 por ciento del total en el período y ubican a la región en el tercer lugar, luego de Asia (51 por ciento) y Medio Oriente (20 por ciento). Actualmente el porcentaje de asistencia oficial al desarrollo es muy reducido (7,8 por ciento del total de la cooperación económica bilateral en 1982), respondiendo la mayor parte de los flujos financieros a la acción del sector privado

Cuadro N° 5

Proporción de los Productos de Origen Latinoamericano en el Total de las Mercancías Importadas por el Japón

Rubros	Unidad	1975			1979		
		Total	América Latina	Proporción porcentaje	Total	América Latina	Proporción porcentaje
Carne	MT	435,192	42,611	9,8	632,728	64,525	10,2
Pescados	MT	570,515	21,534	3,8	947,193	72,921	7,7
Azúcar	MT	3,209,848	833,586	26,0	3,627,484	408,100	11,3
Café	MT	109,409	51,539	47,1	183,514	99,411	54,2
Forraje	MT	12,690,564	908,237	7,2	2,447,108	248,948	10,2
Algodón	MT	751,116	269,076	35,8	809,212	217,891	26,9
Cobre (mineral)	MT	2,605,399	249,027	9,6	2,969,026	221,044	7,4
Zinc (mineral)	MT	946,272	314,891	33,3	959,229	259,936	27,1
Hierro (mineral)	KMT	131,753	34,248	26,0	130,276	35,798	27,5
Pulpa de papel	MT	1,034,696	—	—	1,608,041	115,182	7,2
Petróleo crudo	KKL	263,373	295	0,1	281,203	492	0,2
Productos manufacturados	miles de dólares	11,520,684	312,944	2,7	27,132,828	1,121,622	4,1
Químicos	miles de dólares	2,057,297	57,701	2,8	5,178,157	135,948	2,6
Maquinaria	miles de dólares	4,285,963	77,930	1,8	8,342,780	120,132	1,4
Otros	miles de dólares	5,177,425	177,223	3,4	13,611,891	865,941	6,4
(acero)	MT	45,621	—	—	2,527,806	347,231	13,7
(metal no ferroso)	miles de dólares	1,284,481	119,421	9,3	3,416,391	620,304	18,2
(cobre y sus aleaciones)	MT	292,877	38,412	13,1	398,079	—	—

Fuente: Libro Blanco de Comercio Exterior (Ministerio del Comercio Internacional e Industria).

(créditos a las exportaciones e inversiones directas). La inversión directa japonesa en la región en 1982 fue de 2.578,8 millones de dólares y los créditos a las exportaciones de 128,8 millones. El peso relativo de la cooperación económica a los países latinoamericanos representó un 40 por ciento del total de la asistencia japonesa en 1982¹⁸. Ello significa que América Latina está descontando ventajas con Asia, región que siempre ocupó el primer lugar en la asistencia externa japonesa (en 1981 la cooperación con Asia significó un 62,3 por ciento; en 1982 bajó a 56,1 por ciento). Las inversiones japonesas en América Latina representaban un 16,2 por ciento del total de las inversiones del Japón en ultramar. Este porcentaje es el tercero en orden de importancia y se ubica después de Asia (29 por ciento) y América del Norte (27,1 por ciento)¹⁹. Cabe señalar que el 41,3 por ciento de las inversiones japonesas en América Latina se hallan canalizadas hacia el sector manufacturero y que se hallan concentradas en México y Brasil²⁰. También resulta útil hacer constar que América Latina

obtuvo en 1982 un incremento del 58 por ciento de la cooperación privada japonesa, frente a Asia (49 por ciento), los países en desarrollo de Europa (6,0 por ciento) y África (0,7 por ciento)²¹. Aquí también se registra un alto incremento en favor de la región, que sólo representaba un 25,2 por ciento en 1981.

Asimismo, resulta importante destacar que Japón, que ocupa el tercer lugar mundial (después de los Estados Unidos e Inglaterra) en inversiones directas, a diferencia de los otros dos países mencionados, había canalizado un alto porcentaje de éstas hacia los países en desarrollo. No obstante, actualmente se observa que la orientación de las inversiones directas japonesas se está modificando, volcándose hacia los países desarrollados (los Estados Unidos incrementaron la inversión de origen japonés del 27 por ciento en 1980 al 32,6 por ciento del valor total de las inversiones japonesas durante 1981-82).

En gran medida, este cambio se debe a: i) reducción de las ventajas de las inversiones en los países en desarrollo —particularmente

del este y sudeste de Asia— dada la progresiva automatización de las fábricas y el incremento de los salarios, que ha ido reduciendo significativamente las diferencias de costos de producción entre Japón y esos países²²; ii) lo que los inversores japoneses perciben como un serio incremento del "riesgo de inversión" ("country risk") en esos países²³ (ej.: Filipinas y algunos de los mayores deudores latinoamericanos); iii) la tendencia a la integración horizontal de los sectores más dinámicos de las economías desarrolladas (ej.: Estados Unidos y Japón) y la necesidad del Japón de invertir en los Estados Unidos y Europa en aquellos sectores donde la penetración de sus productos (ej.: industria automotriz, electrónica, etc.) ha generado mayores presiones por parte de los países importadores, por intermedio de lo que los japoneses han denominado una política de "cooperación industrial" con las empresas rivales extranjeras²⁴.

Volviendo a la situación presente, es conveniente señalar que las inversiones directas japonesas representan para algunos países latinoamericanos, una proporción significativa de las inversiones externas. Así, en el caso de México las inversiones directas japonesas sumaban aproximadamente 500 millones de dólares hacia finales del año 1980, alcanzando el 6 por ciento del total de inversión extranjera en ese país. En Brasil, las inversiones alcanzaron los 1.518 millones de dólares (incluyendo la reinversión acumulativa), representando el 9,5 por ciento de la inversión extranjera en 1979. Sólo las inversiones en ese país significaban en marzo de 1981 el 5,6 por ciento del total de las inversiones de ultramar japonesas²⁵. En el campo de la cooperación financiera, algunos tipos de préstamos, incluyendo los de proveedores y los préstamos directos realizados por el Export-Import of Japan, que se canalizan principalmente hacia los países más desarrollados de la región, alcanzaron a cubrir a fines de 1981 el 42 por ciento del total de ese tipo de préstamos efectuados a los países en desarrollo²⁶. Los bonos ubicados por países latinoamericanos en el mercado de capitales de Tokio representaron el 16,6 por ciento del total de los emitidos hasta diciembre de 1981, mientras que aproximadamente un 30 por ciento de los préstamos realizados en el exterior por instituciones financieras japonesas (bancos y compañías de seguros) alcanzaron los 19.500 millones de dólares a fines de septiembre de 1982, o sea un 33,4 por ciento del total de préstamos en el

1980

1981

Total	América Latina	Proporción porcentaje	Total	América Latina	Proporción Porcentaje
542,836	47,844	8,8	662,783	43,570	6,6
796,534	53,061	6,7	951,721	46,581	4,9
3,193,233	291,857	9,1	2,333,570	257,022	11,0
181,779	106,047	58,3	185,804	106,207	57,2
2,442,722	285,152	11,7	2,140,790	303,973	14,2
795,054	153,488	19,3	776,529	186,040	24,0
3,103,557	327,631	10,6	3,338,326	396,270	11,9
804,851	207,819	25,8	877,995	282,870	32,2
133,721	38,144	28,5	123,379	35,315	28,6
1,930,890	230,014	11,9	1,482,798	147,702	10,0
254,447	4,380	1,7	227,444	8,920	3,9
30,567,595	1,460,720	4,8	31,269,659	1,377,192	4,4
6,202,431	194,498	3,1	6,486,686	229,408	3,5
9,843,031	188,034	1,9	10,240,060	216,294	2,1
14,522,134	1,078,188	7,4	14,542,912	931,490	6,4
2,426,986	203,487	8,4	3,147,970	189,781	6,0
4,479,669	885,587	19,8	4,189,049	726,946	17,4
292,930	—	—	333,467	116,813	35,0

exterior realizado por estas instituciones²⁷. Este volumen de préstamos a América Latina y el Caribe ocupa (en valores acumulados) el 65 por ciento del total de los préstamos efectuados por instituciones financieras privadas japonesas a los países en desarrollo y como tal, se ubica en un plano superior al de los realizados con Asia, a pesar de que el comercio entre Japón y esta área es mayor que el que Japón mantiene con América Latina.

Por último, es muy importante el papel de los préstamos de corto plazo a América Latina por parte de las instituciones privadas japonesas durante los últimos años. Estos préstamos ascendían a 11,500 millones de dólares en septiembre de 1982. En el caso de México, los préstamos del sector privado japonés representaron un 14 por ciento de la deuda externa mexicana. Para Brasil, este valor alcanza el 13 por ciento, mientras que para Venezuela y Argentina son el 17 por ciento y el 15 por ciento, respectivamente²⁸ (Estas cifras no incluyen los préstamos del Export-Import Bank de Japón y de otras instituciones semigubernamentales). Los porcentajes para las instituciones financieras privadas japonesas representan aproximadamente un tercio de las de los Estados Unidos²⁹.

Sin embargo, la crisis de la deuda externa amenaza con modificar abruptamente estas tendencias. En este aspecto, la reacción de la banca y el sector privado japonés no se diferencian del de sus colegas estadounidenses y europeo. Como lo señala un documento japonés —“la situación actual es tal debido a que por un lado, la inversión del Japón hacia los países latinoamericanos se está enfriando cada vez más, por el aumento del riesgo, y los bancos privados japoneses que han realizado grandes préstamos a los países latinoamericanos, siguiendo el ejemplo de los bancos privados de Estados Unidos, están prácticamente tratando de salvar su inversión con sólo aumentar la importación, sin poder lograr ningún plan efectivo para solucionar la situación”³⁰

Los diferentes aspectos aquí considerados destacan la creciente importancia que está adquiriendo Japón en las relaciones económicas externas de América Latina (particularmente en las de los países mayores, Nicaragua, Cuba y Panamá) y el rol que —pese a las restricciones señaladas— podría jugar en una estrategia global de diversificación externa de la región.

El aumento de las exportaciones latinoamericanas hacia Japón y el gradual incremento de su valor agregado, la

modificación del signo de la balanza comercial (si bien provisorio), el potencial de los créditos y la inversión privada directa japonesa pueden constituir signos alentadores, si se prolonga la visión más allá de la retracción que se sufre actualmente con la CEE y los Estados Unidos.

Conviene considerar las posibilidades de esta situación en un contexto de largo plazo. En este sentido, debe destacarse que la presencia de los países en desarrollo es importante y lo seguirá siendo en los años venideros, aunque sólo fuera por la adquisición de combustibles y materias primas en el conjunto del intercambio comercial de Japón con el resto del mundo. Por ejemplo, en 1982 un 45 por ciento del valor exportado por Japón y un 57,7 por ciento del importado se obtuvo con los países en desarrollo, permaneciendo la magnitud de estos porcentajes con sólo ligeras oscilaciones desde 1977.

El panorama actual podría entonces experimentar importantes modificaciones hacia el muy largo plazo, de cumplirse las previsiones de los planificadores japoneses. En el marco de la economía mundial, una de cuyas características más notables es la incertidumbre sobre su evolución futura —que, en gran medida, depende de las medidas que se adopten en los próximos años para compatibilizar y coordinar los intereses de los países desarrollados y en desarrollo— Japón se autopercebe y es externamente considerado como un actor capaz de continuar experimentando un crecimiento medio (ligeramente mayor que el promedio de los restantes países desarrollados) hasta, por lo menos, el principio del siglo XXI³¹.

El papel del Japón en el sistema económico de la década del 1990

El crecimiento del Japón en el muy largo plazo estará centrado básicamente en un incremento de la demanda interna y orientado hacia el logro de un balance estable de su comercio internacional³². Al representar esta potencia el 10 por ciento del producto de la economía mundial y casi un 8 por ciento del total del comercio de los países desarrollados, permitirá, según la estimación de sus especialistas, proveer un gran mercado para los productos primarios industriales de los países en desarrollo. De igual manera, Japón planea incrementar sus inversiones directas en esos países, particularmente en materias primas y sectores industriales seleccionados, a los cuales transferirá tecnología³³.

La selección de esta estrategia de crecimiento del Japón se basa en factores externos e internos. Entre los primeros, se destacan los problemas del proteccionismo “intra Norte”. Una mayor competitividad y una eficiente y altamente adaptable estrategia japonesa de penetración en los mercados desarrollados, junto a factores financieros le ha permitido a Japón obtener crecientes superávits de cuenta corriente a partir de 1981. Así, ha logrado balances cada vez más favorables de su comercio externo con los Estados Unidos (18,135 millones de dólares en 1983 y más de 33,000 millones en 1984) y con la CEE (10,071 millones en 1984)³⁴. Ello ha conducido a crecientes tensiones con estos centros desarrollados, uno de cuyos episodios más notorios y recientes ha sido la solicitud a sus compatriotas, para que adquieran más bienes importados, que públicamente realizara el Primer Ministro Nakasone en el mes de abril pasado, ante la muy probable imposición de nuevas barreras a las importaciones de productos industriales japoneses por parte del Congreso estadounidense y la CEE. A partir de abril se puso en marcha en Japón la preparación de un “Programa de Acción”, para facilitar la internacionalización del mercado y del sistema financiero japonés.

La incertidumbre que existe sobre el rumbo futuro de la economía norteamericana (que absorbe aproximadamente entre el 30 por ciento y el 40 por ciento de las exportaciones japonesas) y su incidencia sobre la economía mundial, particularmente por el déficit fiscal y el papel del dólar, conduce a adoptar una expectativa prudente por parte de Japón, sobre la posibilidad de mantener o incrementar los actuales niveles de exportación a los países desarrollados. La presión que cada vez en mayor grado estos países ejercen para incrementar su presencia en el mercado japonés conduce asimismo a que Japón encare una expansión lo más rápida posible de su demanda interna³⁵. En cuanto a los vínculos comerciales con los países en desarrollo, cabe hacer notar que el balance comercial japonés fue deficitario con aquellos países exportadores de energía y recursos naturales (ej.: México, Brasil). Ello ha conducido a que el gobierno considere 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”³⁶. De materializarse ese criterio —la

modificación de la posición del Japón en la división internacional del trabajo ofrece ciertas bases concretas para ello— los países latinoamericanos contarían con nuevas posibilidades para expandir no sólo sus exportaciones de materias primas, energía y alimentos, sino también de manufacturas. En último término, el crecimiento y desarrollo económico de América Latina —que ha significado ya la capacidad de competir internacionalmente en ciertos rubros industriales— requerirá un aumento de las importaciones de bienes de capital y bienes con mayor grado de valor agregado, que podrían ser aportados por la industria japonesa. Surge aquí una potencial base de negociación, en el caso de que el gobierno japonés —a pesar de la seria oposición interna a la apertura de su mercado— logre efectivamente poner en práctica las orientaciones principales de su proyecto económico.

Este razonamiento constituye una de las guías de la estrategia industrial y comercial japonesa, basada en una apreciación prospectiva, cuyas líneas principales podrían resumirse de la siguiente manera:

a. La economía internacional del futuro se caracterizará por un amplio y multidimensional proceso de internacionalización a escala global, que comprenderá, entre otros, la internacionalización del comercio de productos y servicios, de transferencia de capitales, de gestión empresarial y de información y cultura.

En particular, en la medida en que surja una nueva división internacional del trabajo mediante el comercio, Japón deberá lograr un mayor grado de coordinación industrial con el resto del mundo, principalmente, con la CEE y los Estados Unidos. Si no se logra esta coordinación, se incrementarán significativamente las "fricciones" comerciales, especialmente en los sectores industriales con alto valor agregado, donde convergerá la competencia entre los países desarrollados de economía de mercado³⁷. Asimismo, Japón requerirá incrementar la coordinación industrial interna, el ajuste y la adaptación tecnológica, particularmente en las industrias básicas, que se encontrarán en situación desventajosa frente a los países en desarrollo de reciente industrialización que, contando con recursos naturales, incrementarán el valor agregado de sus exportaciones.

b. El altísimo grado de dependencia externa del Japón en el campo de la provisión de materias primas y energía, así como de sus

exportaciones industriales, constituyen problemas claves, a los que se pretende dar respuesta mediante la estrategia de "seguridad económica".

Algunos de los elementos básicos de esta estrategia comprenden:

i. La diversificación de las fuentes de aprovisionamiento, particularmente en el sector de hidrocarburos (ello ha contribuido durante los últimos años a un incremento de las importaciones japonesas desde Brasil, México y Venezuela).

ii. Obtener una mayor estabilidad en los flujos de provisión. Esto significa que Japón tiene interés en realizar contratos de compras a largo plazo e inversiones para la explotación de recursos naturales;

iii. Realizar una reestructuración industrial interna que permita concentrarse en los sectores líderes y mantener una posición de avanzada e incrementar su competitividad (industrias de punta, de conocimiento intensivo y servicios), y conservar la faja más avanzada de las industrias maduras, permitiendo gradualmente el acceso al mercado japonés a los productos industriales de los países en desarrollo. Japón está interesado en lograr una división horizontal del trabajo en la industria, porque el país "depende en alto grado del mundo externo y está recibiendo considerables beneficios del libre comercio"³⁸.

iv. Llevar a cabo acciones que contribuyan a: la minimización de los conflictos en el sistema económico internacional, el libre comercio, la regulación del sistema financiero, minimizar los conflictos "intranorte" y reorganizar las relaciones "Norte-Sur" teniendo en cuenta, en mayor grado los intereses de los países en desarrollo³⁹. Con respecto a este último grupo de países, Japón desea poner en práctica una política de "expansión de la cooperación industrial" basada en un drástico aumento de la cooperación técnica, la inversión privada directa y la asistencia al desarrollo⁴⁰.

En suma, ante la perspectiva de tener que enfrentar crecientes obstáculos a sus exportaciones a los países desarrollados y la reducción de éstas a los países en desarrollo dadas las políticas de ajuste que se están aplicando, el gobierno japonés considera necesario —además de basar el eje de su crecimiento en una ampliación de la demanda interna— incrementar las importaciones de materias primas y manufacturas para, en consecuencia, poder seguir exportando tanto a los países desarrollados como a los en desarrollo⁴¹.

Posibilidades de incrementar las relaciones económicas entre América Latina y Japón

Los trazos esquemáticos presentados en las secciones anteriores permiten señalar que Japón prevé que los obstáculos al comercio, junto a los provenientes del actual sistema monetario y financiero, continuarán perturbando seriamente la escena internacional durante los próximos años. A ellos se agregan los correspondientes al enfrentamiento Este-Oeste en el área asiática y a los conflictos localizados en áreas estratégicas (tal, el caso de la guerra Irak-Irán, que amenaza la continuidad y volumen de sus importaciones de petróleo).

Ante la incierta evolución de estos procesos, parece ir gradualmente configurándose acciones que, además de procurar, en un nivel macro, mejorar la satisfacción de las demandas de los países desarrollados y en desarrollo, atiendan a las posibilidades de crecimiento del Japón en una región donde sus vinculaciones y capacidad de acción resultan relativamente mayores y más independientes: la Cuenca del Pacífico. En ese contexto, recibirán particular atención los países asiáticos de la Cuenca que se hallan cercanos al Japón.

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; espera contar en esta área con las más altas tasas de crecimiento de la economía mundial en las décadas venideras⁴². 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 estadounidense⁴³, 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.

Se trataría de lograr la gradual estructuración de un nuevo subsistema económico (que comprende, además, una amplia concertación estratégica) compuesto por un eje económico principal (Estados Unidos-Japón), que contaría con importantes centros secundarios involucrados en un proceso de creciente industrialización y/o poseedores de recursos naturales (ej.: China Popular, Canadá, Australia y Nueva Zelandia, los países asiáticos de reciente industrialización (PARI)

y los países de ASEAN), también vinculados a otros núcleos en Asia. En la costa occidental de la Cuenca, podrían, en principio, incorporarse los países latinoamericanos, debiéndose señalar que según la perspectiva japonesa de la Cuenca, se destaca ya el papel que podrían desempeñar Brasil y México en ese esquema. 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 y a América Latina, con 67.000 millones⁴⁴. Las inversiones de los Estados Unidos en la Cuenca del Pacífico están creciendo siete veces más rápido que las que la superpotencia realiza en la Comunidad Económica Europea, mientras se incrementan rápidamente las inversiones mutuas entre los Estados Unidos y Japón. Asimismo, se estima que para el año 2000 el mercado japonés será comparable al de los Estados Unidos y los países de ASEAN representarán aproximadamente el 25 por ciento del producto bruto mundial. Actualmente, ya el PB de la región equivale a dos tercios del PBN de los Estados Unidos. Además, durante la recesión mundial el comercio con el Pacífico se redujo en un 1 por ciento para los Estados Unidos, en compensación de 5 por ciento que sufrió como caída su comercio con el resto del mundo⁴⁵. En el campo financiero y pese a los desacuerdos existentes⁴⁶, el acuerdo Japón-Estados Unidos de mayo de 1984 permitirá la creación de una red de centros financieros que vincularán más estrechamente al yen y al dólar en el sistema monetario mundial. En cuanto a las inversiones, las que corresponden a los Estados Unidos en los países asiáticos de la Cuenca, crecieron durante el último quinquenio en un 65 por ciento, frente a un 39 por ciento de aumento en las inversiones globales de ese país⁴⁷. Aun concibiendo, con realismo, a la Cuenca sólo como un esquema flexible y bastante difuso de vinculaciones cooperativas en lo económico y político, existen importantes factores de carácter etnocultural, social, político y estratégico que pueden con relativa facilidad detener, limitar u obstaculizar los alcances, intensidad y planos en que se concreta esta cooperación⁴⁸. No obstante, dado el interés demostrado por la Administración Reagan y el gobierno japonés en avanzar gradualmente hacia la definición y materialización en esa Cuenca de un esquema cooperativo en el plano

económico, resulta de gran importancia para los países latinoamericanos el examinar cuidadosamente las medidas a adoptar y las derivaciones y efectos que para su inserción en el sistema internacional y para las relaciones bilaterales con los países asiáticos, tendría la concreción de un proyecto de esta naturaleza⁴⁹. Volviendo a la consideración de las relaciones entre Japón y América Latina en los años futuros, la potencia asiática puede jugar un papel positivo relevante para la región en distintos ámbitos: el del comercio, la transferencia y generación de tecnología y el de los flujos financieros. En cuanto al comercio, se ha ya comentado que en la búsqueda del liderazgo en los sectores de punta, Japón ha visto reducirse su competitividad en industrias con alta intensidad de mano de obra, energía y recursos naturales⁵⁰ y está previsto que una parte sustancial de ese mercado sea atendido por los países en desarrollo. En este contexto, parece necesario dedicar a la brevedad un esfuerzo creciente de los países de la región para el estudio del mercado japonés (ej.: barreras arancelarias e indirectas, pautas de comercio, sistemas de comercialización, etc.)⁵¹, así como el análisis de las condiciones de competitividad que deberá enfrentar América Latina en ese mercado por parte de los PARI⁵². Con respecto a las posibilidades de transferencia de tecnología, convendría recordar que a partir de la posguerra, la economía japonesa ha experimentado tres fases distintas de innovación tecnológica que tuvieron un enorme impacto sobre su industria, ubicándolo en una de las primeras posiciones mundiales: i) Período 1955-64: preeminencia de textiles sintéticos, plásticos, artículos eléctricos para uso doméstico, etc.; ii) Período 1965-1974: énfasis en la producción de automotores, altos hornos gigantes, televisores a color; iii) Período 1975-84: aparición de nuevos artículos electrónicos como máquinas-herramienta con control numérico, robots, semiconductores, grabadores para TV, etc. A ellos se agregan para los próximos años las denominadas "Tecnologías ultramodernas" (ej.: fibras ópticas, biotecnología)⁵³. En consecuencia, las empresas japonesas cuentan con los recursos financieros y la capacidad de innovación tecnológica —de mediar una acción inteligente y coordinada entre el Estado, los organismos regionales y el sector privado latinoamericano— para

contribuir en importante grado a la diversificación de las fuentes de provisión tecnológica, erosionando así los monopolios u oligopolios establecidos en ciertos sectores por empresas de otros países desarrollados. Por último, con referencia al potencial papel del Japón como proveedor de capital, debe destacarse que dada la transformación de los Estados Unidos en un importante importador de capital y la drástica reducción de la capacidad financiera de la OPEP, sólo permanece como centros proveedores algunos países europeos y Japón⁵⁴. Además, según los cálculos oficiales, la capacidad de ahorro japonesa continuará, durante los próximos años, siendo superior a los requerimientos de la inversión interna. Asimismo, como ya fue señalado, el gobierno y la empresa privada japonesa planean mantener un ritmo importante de financiamiento e inversiones en los países en desarrollo. Este último factor no implica necesariamente que esas inversiones vayan a realizarse preferentemente en América Latina o en los sectores de mayor interés para los países de la región, pero puede presentarse una oportunidad que debería ser explorada de manera minuciosa. Asimismo, convendría seguir con cuidado el proceso de internacionalización del yen⁵⁵, para determinar posibilidades de modificar el alto grado de dependencia del dólar a que están sometidas las economías latinoamericanas. Los comentarios efectuados en estas páginas apenas pretenden señalar algunos puntos del plexo de relaciones entre América Latina y Japón, con el propósito de incitar a que se profundice y expanda el tratamiento sistemático de este aspecto de las relaciones externas de la región. Todo hace pensar que el área del Pacífico incrementará en gran medida su importancia futura en el conjunto de las relaciones económicas internacionales de América Latina y hasta el momento, la región no está preparada para obtener las condiciones más adecuadas a esos intercambios. En este sentido, la experiencia recogida hasta ahora por algunos países que han expandido sustancialmente sus vínculos económicos con Japón, indica que subsisten variados obstáculos, de distinta naturaleza y por ambas partes⁵⁶, para el logro de avances significativos en esas relaciones. Ello debe constituir un mayor acicate para la tarea a realizar.

NOTAS

- 1 Ver, por ejemplo, Morgan Trust Co, of New York, *World Financial Markets*, pg. 6, Cuadro 6 y pg. 1, Cuadro 1.
- 2 SELA, doc. SP/CL/ X.O/DT No 11, *Evaluación de las relaciones entre América Latina y la Comunidad Económica Europea, 1983-84*, 28/9/84, pg. 12 y Cuadro No 6, pg. 1.
- 3 Ibid. Ver también Cuadro No 1 del presente artículo.
- 4 FMI, *Direction of Trade and Statistics, October 1983, October 1984*, cit. en *Crisis y Perspectivas de la Industria latinoamericana*, Doc. SELA, SP/CL/ XI.O/DT No mayo de 1983. Ver también Cuadro No 1 del presente artículo.
- 5 Morgan Trust Co, of New York, *World Financial Markets*, doc. cit., pgs. 10 y 11, Cuadro 11, cit. en Sergio Bitar "La industrialización de América Latina y las relaciones con Europa" en EURAL, *La vulnerabilidad externa de América Latina y Europa Occidental*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1985.
- 6 Con respecto a este tema, ver *América Latina y la Ley de Comercio y Aranceles de los Estados Unidos*, SELA, doc. SP/AL-EU/LCA/DT/ No 1, 1/3/85.
- 7 Ver el doc. del SELA, *La política económica de los Estados Unidos y su...*, obr. cit., y el trabajo de Sergio Bitar, "La industrialización de América Latina y...", doc. cit.
- 8 Fuentes: *Japón: Libro Blanco del Comercio Exterior*; MITI (Ministerio del Comercio Internacional e Industrias) y *Panorama de la Industria y la cooperación económica del Japón, 1984*, Sociedad Latinoamericana, Tokyo, Cap. III, Cuadro de pgs. 24 y 25.
- 9 *Panorama de la industria y la cooperación...*, ob. cit., Cuadro pgs. 24 y 25.
- 10 Ibid.
- 11 Ibid.
- 12 Incluye productos químicos, maquinarias y otras manufacturas.
- 13 Calculado en base a *Japón: Libro Blanco del Comercio Exterior*, obr. cit. Cuadro, "Proporción de los productos de origen latinoamericano en el total de las mercancías importadas por el Japón". Por ejemplo, las importaciones japonesas de metales no ferrosos crecieron del 9,3 por ciento del total de importaciones japonesas de todo destino en 1975 a 17,4 por ciento en 1981; las de cobre y aleaciones del 13,1 por ciento en 1975 al 35 por ciento en 1981.
- 14 Las exportaciones japonesas a América Latina en 1983 fueron de 6.392 millones de dólares frente a 6.464 millones de importaciones; en 1982 las exportaciones japonesas alcanzaron los 9.586 millones de dólares y las importaciones de 6.267,8 millones de dólares. *Datos de Panorama de la Industria y la...*, obr. cit., pgs. 113-114.
- 15 Ibid.
- 16 Ibid, pg. 116.
- 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 que 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. pg. 118.
- 18 Fuente: Gobierno del Japón y estadísticas del DAC, cit. en *Panorama de la industria y la...*, ob. cit., pgs. 37-38 y Cap. II.
- 19 Ibid.
- 20 *White Paper on International Trade*, MITI, 1982 y Akio Hosono, "México y Japón en el marco de la integración latinoamericana", ponencia presentada al Simposio *Las relaciones México-Japón: de la posguerra a los años ochenta*, El Colegio de México, 16-18/3/1983.
- 21 *Panorama de la industria y la...*, ob. cit., pg. 40.
- 22 Al respecto, ver por ejemplo Wontack Hong "Export-Oriented Growth and trade patterns of Korea", Seoul University, papel presentado a la "Conference on Global implications of the Trade Pattern of East and Southeast Asia", Kuala Lumpur, Malaysia, January 4-7, 1984, pgs. 39-40 y, Akio Hosono "Transformaciones económicas del Centro y sus implicaciones para América Latina: el caso del Japón", Papel de Trabajo, 1984, pg. 70.
- 23 *Panorama de la industria y la...*, obr. cit., pg. 118.
- 24 Ibid, pg. 49.
- 25 *White Paper on Economic Cooperation*, MITI, 1981 y *White Papers of Japan, 1982-83, Annual Abstract of Official Reports and Statistics of the Japanese Government*, The Japan Institute of International Affairs, Tokyo, 1984 y *Panorama de la industria y la...*, obr. cit., Caps. III, IV y V.
- 26 Ibid.
- 27 Ibid.
- 28 Ibid y Akio Hosono, "México y Japón en el marco de la...", ponencia cit.
- 29 Ibid.
- 30 *Panorama de la industria y la cooperación...*, obr. cit., pg. 118.
- 31 *Japan in the year 2000. Preparing Japan for an age of...*, obr. cit., pgs. 109-110.
- 32 *White Paper of Japan, 1982-83*, The Japan Institute of International Affairs, Tokyo, 1984, pgs. 96.
- 33 *Japan in the year 2000. Preparing Japan for an age of...*, obr. cit., pgs. 108-109.
- 34 *Panorama de la industria y la cooperación económica*, obr. cit., pg. 28.
- 35 Ibid, pg. 14.
- 36 Ibid, pg. 28.
- 37 *Japan in the year 2000*, Long-Term Outlook Committee, Economic Council, Planning Agency, Tokyo, 1983, pgs. 100-101.
- 38 Al respecto, ver *Japan in the year 2000*, obr. cit., pgs. 100-108 y pgs. 114-115, y *White Papers of Japan 1982-83*, doc. cit., pgs. 94-95 y particularmente, 111.
- 39 Ibidem.
- 40 *Japan in the year 2000*, doc. cit, pgs. 109, 111 y 115.
- 41 *White Papers of Japan 1982-83*, obr. cit., pg. 96.
- 42 Ver la sección "Strengthening Economic in Pacific Region" en *Japan in the year 2000...*, obr. cit., pgs. 109-110.
- 43 La idea original fue propuesta por Kiyoshi Kurimoto y consistía en la creación de un área de libre comercio en el Pacífico. La concepción posterior, que forma la base de los esquemas actuales, se basó en una estructura de relación muy flexible de cooperación y fue elaborada en 1979 por un grupo de estudio dirigido por el economista Saburo Okita y liderado por el Primer Ministro Ohira. En el mismo año, en un informe al Senado de los Estados Unidos, los profesores Patrick, de la Univ. de Yale y Drysdale de la Univ. Nacional de Australia, propusieron la creación de una organización para el Comercio y Desarrollo del Pacífico. Posteriores conferencias y reuniones con distintas propuestas sobre la Cuenca del Pacífico se han realizado en Cambera (1980); Bangkok (1982) y Bali (1983).
- 44 Yoshi Tsurumi, "The Challenge of the Pacific Age", *World Policy Journal*, Fall 1984, cit. en Carlos Moneta, "América Latina ante los escenarios de evolución del sistema mundial" en EURAL, *La vulnerabilidad externa de América Latina y Europa Occidental*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1985.
- 45 Sean Randolph, "Pacific overtures", *Foreign Policy*, No 57, Winter 1984-85, pg. 134, cit. en C. Moneta, Ibidem.
- 46 Ver, al respecto

- Seiichi Yagi y Yo Takeuchi, "Liberatization of Japanese Financial Markets" en *US-Japan Relations: New Attitudes for a New Era. Annual Review 1983-84*, The Program on US-Japan Relations, Center for International Affairs, Harvard University, 1984, pgs. 85-94 y Ichiro Otani "Capital Markets in the 1980s: Potential for more friction", en *US-Japan Relations - the 1980's: Towards Burden Sharing, Annual Report 1981-82*, The Program on US-Japan Relations, Center for International Affairs, Harvard University, 1982, pgs. 77-88, cit. en C. Moneta, *Ibidem*, 47 Sean Randolph, "Pacific Overtures", art. cit. pg. 134, cit. en C. Moneta, *Ibidem*, 48 Un breve análisis de estos factores ha sido presentado en nuestro trabajo "América Latina ante los escenarios de... ", obr. cit., 49 Hasta el momento, las instituciones que mayor esfuerzo dedican en América Latina al estudio de este proyecto, son el Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Chile y el Centro de Estudios de Asia y África —junto con otros centros— del Colegio de México, 50 Ver *Panorama de la industria y la cooperación...*, obr. cit. Cap. V. 51 Akio Hosono, "Transformaciones económicas del Centro y sus implicaciones para América Latina - El caso de Japón", Mimeo, 1985, pgs. 77-78, 52 Ver, C. Moneta, "América Latina ante los escenarios...", obr. cit., pgs. 44-45. 53 *Panorama de la industria y la cooperación...*, obr. cit. 54 Akio Hosono, "Transformaciones económicas del Centro y sus informaciones...", trab. cit. 55 *Ibidem*, pg. 78, 56 Ver, por ejemplo la sección "La experiencia mexicana en las negociaciones económicas con Japón" en, Miguel Wionczek y Miyokei Shinohara, Coordinadores, *Las relaciones económicas entre México y Japón. Influencia del desarrollo petrolero mexicano*. El Colegio de México, 1982, pgs. 104-106.

Suplemento Especial

**“Las relaciones
económicas entre
América Latina
y los Países Nórdicos”**

Suecia y Europa Nórdica en el comercio exterior de América Latina

Kalki Glauser*

Al igual que América Latina, la región nórdicoeuropea² está constituida por países que, en aspectos significativos, difieren grandemente entre sí. Así, por ejemplo, la distancia es sin duda considerable entre la economía "petrolera" en que se ha convertido Noruega desde los años 70 y una economía como la de Dinamarca, que tiene una de sus bases fundamentales en el sector agropecuario y agroindustrial, o como las de Islandia y las Islas Faeroe, que descansan primordialmente en la pesca. Contrasta, igualmente, la industria, aún estructurada en gran medida en torno a sectores primarios como el forestal, de Finlandia con la industria de Suecia, centrada hoy en las ramas de ingeniería avanzada. En otro orden de cosas, mientras Dinamarca, Islandia y Noruega son miembros de la OTAN, Suecia y Finlandia son neutrales respecto a los dos grandes bloques estratégicos. Y mientras Dinamarca pertenece a la Comunidad Europea (CE), los demás estados de la región son integrantes de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), aunque Finlandia mantiene al mismo tiempo relaciones especiales con la Unión Soviética.

Las diferencias señaladas y otras que podrían agregarse no obstan, sin embargo, para que Europa Nórdica tenga una identidad histórica y cultural propia, en el mismo sentido en que la tiene América Latina, y que justifica el considerarla como una entidad particular. Tal individualidad común, que a pesar de gobiernos de variado color político se manifiesta incuestionablemente en los foros internacionales, se halla por lo demás institucionalizada desde la creación del Consejo Nórdico a comienzos de los años 50, la firma del Tratado de Helsinki en

1962 y la constitución del Consejo Nórdico de Ministros en 1971, aparte de otros diversos acuerdos nórdicos sobre materias específicas.

En lo que toca al intercambio comercial, Europa Nórdica exhibe un grado de integración importante: alrededor de un 24 por ciento en promedio del valor de las exportaciones y un 22 por ciento de las importaciones de los países de la región se dirigieron a y provinieron de, respectivamente, la región misma durante los últimos quince años. Aunque, medido en esta forma, tal grado de integración resulta considerablemente más débil que el de la Comunidad Europea —más o menos un 55 por ciento hoy en día—, es de todos modos mayor que el de América Latina, cuyo comercio intrarregional no pasa de un 15 a 20 por ciento del total, dependiendo de la fuente estadística que se use.

Además, a diferencia de América Latina, y entre otras razones por el menor número de países que la integran, la región nórdicoeuropea presenta un centro único claramente identificable desde el punto de vista del comercio intrarregional. Tal centro es Suecia, no sólo en un sentido cuantitativo, sino también porque el comercio de los demás países nórdicoeuropeos con Suecia es mucho mayor que el de dichos países entre sí.

Tanto América Latina como Europa Nórdica tienen hoy una participación relativamente pequeña en el conjunto del comercio mundial: alrededor de un 6 por ciento para la primera y algo más de un 4 por ciento para la segunda. Este mismo hecho, sin embargo, implica que como mercados globales las dos regiones son de un tamaño comparable. Habida cuenta de la enorme diferencia de población entre ambas —unos 400 millones de habitantes en 1984 para América Latina contra sólo 22,6 millones para Europa Nórdica— tal comparabilidad de tamaños no es sino una expresión de la gran diferencia de niveles de ingreso "per cápita" entre las dos regiones. Los países nórdicoeuropeos se cuentan, en verdad, entre los más ricos de la OCDE y ello a pesar del estancamiento económico relativo que los ha afectado en la última década y que contrasta con el considerable crecimiento económico que experimentó América Latina durante los años 70, si bien hoy día la situación de esta última es bien distinta.

El diferente grado de dinamismo económico de las dos regiones durante el último decenio se refleja también en la evolución de su

participación relativa en el comercio mundial. Así, si en 1973 el valor de las importaciones totales de Europa Nórdica desde el resto del mundo era, medido sobre una misma base, más o menos un 85 por ciento del de las exportaciones extrarregionales totales de América Latina, diez años más tarde, tal proporción se había visto disminuida al 55 por ciento. Es decir, la importancia relativa potencial del mercado nórdico para América Latina, aunque sigue siendo considerable, se vio reducida cuantitativamente en 35 por ciento durante 1973-1983.

América Latina en el comercio exterior de Europa Nórdica

Como puede observarse en los Cuadros 1 y 2, el comercio exterior de los países nórdicoeuropeos está concentrado fundamentalmente en las maquinarias, medios de transporte y "otros artículos manufacturados", que hacen casi el 60 por ciento tanto del valor de sus importaciones como del de sus exportaciones. Debido a las ventas petroleras de Noruega, los combustibles y lubricantes ocupan también, empero, un lugar destacado en las exportaciones del conjunto; casi tan significativo como el que ocupan en las importaciones (más o menos 17 y 20 por ciento respectivamente). La participación de los productos alimenticios no pasa en cambio del 10 por ciento y la de los demás bienes es aun más reducida.

Desde el punto de vista de la distribución por regiones, los Cuadros 1 y 2 muestran que el comercio exterior nórdicoeuropeo está fuertemente orientado hacia el resto de Europa y principalmente a la CEE, que responde por prácticamente la mitad del mismo. Los EE.UU. y Canadá tienen una participación cuantitativa muy reducida, salvo como proveedores de materias primas y —lo que cualitativamente es más significativo— de maquinaria y medios de transporte, siendo para el comercio en su conjunto igualmente importantes, en valor proporcional, que Europa Oriental. Esta última es, por su parte, principalmente proveedora de productos petroleros y materias primas e importadora de manufacturas. Respecto al "resto del mundo", que aparte de los países en desarrollo incluye también a España, Japón, Australia, Nueva Zelandia, Sudáfrica e Israel, su importancia para el comercio exterior nórdicoeuropeo no pasa de un sexto del valor total.

Aunque para productos aislados la situación

* Investigador del Instituto de Estudios Latinoamericanos de Estocolmo (Suecia).

Cuadro No. 1

(comercio intranórdico incluido)

Item CUCI, Rev. 2	Total ítem	Distribución por regiones de cada ítem, porcentaje				
		CEE	AELC	Europa Oriental	EEUU Canadá	Resto del mundo
0+ 1+ 4 Alimentos, bebidas, tabaco, aceites	7,7	35,2	14,0	2,0	8,2	40,6
2 Materias primas	5,4	26,6	25,8	9,4	15,8	22,4
3 Combustibles y lubricantes	20,4	34,1	15,4	33,9	3,2	13,5
5 Productos químicos y farmacéuticos	9,3	62,0	20,1	5,6	8,8	3,5
7 Maquinaria y medios de transporte	29,1	52,3	18,7	1,7	12,6	14,7
6+ 8+ 9 Otras manufacturas	28,1	51,1	27,8	3,4	5,3	12,4
0 - 9 TOTAL	100,0	46,5	20,7	9,6	8,1	15,2

Fuente: Calculado de "Yearbook of Nordic Statistics, 1984", Secretariado Nórdico de Estadísticas.

Cuadro No. 2

Estructura de las exportaciones nórdicoeuropeas en 1983

(comercio intranórdico incluido)

Item CUCI, Rev. 2	Total ítem	Distribución por regiones de cada ítem, porcentajes				
		CEE	AELC	Europa Oriental	EEUU Canadá	Resto del mundo
0+ 1+ 4 Alimentos, bebidas, tabaco, aceites	10,4	51,1	13,1	5,7	10,6	19,5
2 Materias primas	8,6	61,4	13,2	4,3	3,1	18,0
3 Combustibles y lubricantes	17,0	86,3	10,9	0,4	1,7	0,8
5 Productos químicos y y farmacéuticos	6,4	43,4	24,0	6,6	7,1	18,8
7 Maquinaria y medios de transporte	27,4	31,0	20,1	9,5	13,0	26,4
6+ 8+ 9 Otras manufacturas	30,2	48,9	23,3	7,4	7,0	13,4
0 - 9 TOTAL	100,0	51,3	18,5	6,3	7,8	16,2

Fuente: Como en Cuadro 1.

puede ser diferente, la participación de América Latina en el comercio exterior de Europa Nórdica es en verdad hoy día muy pequeña: 2,7 por ciento de las importaciones totales y 2,1 por ciento de las exportaciones totales en 1983. A fines de los años 60 estas proporciones eran, sin embargo, de un 60 a un 80 por ciento mayores, como también se observa en las Figuras 1 y 2, si bien en ellas el comercio intranórdico ha sido excluido por lo que las cifras para 1983 son allí algo más grandes.

Puede decirse, que en los últimos tres lustros ha ocurrido un deterioro sustancial del comercio entre la región nórdicoeuropea y la latinoamericana. Un primer análisis de los factores que explican

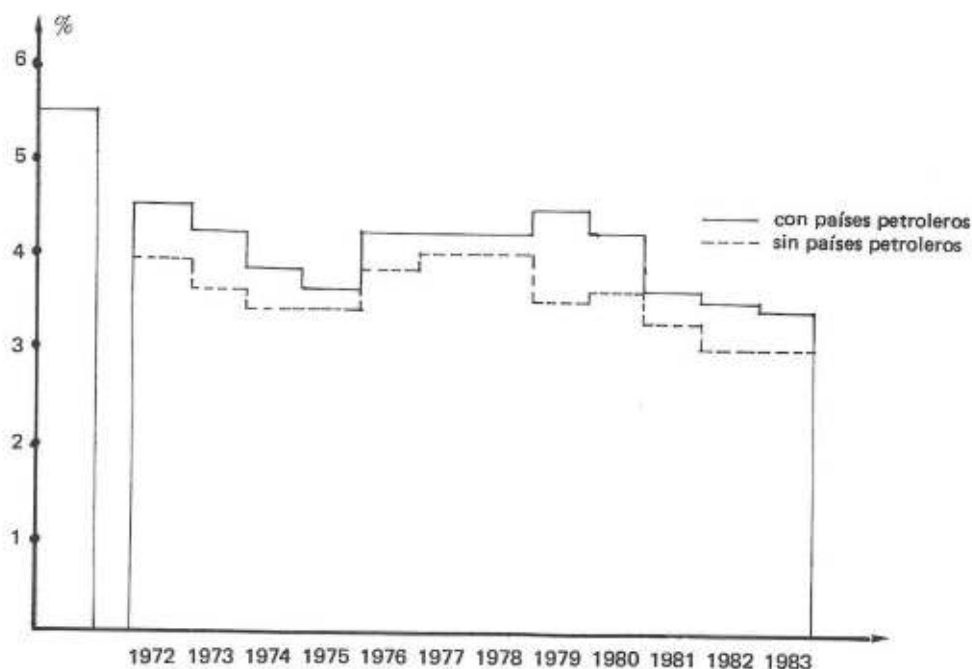
este deterioro nos lleva a concluir, ante todo, que él no se debe a un aumento de la importancia relativa del comercio intranórdico —en realidad, más bien ha menguado desde los años 70— ni tampoco a una disminución general de la participación de los países en desarrollo en el comercio extrarregional nórdicoeuropeo, sino a causales que diferenciadamente afectan en particular a América Latina. Empezando por el caso de las exportaciones, del valor exportado por Europa Nórdica al exterior de ella misma, alrededor de un 13 por ciento iba a fines de los años 60 y comienzos de los 70 países en desarrollo³, creciendo ese porcentaje a un 16 por ciento en promedio desde 1974 hasta ahora. Pero dentro de este último total, la

participación de América Latina cayó, en cambio, casi continuamente, desde un 36 por ciento en 1967 a un 30 por ciento en 1973, 26 por ciento en 1976, 20 por ciento en 1979 y sólo 17 por ciento en 1983. La disminución de la importancia relativa del mercado latinoamericano dentro del de los países en desarrollo durante los últimos años no podría sorprender, ya que la crisis de endeudamiento ha obligado a América Latina a limitar drásticamente sus importaciones desde el resto del mundo desde 1982; pero lo que no es evidente es la causa de la disminución en los años anteriores. Una explicación exhaustiva requeriría un estudio detallado, por países y productos; pero cuatro circunstancias generales pueden desde ya mencionarse en

conexión con esto:

Figura 1

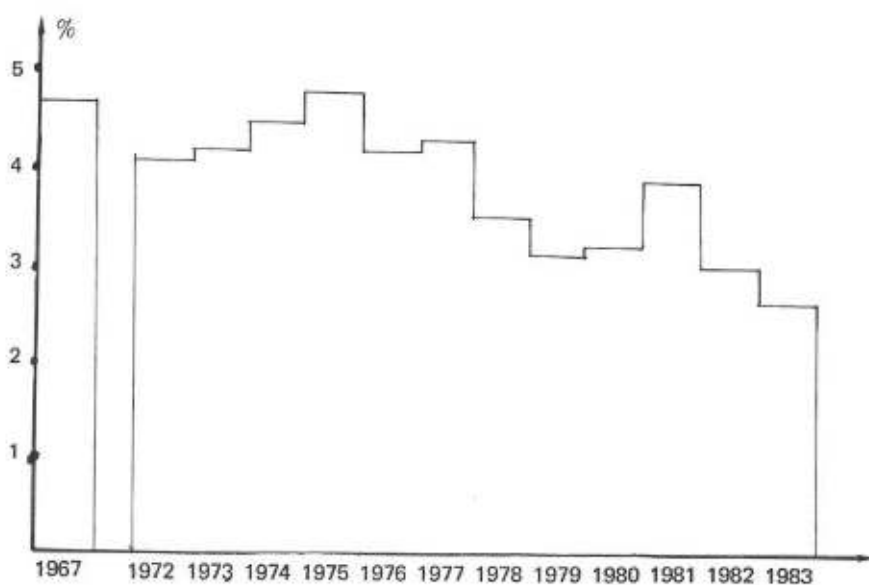
Participación de América Latina en las importaciones extrarregionales de Europa Nórdica



Fuente: Elaborado a partir de "Yearbook of Nordic Statistics" (Secr. Nord. de Estad.) y, secundariamente, "Direction of Trade Statistics" (FMI).

Figura 2

Participación de América Latina en las exportaciones extrarregionales de Europa Nórdica



a. el hecho de que, como resultado de las políticas de sustitución de importaciones, varios de los productos que los países nórdicoeuropeos tradicionalmente han exportado ya no son solicitados por América Latina en la misma medida que en el pasado;

b. el que, a raíz de la irrupción en el mercado mundial de los países petroleros árabes y de los "nuevos países industrializados" de Asia Oriental, parte de las exportaciones nórdicoeuropeas se ha reorientado hacia esos nuevos mercados dinámicos;

c. La escasa presencia de los bancos nórdicoeuropeos en el proceso de endeudamiento latinoamericano, que alguna influencia debe haber ejercido en que América Latina prefiriese importar desde otros países, a saber, aquellos cuyos bancos concedían los créditos; y

d. la considerable expansión de los programas de ayuda para el desarrollo de los países nórdicoeuropeos que, redundando en un aumento de las compras desde Europa Nórdica de los países beneficiados, ha estado centrada en África y Asia y no en América Latina.

En lo que se refiere ahora a las importaciones, es indispensable separar, en primer lugar, el posible efecto de las alzas de precios relativos del petróleo y hechos concomitantes. La Figura 1 presenta por eso las importaciones extrarregionales de Europa Nórdica desde América Latina tanto con como sin lo que aquí cabe considerar "países petroleros"⁴. Puede notarse, ante todo, que la disminución de la participación latinoamericana en las importaciones nórdicoeuropeas se produce principalmente antes del alza de precios de 1973 y, dependiendo de la exclusión o no de los países petroleros, a partir de 1979 o de 1981. En realidad, el efecto del petróleo es disminuir la participación de América Latina en 1974-78 y aumentarla en 1973, 1979, 1980 y 1982 con respecto a lo que habría sido de mantenerse las condiciones existentes en 1972.

Los mayores precios del petróleo se traducen también en 1974 en un salto de la participación relativa de los países en desarrollo en el valor total de las importaciones extrarregionales nórdicoeuropeas, desde el nivel de 12 por ciento que hasta entonces tenía, al de 15 por ciento, que se mantiene en los años posteriores. Desde un máximo de 16,6 por ciento en 1980, dicho porcentaje decrece, sin embargo, después continuamente hasta sólo

10,9 por ciento en 1983, lo cual es también un efecto del petróleo, pero no de sus precios, sino del hecho de que las compras nórdicoeuropeas de crudo en años recientes se han realizado cada vez más desde el Mar del Norte, perdiendo importancia las procedentes de los países en desarrollo, aunque no las de América Latina. Lo más significativo es, no obstante, que la parte de América Latina en las importaciones nórdicoeuropeas desde países en desarrollo se ha contraído enormemente durante las últimas décadas. Desde un nivel cercano al 45 por ciento a fines de los años 60, cayó, en efecto, al 35 por ciento en 1972/73 y a sólo 25 por ciento en 1974/75, para recuperarse después llegando de nuevo a 31 por ciento en 1983. Sin embargo, la brusca caída de 1974 y la recuperación de los últimos años son efecto del factor petróleo; excluido este último, la

parte de América Latina permanece prácticamente constante, en el nivel de 1973, hasta 1978, disminuyendo en lo sucesivo en un 19 por ciento desde ese año a 1982/83. La caída anterior a 1973 y posterior a 1978 parece estar relacionada con los siguientes factores:

- la transformación que se ha venido produciendo desde la década del 60 en la estructura industrial de los países nórdicoeuropeos y que se ha traducido en el estancamiento y decadencia de ciertas ramas tradicionales, como la textil, para las cuales América Latina ha sido proveedora de materias primas;
- el aumento de la producción nórdicoeuropea de algunos productos agrícolas, como el azúcar, que son exportados por América Latina;
- el que las importaciones nórdicoeuropeas que han mostrado más dinamismo en los

últimos tiempos sean las de manufacturas, en circunstancias que entre los países en desarrollo han sido los de Asia y no los de América Latina quienes han desarrollado más rápidamente su industria de exportación y sus exportaciones de manufacturas a Europa Nórdica, por ejemplo en el caso de la confección⁵;

- el creciente interés manifestado en años recientes por las empresas transnacionales nórdicas en los "nuevos países industrializados" de Asia Oriental; el cual ha redundado probablemente en un volumen ascendente de importaciones desde las filiales instaladas en esa región, al tiempo que la crisis del endeudamiento ha hecho disminuir el interés por América Latina;
- la escasa utilización que los exportadores latinoamericanos han hecho de los servicios de organismos como IMPOD en Suecia o NORIMPOD en Noruega, cuya función es

Cuadro 3

Las 10 principales ramas y las tecnológicamente más avanzadas en las exportaciones nórdicoeuropeas, 1980*

Item CUCI, Rev. 2	Dinamarca	Finlandia	Noruega	Suecia
01 Carne	14,2			
02 Productos lácteos	5,5			
03 Pescados y mariscos	5,0		4,2	
21 Cueros y pieles	2,8			
24 Madera		10,4		4,3
25 Celulosa		6,6		4,6
33 Petróleo y derivados		4,1		4,0
34 Gas			14,2	
52 Química inorgánica			0,6	0,5
54 Medicina y farmacia	1,9	0,4		1,0
56 Fertilizantes artificiales			1,4	
63 Manufacturas de madera, excepto muebles		3,8	1,9	
64 Papeles y cartones		22,6	3,5	9,7
67 Hierro y acero		3,8	4,0	7,4
68 Metales no ferrosos			8,6	
69 Manufacturas metálicas				3,9
71 Maquinaria no eléctrica de potencia	0,8			0,8
72 Máquinas para industrias especiales	4,0	3,5		5,1
73 Máquinas para trabajar metal	0,4			0,8
74 Otras máquinas no eléctricas	6,8 (1,8)	3,7 (0,8)	1,9 (0,4)	7,8 (1,1)
75 Computadores y máquinas de oficina	0,2		0,4	1,4
76 Equipos de telecomunicaciones	1,7	1,5	0,7	3,7
77 Maquinaria eléctrica	3,2 (1,9)	1,8	0,7	3,8 (1,9)
78 Vehículos camineros	0,7	0,7		11,8 (7,9)
79 Otros vehículos	2,8 (0,5)	3,5	4,9	
82 Muebles	3,1			
84 Ropa		5,1		
87 Instrumentos profesionales y científicos	2,0	0,8	0,7	1,4
88 Equipos fotográficos y ópticos				0,3
89 Otras manufacturas	4,5			
00 por ciento en miles de millones de US\$ de 1980	15,9	13,7	17,7	29,9

* Las cifras son porcentajes sobre el valor total exportado indicado en la última línea. Los porcentajes no subrayados corresponden al total del ítem respectivo para los 10 ítems de mayor magnitud en valor. Los porcentajes subrayados se refieren sólo a aquella parte del ítem respectivo que corresponde a productos de alta tecnología según la definición de OCDE, *Competitiveness of European Community Industries*, París, 1982, y siempre que dicho porcentaje (sobre las exportaciones totales) sea mayor que 0,25 por ciento.

Fuente: ETLA, IFF, IUI, IOI y Secretariado del Consejo Económico de Copenhague, "Economic Growth in a Nordic Perspective", 1984.

promover las importaciones desde países en desarrollo.

Naturalmente, el descenso de las importaciones nórdicoeuropeas desde América Latina también se expresa en una disminución de la participación de Europa Nórdica en las exportaciones totales de Latinoamérica: del 3 por ciento hace 15-20 años, a solo 1,3 por ciento hoy en día. Aunque la estadística latinoamericana subestima permanentemente el valor de las exportaciones a los países nórdicoeuropeos⁶, no cabe duda de que el mercado de Europa Nórdica tiene en la actualidad para América Latina, en términos globales, muy escasa significación cuantitativa.

Interés de América Latina y de Europa Nórdica en desarrollar su comercio mutuo

Parece claro, no obstante, que está en el interés de América Latina el aumentar el volumen de su intercambio comercial con los países de Europa Nórdica. Desde el punto de vista de las exportaciones ello es bastante obvio, ya que en la presente situación de enorme endeudamiento, dificultad de obtención y carestía del nuevo crédito externo y estancamiento económico que enfrentan en general los países latinoamericanos, la necesidad de encontrar nuevos mercados y expandir los existentes resulta imperiosa; y esto último parece más factible tratándose de países como los nórdicoeuropeos, donde la nueva maleza proteccionista de medidas no arancelarias que prolifera en el mundo desarrollado no ha alcanzado las dimensiones de bosque impenetrable que tiene en otras partes. Sin embargo, hay que tomar en cuenta también el otro lado de la medalla: las importaciones.

En el caso de los países desarrollados que son grandes acreedores de América Latina, puede pensarse, en efecto, que un desequilibrio importante y prolongado en la balanza comercial de bienes se vería compensado por el desequilibrio en sentido contrario de la balanza de servicios, en especial financieros. Así, en 1983 y 1984 América Latina obtuvo un sustancial excedente de su balanza comercial, pero al mismo tiempo fue exportador neto de capitales a sus países acreedores. Esta no es, empero, la situación de los países nórdicoeuropeos, cuya condición acreedora con respecto a América Latina es muy accesoria. A pesar de que el saldo comercial con América Latina ha sido normalmente negativo para Europa Nórdica, puede estimarse que una expansión

sustancial del comercio entre las dos regiones difícilmente podría ser unilateral.

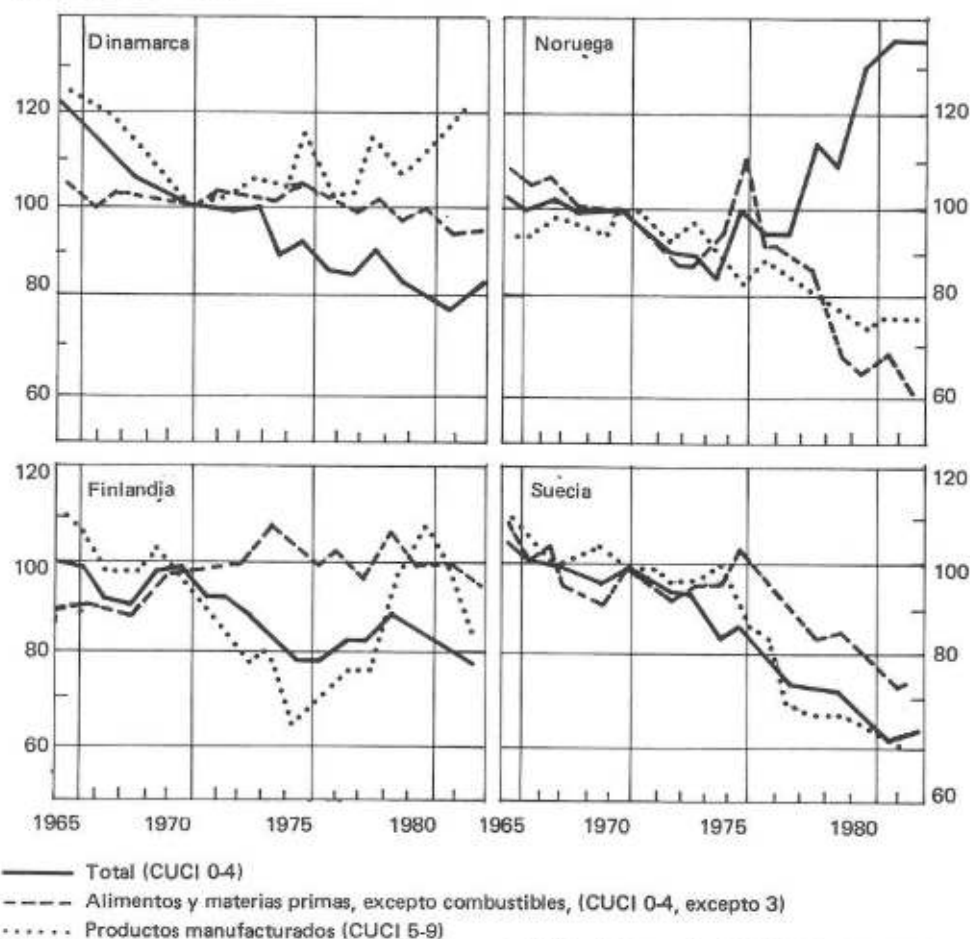
Por lo demás, no parece ser ajeno tampoco al interés de América Latina el diversificar el origen de sus importaciones, en especial tratándose de los países nórdicoeuropeos, cuya particular ubicación en la escena política internacional y alto grado de desarrollo tecnológico hablan indudablemente a favor de un fortalecimiento de los lazos económicos con ellos. El Cuadro 3 permite formarse una primera idea de cuáles son las ramas en las que los cuatro mayores países nórdicoeuropeos concentran su oferta de bienes de exportación. A ello hay que agregar, por supuesto, los servicios no financieros, donde la oferta nórdicoeuropea es también amplia y de

reconocida calidad.

Desde el punto de vista ahora de Europa Nórdica, y salvo para contados productos en que América Latina tiene una posición privilegiada como productor mundial, el interés en el comercio con esta última radica primordialmente en el aspecto mercado. Tomado en sí mismo y por su propia naturaleza tal interés no está limitado, por cierto, a América Latina ni a un tiempo determinado; pero adquiere en el presente una trascendencia particular respecto a aquélla en tanto parte integrante del mundo en desarrollo. Esto se debe a que en la última década los países nórdicoeuropeos han perdido considerable terreno en los mercados de la OCDE, que son sus mercados principales; lo cual no deja de ser preocupante tratándose de países de economías tan abiertas, en que el valor de

Figura 3

Participación de los cuatro principales países nórdicos en el mercado de importación de la OCDE, 1965-82 (Índice, 1970 = 100)



Fuente: Eva Chistina Horwitz, 'Export Performance of the Nordic Countries 1965-82, A Constant Market - Shares Analysis', en ETLA, IFF, etc. op. cit.

las exportaciones asciende a un tercio del PIB (en Dinamarca, Finlandia y Suecia) e incluso al 45 por ciento en el caso de Noruega.

Como puede observarse en la Figura 3, de los cuatro principales países nórdicos sólo Noruega ha aumentado su participación en el mercado total de importación de la OCDE desde 1965. Pero tal aumento —de casi 60 por ciento entre 1973 y 1982— se debe exclusivamente a las exportaciones petroleras. En lo que toca a los productos manufacturados, que son los más interesantes en el comercio con América Latina, Dinamarca y Finlandia han mantenido su parte en el mercado de la OCDE; pero Noruega y Suecia la han visto caer en 60 y 25 por ciento, respectivamente, con respecto al promedio de 1965-74⁷.

A decir verdad, a raíz de la actual crisis latinoamericana y de las tendencias a un nuevo tipo de "desarrollo hacia adentro" que ella condiciona, no se puede decir que haya optimismo en los países de Europa Nórdica acerca de las posibilidades de expandir sus exportaciones al mercado latinoamericano en un futuro próximo. Lo cual no obsta para que ello sea considerado importante, dada la "europaesclerosis" que frena el crecimiento del mercado de la CEE y la proliferación de barreras proteccionistas no arancelarias en el seno de la OCDE, en general, e incluso entre los propios países de la región nórdica. Por eso recomienda un informe sueco: "la política comercial hacia los mercados en crecimiento del Tercer Mundo debe ser ofensiva". Es significativo, sin embargo, que entre tales "mercados en crecimiento" los únicos países latinoamericanos mencionados sean: Bermudas y Antillas Británicas, Cuba, Guayana Francesa, Haití, Trinidad/Tobago y Perú⁸.

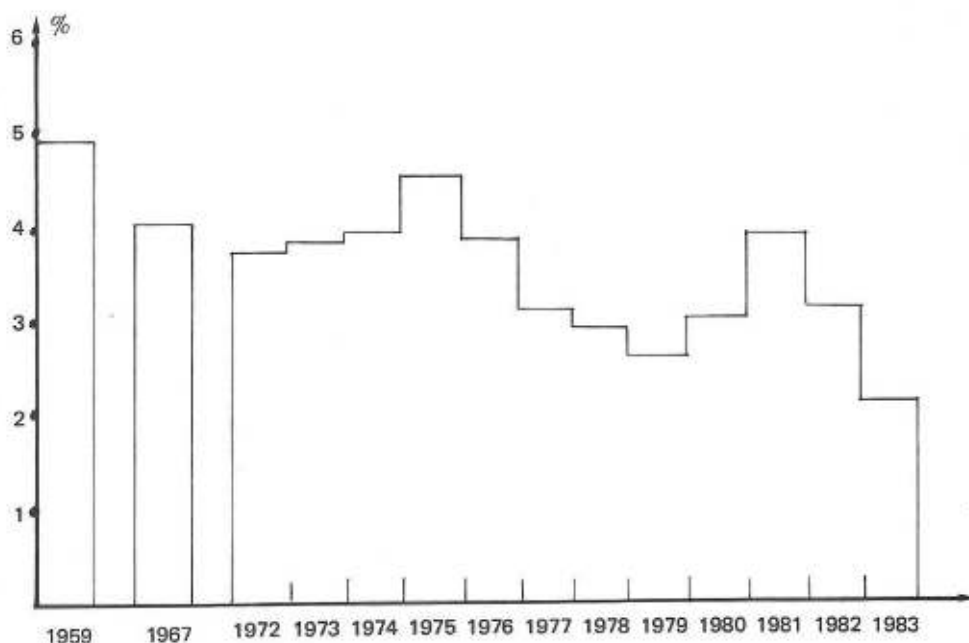
Suecia como proveedor para América Latina

De entre los países nórdicoeuropeos es sin duda Suecia quien tiene el mayor intercambio comercial con América Latina, respondiendo en 1983 (el año más reciente para el cual hay estadísticas definitivas) por el 37 por ciento de las exportaciones y el 40 por ciento de las importaciones del conjunto.

En lo que se refiere a las exportaciones de bienes suecos a América Latina, éstas alcanzaron un máximo de 1.128 millones de dólares en 1981, para caer a 580 millones en 1983, lo que equivale al 2,1 por ciento del total exportado por Suecia ese año, el

Figura 4

Participación de América Latina en las exportaciones suecas



Fuente: Elaborado a partir de los anuarios "Utrikeshandel" (Oficina Central de Estadística de Suecia) y "Yearbook of Nordic Statistics" (Secr. Nord. de Estad.)

porcentaje más bajo desde la Segunda Guerra Mundial. Esta gran caída se debe por cierto fundamentalmente a la crisis del sector externo latinoamericano durante los últimos años, pero una tendencia a la baja puede constatarse ya desde la década del 50. En efecto, tras haber alcanzado un máximo de 198 millones de dólares de la época en 1951, la importancia para Suecia de las exportaciones al mercado latinoamericano, como puede apreciarse en la Figura 4, disminuyó perseverantemente en lo sucesivo, en parte como resultado de las políticas de sustitución de importaciones. Estas mismas políticas incentivaron, por lo demás, a las empresas suecas a establecer subsidiarias de producción en América Latina, especialmente desde comienzos de los años 60, lo cual ha redundado en que las ventas desde Suecia a dichas subsidiarias han pasado ahora a ser un elemento determinante en las exportaciones a la región.

La evolución de las exportaciones suecas a América Latina, graficada en la Figura 4, es prácticamente idéntica a la que la Figura 2 muestra para las exportaciones de Europa Nórdica, y los factores que la explican son los mismos ya señalados en el capítulo anterior. Una particularidad importante

debe, sin embargo, ser apuntada, y es que la disminución de la parte de América Latina en las exportaciones a países en desarrollo es mucho más acentuada en el caso de Suecia que en el del conjunto de Europa Nórdica: baja a un tercio de 1967 a 1983 en vez de a la mitad.

Respecto a este último punto, un informe oficial sueco revela que, mientras en los mercados de la OPEP (incluidos Venezuela y Ecuador) las exportaciones de Suecia aumentaron a un ritmo promedio de 19,8 por ciento anual a precios corrientes entre 1970 y 1980, y en los de Asia Oriental a un ritmo de 19,5 por ciento o 13,8 por ciento dependiendo del grupo de países⁹, para Brasil y México —que son los dos mercados latinoamericanos decisivos para Suecia— tal tasa fue de sólo 1,4 por ciento anual en el mismo período, a pesar de que el PIB conjunto de Brasil y México creció anualmente en 7 por ciento y sus importaciones lo hicieron en 8,2 por ciento. Constatando que los precios relativos de los productos suecos fueron inferiores a los ofrecidos por exportadores de otros países, el informe encuentra parte importante de la explicación en el hecho de que el crecimiento de las importaciones mexicanas y brasileñas estuvo orientado

principalmente hacia productos distintos a los ofrecidos por Suecia, dando cuenta, esta sola circunstancia, de una pérdida de mercado de casi 3 por ciento anual para los exportadores suecos. Pero además, el informe concluye: "las normas establecidas por Brasil y México acerca de las inversiones extranjeras tienen gran significación para la participación sueca en dichos mercados... Las exigencias de Brasil acerca del requerimiento de producción local son grandes... La importación desde la casa matriz sólo se permite en grado importante durante la fase inicial de la inversión. De allí que la mantención y expansión de las exportaciones a la región exijan continuas nuevas inversiones, lo cual a la larga puede resultar difícil"...¹⁰

Como quiera que sea, la disminución de la gravitación del mercado latinoamericano en las exportaciones de Suecia está sin duda relacionada también con los cambios que han venido ocurriendo en las últimas décadas, tanto en la composición de la demanda latinoamericana a raíz del avance de la industrialización, como en la composición de la oferta de exportación sueca. Así por ej., en 1948 el 42 por ciento de las exportaciones suecas a América Latina consistía en celulosa y papel, mientras que hoy América Latina exporta, incluso, celulosa a Suecia por un valor de 8 millones de dólares anuales, constituyendo los productos de origen forestal no más del 7 por ciento de las exportaciones totales suecas a América Latina, cual puede verse en el Cuadro 4. El mismo cuadro muestra una baja considerable en el caso de los productos siderúrgicos durante la última década —lo cual se debe al desarrollo de esta industria en América Latina— y un estancamiento en lo que se refiere a los productos químicos. En cambio, la maquinaria y los equipos de transporte, que ya en 1945 hacían el 63 por ciento del total, han continuado incrementando su participación hasta acercarse al 80 por ciento en los últimos años.

Otro factor que cabe mencionar aquí es que los programas suecos de ayuda al desarrollo sólo han considerado hasta ahora como "países-programa" a Cuba y Nicaragua en América Latina. Como un alto porcentaje de tal ayuda se utiliza normalmente para la compra de bienes y servicios suecos, la escasa presencia de América Latina en ellos acentúa la pérdida de importancia de la región en las exportaciones suecas a países en desarrollo, ya que el monto total de los programas de ayuda bilateral no es escaso

Cuadro 4

Composición de las exportaciones suecas a América Latina, porcentajes

CUCI	Item	1972	1973	1974	1981	1982	1983
24, 25, 63, 64	Productos forestales	11,4	14,8	15,2	7,2	5,6	6,8
5	Productos químicos	3,5	3,1	4,0	2,4	3,4	5,2
67	Productos siderúrgicos	8,0	8,8	11,3	4,7	3,9	4,3
7	Maquinaria y equipo de transporte	69,8	67,1	63,0	77,2	77,8	72,0
6 excepto							
63, 64, 67, 68	Otras manufacturas	5,7	5,2	5,6	6,7	7,6	7,8
Resto	Otros productos	1,5	1,3	0,9	1,9	1,7	3,8
0 - 9	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Basado en Kajsa Olofsgaard, Dirección Nacional de Comercio de Suecia.

comparado con las exportaciones totales suecas a dichos países y, a fortiori, a América Latina: unos 340 millones de dólares según el presupuesto del año fiscal 1984/85 frente a un total de exportaciones a países en desarrollo de 3.909 millones de dólares en 1983, y a América Latina, de 580 millones.

La incorporación de Nicaragua a los programas de ayuda oficial suecos desde 1982 ha redundado en que las exportaciones suecas a ese país crecieron de 15 millones de coronas en ese año a 39 millones de 1983. En el caso de Cuba, que fue "país-programa" entre 1969/70 y 1979/80, se observa también un notable incremento de su participación en las exportaciones de Suecia durante ese período, cayendo aquélla en cambio, al darse término a los convenios de ayuda, desde 5,5 por ciento en 1980 a 2,4 por ciento en 1982 y 2,9 por ciento en 1983.

En todo caso, los "países-programas" han tenido y tienen una importancia marginal en el comercio de Suecia con América Latina. Como lo muestra el Cuadro 5, los mayores mercados suecos en la región han sido desde hace mucho, en primer lugar, Brasil y, en segundo, México, que juntos absorbieron el 38,5 por ciento de las exportaciones durante el trienio 1981/1983. Esto no es, por cierto, ninguna sorpresa, dado que se trata de los dos mercados más grandes de América Latina y que allí se concentra también la mayor parte de las filiales de empresas suecas en la región. Tampoco es sorprendente que los países que sigan en importancia, con algunas variaciones de orden entre sí a lo largo de los últimos 25 años, sean Argentina, Colombia, Venezuela y Perú, que también son mercados relativamente grandes y donde igualmente existe una no despreciable presencia de filiales suecas.

Los seis países recién mencionados más Chile, Panamá, Ecuador y Cuba respondían por el 90 por ciento de las exportaciones suecas a América Latina en 1972/74, proporción que disminuyó a 85 por ciento en 1981/83. Los 15 principales mercados bajaron, por otro lado, su participación del 95 por ciento al 92 por ciento en el mismo período. Ha existido pues, en la última década una cierta tendencia a la diversificación geográfica de las exportaciones suecas a la región. Sorprende tal vez en el Cuadro 5 la presencia de Bahamas, Bermudas, y sobre todo las Malvinas, en undécimo, duodécimo y décimocuarto lugar, respectivamente, en la lista de mayores mercados latinoamericanos de Suecia en 1981/83. Ello se explica, empero, exclusivamente por ventas suecas de embarcaciones no militares a dichas islas en uno o dos de los últimos tres años. Dada la modestia de las sumas involucradas, lo que ello pone en evidencia es más bien lo exiguo de las exportaciones suecas a los países que no se incluyen entre los diez especificados más arriba.

Suecia como mercado para América Latina
Históricamente, las importaciones desde Latinoamérica han pesado más en la balanza comercial sueca que las exportaciones a la misma, tanto en términos absolutos como relativos. Al iniciarse la Primera Guerra Mundial, la parte de América Latina en el mercado de importación sueco promediaba ya más del 7 por ciento, con un máximo de 9,5 por ciento en 1915. Este nivel se mantuvo, una vez terminada la guerra, hasta los años 30, en que bajó a un promedio de 4,5 por ciento, para recuperar de nuevo su magnitud anterior en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Como lo muestra, empero, la Figura 5, desde

Cuadro 5

Los 15 principales mercados latinoamericanos de Suecia¹

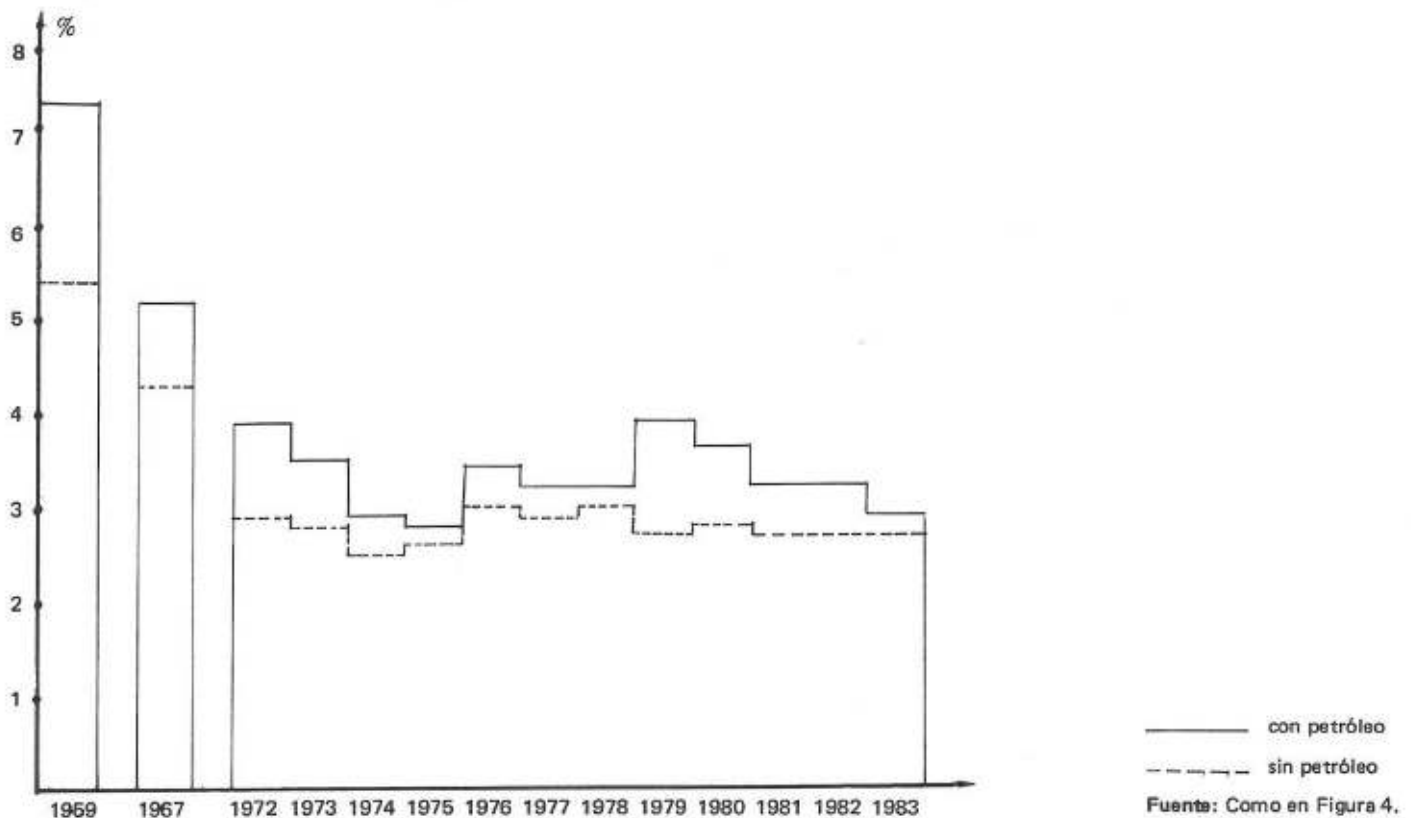
Orden de importancia	1958/59		1966/67		1972/74		1981/83	
	País	Porcentaje	País	Porcentaje	País	Porcentaje	País	Porcentaje
1	Brasil	29,3	México	23,5	Brasil	34,4	Brasil	23,4
2	Argentina	15,9	Brasil	18,5	México	14,9	México	15,1
3	Colombia	14,7	Argentina	12,5	Argentina	8,9	Colombia	8,6
4	México	8,9	Venezuela	7,5	Venezuela	7,3	Argentina	8,4
5	Venezuela	8,7	Perú	7,4	Perú	6,1	Venezuela	8,0
6	Panamá	4,3	Chile	5,6	Panamá	4,8	Panamá	6,7
7	Perú	4,2	Colombia	5,1	Colombia	4,8	Perú	6,0
8	Uruguay	2,6	Panamá	4,9	Chile	3,1	Cuba	3,5
9	Chile	2,3	Ecuador	2,4	Cuba	3,1	Chile	3,3
10	Cuba	2,0	Cuba	1,9	Ecuador	2,6	Ecuador	2,2
11	Ecuador	1,6	El Salvador	1,4	Costa Rica	1,5	Bahamas	1,9
12	Bolivia	0,6	Puerto Rico	1,0	Bolivia	1,1	Bermudas y Antillas Británicas	1,4
13	Jamaica	0,6	Bolivia	1,0	Puerto Rico	1,0	Puerto Rico	1,4
14	El Salvador	0,5	Uruguay	0,9	República Dominicana	0,8		
15	Paraguay	0,4	Paraguay	0,9	Uruguay	0,8	El Salvador	1,1
Total 15	Principales mercados	96,6		94,4		95,1		91,1

1. Según porcentajes del valor en coronas de las exportaciones suecas a América Latina.

Fuente: Calculado de "Utrikeshandel", Oficina Central de Estadística de Suecia.

Figura 5

Participación de América Latina en las importaciones suecas



la segunda mitad de la década de 1950 hasta comienzos de la de 1970 los productos latinoamericanos pierden terreno en las importaciones suecas en medida muy grande, cayendo su participación desde 7,3 por ciento en 1959 a 5,2 por ciento en 1967 y a 3,5 por ciento en 1973. Hoy día tal proporción es inferior al 3 por ciento. La disminución ocurrida durante y desde la década del 70 es pequeña en comparación a la que tuvo lugar durante los tres lustros anteriores; y puede ser atribuida totalmente a fenómenos relacionados con el mercado petrolero, como lo evidencia la Figura 5, en que la evolución de la participación de América Latina en las importaciones suecas es presentada con y sin las compras de petróleo y sus derivados (agrupación 33 de la CUCI). Puede verse que, salvo ligeras variaciones, excluidos los productos petroleros, América Latina dispone de una porción constante del mercado sueco de importación entre 1972 y 1983, siendo tal porción igual al 2,8 por ciento. Sin embargo, si se comparan las importaciones no petroleras suecas desde América Latina con las desde el conjunto de los países en desarrollo, es posible comprobar que estas últimas aumentaron en términos relativos desde un promedio de 6,7 por ciento de las importaciones totales no petroleras en 1972/75 a uno de 7,7 por ciento en 1980/83, disminuyendo la significación de América Latina en ese conjunto desde un 40 por ciento a un 35 por ciento en el mismo lapso. América Latina ha perdido importancia como proveedora de productos no petroleros a Suecia respecto a otras regiones en desarrollo, ciertamente las de Asia Oriental en primer término. Respecto al por qué de la gran reducción de la porción latinoamericana en las importaciones suecas entre fines de los años 50 y principios de los 70, ello es efecto en parte de una más que duplicación de la participación de las importaciones desde otros países de Europa Nórdica (del 9 al 20 por ciento) y de un aumento también de la proporción de importaciones extranólicas hechas desde otros países desarrollados (del 84 al 88 por ciento), lo cual está conectado, evidentemente, con la creación de la CEE en 1957 y de la AELC en 1960. Sin embargo, si se excluye a los países desarrollados, la parte de América Latina en las importaciones suecas disminuye de todas maneras en un 22 por ciento (del 50 al 39 por ciento) entre 1959 y 1972, proporción que es casi la mitad de la disminución experimentada por la participación de

Cuadro 6

Estructura de la demanda de importación sueca y de las exportaciones latinoamericanas a Suecia, 1959, 1973, 1983*

Agrupación CUCI**	porcentaje sobre importaciones totales suecas			porcentaje sobre exportaciones latinoamericanas a Suecia		
	1959	1973	1983	1959	1973	1983
<i>0 + 1 + 4 Alimentos, tabaco, aceites</i>	14,0	9,9	6,9	48,4	50,8	46,5
01 Carne	0,6	0,6	0,2	0,6	0,8	0,6
04 Cereales	1,8	0,5	0,4	2,7	0,2	0,1
05 Frutas y hortalizas	4,0	2,5	1,8	7,1	7,4	10,2
06 Azúcar	0,4	0,3	0,1	2,2	2,8	0,4
07 Café, té, condimentos	3,1	1,9	1,4	32,5	35,6	31,4
08 Alimentos para animales	1,0	1,0	0,6	1,3	1,5	1,9
12 Tabaco	0,6	0,4	0,3	0,1	0,4	1,0
4 Aceites y grasas	0,7	0,5	0,3	1,9	0,9	0,3
<i>2 Materias primas</i>	7,6	4,5	3,9	7,2	2,6	13,4
21 Cueros y pieles	0,7	0,4	0,2	1,8	0,0	0,0
25 Celulosa	0,0	0,1	0,2	—	—	1,1
26 Fibras textiles	1,5	0,4	0,2	2,9	0,2	0,1
27 Minerales no metálicos	1,1	0,7	0,6	1,1	0,5	0,3
28 Minerales metálicos	1,1	1,2	1,4	1,1	1,5	10,7
29 Otros bienes vegetales/animales	0,9	0,8	0,6	0,3	0,2	0,9
<i>3 Combustibles y lubricantes</i>	15,0	11,4	23,0	37,7	28,6	25,8
<i>5 Productos químicos</i>	7,6	8,6	9,5	0,7	2,6	2,3
<i>6 Manufacturas según material</i>	22,6	22,0	15,1	5,0	13,4	8,0
61 De cuero y pieles	0,6	0,4	0,2	0,0	0,5	0,6
65 Hilados y tejidos	6,2	4,8	2,6	0,1	1,6	2,0
67 Hierro y acero	0,3	6,3	3,4	0,0	2,8	1,4
68 Metales no ferrosos	10,3	3,2	2,4	4,9	8,0	3,5
<i>7 Maquinaria y transportes</i>	25,8	32,0	29,4	0,9	1,4	2,4
<i>8 + 9 Otras manufacturas</i>	7,3	11,6	12,0	0,0	0,7	1,6
0 — 9 Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* Porcentajes sobre valores en coronas. Tanto las importaciones como las exportaciones están en términos cif.

América Latina en el mercado total de importación de Suecia entre esos años. Decisivo en este respecto parece ser el hecho de que la estructura de la demanda de importación sueca se modificó sustancialmente en el período en cuestión, sin que la estructura de la oferta latinoamericana cambiase correspondientemente. Como lo revela el Cuadro 6, hacia fines de los años 50 y en términos de valor, cerca de la mitad de las exportaciones latinoamericanas a Suecia consistía en productos alimenticios, proporción que a comienzos de los 70 no había variado mayormente, creciendo un poco. En cambio, la gravitación de este tipo de productos en la demanda de importación sueca se redujo durante el mismo período en 30 por ciento. Es decir, incluso conservando su porción de los mercados parciales respectivos, América Latina perdía terreno, porque estos últimos se encogían dentro del mercado total sueco. Examinando más de cerca la información que entrega el Cuadro 6, puede verse que en 1959 el 46,9 por ciento del valor de las exportaciones latinoamericanas a Suecia correspondía a los siguientes ítems: café y condimentos, frutas y hortalizas, metales no ferrosos, azúcar, tabaco e hilados y tejidos. En 1973 estos mismos ítems hacían

55,8 por ciento del total, aumentando así su importancia en las ventas latinoamericanas a Suecia en un 19 por ciento. En cambio, en el mercado total de importación sueco, estos productos redujeron entre ambos años su participación desde el 24,6 al 13,1 por ciento, vale decir, a casi la mitad. No puede extrañar, en tales circunstancias, que la participación de América Latina en el conjunto de las importaciones suecas haya disminuido, puesto que el otro gran ítem de las exportaciones latinoamericanas a Suecia —el petróleo y derivados— bajó su participación en éstas en la misma proporción en que lo hizo en la demanda sueca. Los seis grupos de productos arriba mencionados, más combustibles y lubricantes, hacían en efecto, tanto en 1959 como en 1973, casi el 85 por ciento del valor exportado por América Latina a Suecia.

Además hay que observar que ciertos productos latinoamericanos de exportación para Suecia —carne, cereales, azúcar, cueros y pieles, algodón y otras fibras textiles, minerales no metálicos, cobre y otros metales no ferrosos— habían perdido grandemente significación en 1973 y siguieron perdiéndola en lo sucesivo, teniendo hoy día muy magro atractivo para la demanda sueca.

Esta evolución se debe, por una parte, a la decadencia de ciertas industrias tradicionales suecas como la textil y la de astilleros y, por otra parte, al incremento de la producción nacional de productos agrícolas y pecuarios. Cabe decir, respecto a esto, que si la transformación en curso de la estructura industrial sueca es indudablemente justificada y, desde el punto de vista de los países en desarrollo, favorable a sus exportaciones de manufacturas, la prosperidad del sector agropecuario de Suecia y otros países nórdicos —como en el caso de la CEE— depende en buena parte de políticas proteccionistas y de subsidios estatales sin los cuales los respectivos productos no podrían competir en el mercado interno con los de los países en desarrollo¹¹.

Volviendo al Cuadro 6, puede observarse que entre 1973 y 1983 la evolución de las exportaciones latinoamericanas ha continuado, en lo que se refiere a algunos productos, yendo a contrapelo de la tendencia de desarrollo del mercado sueco. Tal es el caso, principalmente, de las frutas y hortalizas —que han aumentado del 7 al 10 por ciento su peso en la composición de la oferta latinoamericana, mientras en la demanda de importación sueca han bajado del 2,5 al 1,8 por ciento— y del tabaco y los hilados y tejidos. En cuanto al petróleo

Cuadro 7

Los 15 principales exportadores latinoamericanos¹

Orden de importancia	1958/59		1966/67		1972/74		1981/83	
	País	Porcentaje	País	Porcentaje	País	Porcentaje	País	Porcentaje
1	Brasil	23,4	Brasil	24,1	Brasil	26,4	Brasil	27,4
2	Venezuela	21,6	Venezuela	15,8	Venezuela	16,0	Venezuela	26,1
3	Argentina	10,2	Chile	15,6	Trinidad y Tobago	11,4	Colombia	10,9
4	Antillas Holandesas	7,5	Colombia	9,6	Chile	9,0	Chile	6,0
5	Trinidad y Tobago	7,0	Trinidad y Tobago	8,9	Colombia	8,5	Argentina	4,3
6	Colombia	6,9	Argentina	7,2	Argentina	4,0	México	4,3
7	Chile	4,3	Antillas Holandesas	3,5	Costa Rica	3,5	Perú	3,7
8	Guatemala	3,0	Perú	3,3	Cuba	3,3	Costa Rica	2,6
9	México	2,4	Costa Rica	2,0	República Dominicana	3,2	Panamá	2,0
10	Perú	2,1	Jamaica	1,5	Jamaica	2,8	Puerto Rico	1,9
11	Cuba	2,0	Cuba	1,5	México	2,5	Jamaica	1,6
12	Uruguay	1,4	Guatemala	1,3	Panamá	1,6	Trinidad y Tobago	1,4
13	República Dominicana	1,2	Ecuador	1,3	Ecuador	1,4	Honduras	1,3
14	Honduras	1,1	Guyana	0,7	Antillas Holandesas	1,2	Guatemala	1,1
15	Jamaica	0,7	México	0,7	Guatemala	1,1	Islas Vírgenes	1,0
Total	15 principales exportadores	97,7		97,2		96,0		95,6

¹ Según porcentaje del valor en coronas de las importaciones cif de Suecia desde América Latina.

Fuente: Calculado de "Utrkeshandel", Oficina Central de Estadística de Suecia.

y derivados, cuya gravitación en la demanda sueca en términos de valor obviamente ha aumentado debido al mayor precio relativo —aunque en volumen físico la situación es diferente—, América Latina ha perdido mercado a raíz del vuelco de las compras suecas hacia el crudo británico y noruego, si bien con altibajos en los últimos años. Pero en lo que se refiere a otros ítems cuya contribución a la demanda de importación sueca es grande o creciente, las exportaciones latinoamericanas exhiben un desarrollo favorable, como ocurre con algunas materias primas y, sobre todo, con las maquinarias, equipos de transporte y "otras manufacturas" (en que se incluye la ropa).

Este conjunto contradictorio de hechos explica acaso el resultado global ya anotado para el período 1973-83: mantenimiento de la porción que se tenía en el mercado sueco no petrolero, pero retroceso con respecto a lo conseguido por otras regiones en desarrollo.

Exportaciones latinoamericanas a Suecia según países

Analizando ahora las exportaciones latinoamericanas a Suecia según países, el Cuadro 7 muestra que Brasil y Venezuela han sido constantemente los mayores proveedores, lo que sin duda se debe principalmente a que el café y los productos petroleros han constituido desde hace mucho el núcleo básico de las exportaciones de la región a Suecia: casi 60 por ciento del valor total todavía hoy. También es fundamentalmente el café la explicación del tercer lugar que hoy ocupa Colombia en la lista de exportadores. Hay que destacar, sin embargo, que las exportaciones colombianas a Suecia incluyen otros productos significativos, en particular claveles (58 por ciento del mercado sueco en 1982/83), otras flores, bananas y ropas. Y que Brasil, por supuesto, no vende a Suecia solo café, sino que es además el principal exportador regional de productos de

ingeniería, agroindustriales y en general manufacturados: partes y accesorios para vehículos automotores, automóviles, bombas de rotación para líquidos, jugos de frutas, bebidas espirituosas, tortas oleaginosas, carnes y cueros, celulosa, ropa e hilados de algodón, etc.

Brasil, Venezuela y Colombia respondieron por casi el 65 por ciento del valor importado por Suecia desde Latinoamérica en el trienio 1981/83. Otros siete países acumularon un 25 por ciento adicional, completando así el 90 por ciento. Estos siete países son, en orden de importancia:

Chile, que aparte de cobre y salitre, vende también a Suecia molibdeno, metales preciosos, manzanas, peras, uvas, rosa mosqueta seca y mariscos en conserva; **Argentina**, que exporta a Suecia principalmente manzanas y peras, pero también carnes, hilados de algodón y productos de ingeniería, notablemente partes y accesorios para la industria

Cuadro 8

Crecimiento relativo de las exportaciones de los países latinoamericanos a Suecia entre 1972/74 y 1981/83¹

Países cuyas exportaciones crecen más rápido que las del conjunto de América Latina ("ganadores")	$\frac{C_p - C_{AL}}{C_{AL}}$	Países cuyas exportaciones crecen más lento que las del conjunto de América Latina ("perdedores")	$\frac{C_p - C_{AL}}{C_p}$
Barbados	+ 8,141	Nicaragua	- 23,625
Bahamas ²	+ 7,780	Antillas Holandesas	- 14,740
Islas Vírgenes	+ 7,087	Trinidad y Tobago	- 7,133
Perú	+ 3,749	Cuba	- 5,464
El Salvador	+ 3,534	República Dominicana	- 4,281
Suriname	+ 2,926	Ecuador	- 3,029
Bermudas y Antillas Británicas ²	+ 2,063	Guyana	- 1,578
Puerto Rico	+ 1,791	Paraguay	- 0,860
México	+ 0,711	Jamaica	- 0,774
Honduras	+ 0,687	Chile	- 0,494
Venezuela	+ 0,632	Antillas Francesas, St. Pierre y Miquelon	- 0,388
Haití	+ 0,298	Costa Rica	- 0,374
Colombia	+ 0,278	Guayana Francesa	- 0,182
Panamá	+ 0,260	Bélice	- 0,167
Argentina	+ 0,093	Guatemala	- 0,042
Brasil	+ 0,038		
Bolivia	+ 0,011		
Uruguay	+ 0,002		

1 Medido sobre la base de los valores en coronas de las importaciones cif de Suecia desde cada país siendo:

C_p = crecimiento de las importaciones suecas desde el país en cuestión desde 1972/74 a 1981/83 (cuociente de equivalentes trienales).

C_{AL} = crecimiento de las importaciones suecas desde América Latina desde 1972/74 a 1981/83 (cuociente de equivalentes trienales).

2 Para 1972 y 1973 se ha supuesto que las importaciones desde Bahamas y desde Bermudas y Antillas Británicas guardan la misma proporción entre sí que en 1974 (son muy pequeñas en 1972/73 comparadas con 1974). En 'Antillas Británicas' se ha incluido también a Dominica, Antigua y Barbuda, Santa Lucía, St. Vicent y Granada, por no haber estado separadas en 1972/74; pero las importaciones desde estos últimos países en 1981/83 son muy pequeñas en comparación a las desde Bermudas y Antillas Británicas.

Fuente: Calculado de los anuarios "Utrikeshandel", Oficina Central de Estadística de Suecia.

automotriz y unidades para equipos de computación;

México, que tiene como principal ítem de exportación a Suecia el amoníaco, pero además tabaco, espato, flúor, mineral de molibdeno, ropa y productos de ingeniería tales como relés, acumuladores eléctricos y conmutadores telefónicos;

Perú, que vende a Suecia fundamentalmente mineral de plata, cobre refinado e hilados de algodón;

Costa Rica, de donde Suecia importa casi únicamente bananas y café, pero también carne de vacuno;

Panamá, a quien Suecia compra principalmente bananas y barcos usados, aunque también ciertos derivados del petróleo; y

Puerto Rico, cuya principal exportación a Suecia son productos petroleros, aunque también le vende ron, antibióticos, hojas de sierra, unidades para equipos de computación y equipos para juegos bajo techo.

Más interesante que describir la situación actual es, sin embargo, examinar las tendencias de desarrollo en el origen por países de las importaciones suecas desde América Latina. Algo de ello puede verse en el Cuadro 7, pero mucho más elocuente es en este respecto el Cuadro 8, que presenta un indicador de las velocidades relativas de crecimiento de los montos exportados por 35 países latinoamericanos entre los trienios 1972/74 y 1981/83. En este cuadro, la cifra al lado de cada país "ganador" expresa cuántas veces más rápido han crecido sus exportaciones a Suecia en relación a lo que lo han hecho las de América Latina en su conjunto. En cambio, la cifra que acompaña a cada país "perdedor" indica cuántas veces más rápido han crecido las exportaciones del conjunto de América a Suecia con respecto a lo que lo han hecho las de ese país¹².

Los siguientes comentarios parecen pertinentes respecto a la información que entrega el Cuadro 8:

a. El que la lista de "ganadores" sea encabezada por Barbados, Bahamas e Islas Vírgenes se debe esencialmente a que Suecia no importó casi nada de estos países en 1972/74. En realidad, tales importaciones existieron durante ese trienio prácticamente sólo en 1974 y consistieron en azúcar (Barbados), ácidos carboxílicos (Bahamas) y bencina (Islas Vírgenes). En el trienio 1981/83 las exportaciones de Barbados a Suecia fueron, en cambio, principalmente de artículos de tejido elástico, las de

Bahamas, de derivados del petróleo y hormonas, y las de Islas Vírgenes existieron casi sólo en 1983 y fueron de óxido de aluminio. Hay que destacar, sin embargo, que Barbados, en el caso de sus textiles, y Bahamas, en el de las hormonas, son los únicos exportadores latinoamericanos de tales productos a Suecia y disponen, respectivamente, del 4 por ciento y el 16 por ciento del mercado de importación.

b. El caso del Perú, con un crecimiento exportador casi cuatro veces más rápido que el del conjunto de la región, parece más significativo, por tratarse de un país que es hoy a la vez el séptimo mayor exportador latinoamericano a Suecia. Pero hay que observar en el Cuadro 7 que en 1972/74 Perú no figuraba siquiera entre los primeros quince exportadores, mientras en 1966/67 era el octavo y en 1958/59 el décimo. Tomando otro trienio como base el crecimiento observado sería mucho menos importante. De haber consistido en productos mineros y pesqueros a principios de los 70, las exportaciones peruanas a Suecia son hoy las enumeradas más arriba. El rápido aumento indicado por el Cuadro 8 se debe probablemente al valor del mineral de plata.

c. Respecto a El Salvador, éste exportaba a Suecia tortas oleaginosas y, principalmente, tejidos sintéticos en 1972/74; hoy le vende fundamentalmente café y cordelería. En el caso de Suriname el crecimiento observado se debe al aumento de las exportaciones de mineral de aluminio, y en los casos de Bermudas y Puerto Rico, al de los productos petroleros. No puede decirse que las altas velocidades de crecimiento exportador señaladas por el Cuadro 8 para estos países tengan significación real.

d. Muy notable es, en cambio, que las exportaciones mexicanas a Suecia hayan crecido 71 por ciento más rápido que las de la región en su conjunto en los últimos diez años. A diferencia de los países ya mencionados ello no es obra de uno o dos productos solamente, ni se debe al precio del petróleo, ya que los intentos mexicanos de venderle petróleo a Suecia no prosperaron —a pesar de la existencia de un acuerdo de cooperación bilateral— a causa de que las refinerías suecas no están adaptadas al crudo con alto contenido de azufre que deseaba exportar México. Como se ve en el Cuadro 7, del 0,7 por ciento del mercado de importación sueco que tenía en 1966/67, México pasó al 2,5 por ciento en 1972/74 y al 4,3 por ciento en 1981/83, ubicándose en sexto lugar. Hay que observar,

empero, que en 1958/59 ocupaba, con un 2,4 por ciento, el noveno.

e. En la lista de "perdedores", el apto indicador negativo de las Antillas Holandesas, Trinidad/Tobago se debe a la contracción de las importaciones suecas de productos petroleros desde ellas. En cuanto a Cuba y la República Dominicana, la explicación es que Suecia ya no importa azúcar desde ellas. Esto último se debe, en parte, a que la demanda sueca de azúcar importada ha decrecido; sin embargo, del azúcar que todavía se compra al exterior, un tercio proviene de América Latina y concretamente del Brasil. Llama la atención el que no se importe ni un gramo de Cuba, que fue de los "países-programa" de la ayuda al desarrollo sueca. Muchas veces se ha señalado, en los debates suecos sobre políticas de cooperación para el desarrollo, la inconsecuencia que suele existir entre éstas y las políticas de comercio exterior¹³.

f. Una observación similar puede hacerse respecto a Nicaragua, que es el segundo gran "perdedor" en el comercio de exportación latinoamericano a Suecia según el Cuadro 8. Nicaragua es hoy el único "país-programa" de la ayuda sueca al desarrollo en América Latina. Sin embargo, las importaciones suecas desde el conjunto de esta última han crecido 23,6 veces más rápido en los últimos diez años que las procedentes de Nicaragua. Hay que hacer la salvedad, ciertamente, de que en esta alta cifra está involucrado el hecho de que los montos importados son muy pequeños, por lo que ligeras variaciones influyen mucho proporcionalmente. En 1972/74 Suecia importaba de Nicaragua café, tortas oleaginosas, etc.

En 1983 casi lo único que importó fue carne de vacuno, que no es un producto que tenga posibilidades de expansión en el mercado sueco.

Algunas perspectivas

Como lo dejan ver las páginas anteriores, la importancia para los países de América Latina y de Europa Nórdica del comercio mutuo ha menguado considerablemente durante las últimas décadas. No cabe duda, sin embargo, que está en el interés recíproco el invertir esta tendencia y fortalecer los lazos comerciales y en general económicos entre ambas regiones. En favor de ello hablan no sólo consideraciones de orden inmediato sino también razones de política más general.

En lo que se refiere al comercio de América Latina con Suecia —y en general con los

países nórdicoeuropeos—, la posibilidad de un fortalecimiento depende, empero, en gran medida, de un cambio en el carácter que el intercambio entre ambas regiones hasta aquí han tenido. Como se deduce de lo expresado más arriba, no es en los productos naturales y materias primas que América Latina tradicionalmente ha vendido a Europa Nórdica donde residen las potencialidades reales de un aumento sustancial de sus exportaciones a ésta. Si un incremento de la gravitación de América Latina en las importaciones suecas y nórdicoeuropeas ha de tener lugar deberá basarse principalmente en las manufacturas y, eventualmente, otros productos que no han sido los tradicionales. A este respecto, cabe señalar que actualmente existe una serie de productos de esta última categoría para los cuales América Latina ha conquistado un lugar significativo en el mercado sueco. Así, aunque el café, las frutas y los productos petroleros y mineros hacen todavía más del 80 por ciento

del valor de las exportaciones latinoamericanas a Suecia, en 1982/83 los siguientes otros productos, en orden de importancia en valor, exhibieron una porción latinoamericana del mercado sueco mayor que el 15 por ciento y a la vez un valor importado mayor que 1 millón de dólares anuales: jugos de frutas (Brasil principalmente), tortas oleaginosas (ídem), amoníaco (Trinidad/Tobago y México), hilados de algodón (Perú y Brasil principalmente), celulosa al sulfato (Brasil), flores (Colombia principalmente), carne de caballo y burro (Brasil principalmente), pitas y cordeles (Brasil y El Salvador principalmente), hojas de sierra infinita (Puerto Rico), rosa mosqueta seca (Chile) y aceite de ricino (Brasil principalmente). Hay que tomar en cuenta también que, salvo respecto a la ropa, textiles y alimentos, Suecia y otros países nórdicoeuropeos tienen una legislación bastante liberal en lo que toca a la importación de manufacturas desde países

en desarrollo.

Un incremento del comercio entre las dos regiones no podría, sin embargo, ser unilateral. Si América Latina ha de vender más a los países nórdicoeuropeos tendrá también que comprarles más. A raíz de circunstancias mencionadas más arriba y a pesar de la alta calidad tecnológica de la industria nórdica, parece improbable empero que un aumento de las importaciones latinoamericanas desde Europa Nórdica pudiese basarse sólo en los bienes de capital y otros industriales que esta última puede ofrecer. Un papel fundamental adicional están llamados a desempeñar los servicios no financieros, ligados o no a la compra de tales bienes. El comercio de servicio es, no obstante, un terreno bastante inexplorado y que necesita ser investigado especialmente. Cae fuera de los marcos de este artículo el abordarlo.

Estocolmo, abril de 1985

NOTAS

1

Este artículo es una versión resumida y actualizada de otro mayor ("Algunas Características del Comercio de Bienes entre América Latina y Suecia", SELA/LAI, octubre 1984). La información estadística está en general basada en fuentes oficiales nórdicas, pero esta versión no siempre las especifica en detalle. El autor es investigador del Instituto de Estudios Latinoamericanos de Estocolmo (LAI), Suecia.

2

En este artículo se entiende por "América Latina" a todos los países y territorios del continente e islas americanas, con la sola excepción de los EE.UU, Canadá y Groenlandia y cualquiera sean su idioma o estatuto político. La expresión "Europa Nórdica" se refiere al conjunto formado por Dinamarca, las Islas Faeroe, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia, Groenlandia, que es también un país nórdico, no está pues incluida.

3

Por "países en desarrollo" se entiende en este artículo a todos los no europeos, excepto EE.UU, Canadá, Japón, Israel, Australia, Nueva

Zelandia y Sudáfrica, e incluyendo a Turquía y Groenlandia.

4

Para estos efectos: Argelia, Arabia Saudita, Emiratos Arabes Unidos, Indonesia, Irán, Iraq, Kuwait, Libia, Nigeria, Omán, Qatar y, en América Latina, sólo Antillas Holandesas, Trinidad y Tobago y Venezuela.

5

A pesar de que las importaciones de ropa y otros productos textiles están sujetas a fuertes restricciones, más allá de lo que autoriza el Convenio Multifibra. Con motivo de las negociaciones acerca de los resultados y racionalidad del proteccionismo textil en contra de los países del Tercer Mundo. Diversos estudios revelan, en efecto, que lejos de favorecer el desarrollo de la industria de confección sueca, tal proteccionismo ha favorecido las importaciones de textiles desde los demás países europeos, que no están sujetas a restricciones a pesar de ser de lejos las más importantes. Los críticos del proteccionismo textil sueco afirman que éste sólo ha resultado en mayores precios para el consumidor, mantención de la desventaja competitiva de la industria de confección sueca

respecto al resto de Europa y daño para los países en desarrollo. (Cfr. Peter Hagstroem, "Maal och medel i svensk tekopolitik - en oersikt", Dir. Nac. de Comercio, 1984 y los estudios de Ebba Dohlan de la OCDE y Carl Hamilton de la Universidad de Estocolmo). De 17 organismos consultados por la Dirección Nacional de Comercio sueca con motivo de la preparación de un informe oficial pedido por el gobierno sobre la aplicación del Convenio Multifibra, sólo dos se pronunciaron por el mantenimiento de las actuales restricciones ("Veckans Affärer", de 28 de febrero de 1985). El gobierno sueco ha defendido, sin embargo, hasta aquí, la discriminación contra los países en desarrollo con el argumento de que el empleo en el sector textil debe ser salvaguardado.

6

Bienes que en realidad están destinados a los países nórdicos aparecen muchas veces en la estadística de algunos países latinoamericanos como exportados a los EE.UU o a otros países europeos. Ello causa discrepancias muy grandes, en ocasiones del 40 al 100 por ciento, entre la estadística latinoamericana y la nórdica. Aquí se ha

preferido usar esta última, que está dada en términos de "país de origen" y "país de consumo" de los respectivos bienes, y no en términos de "país de compra" y "país de venta".

7

La devaluación de la corona sueca en octubre de 1982 ha resultado en un considerable aumento en volumen de las exportaciones suecas en los últimos dos años, al tiempo que la persistente alza del dólar ha favorecido a los productos suecos en el mercado norteamericano. En términos de valor, sin embargo, y precisamente porque los precios relativos suecos resultan menores, no ha habido en 1983/84 una mejora sustancial de la participación sueca en el mercado de los países de la OCDE (Cfr. "Veckans Affärer", 17 de enero de 1985).

8

Magnus Wijkman, "Viktigare avsaettningsmarknader for svensk export", Dirección Nacional de Comercio de Suecia, 1984.

9

Se trata en el primer caso de Hong Kong, Singapur, Sudcorea y Taiwán y en el segundo, de Filipinas, Indonesia, Malasia y Tailandia.

10

"LU 84 Saerskilda studier, 2, SOU

1984:6", basado en el estudio de Sonja Daltung "Svensk export till marknadseconomier utanfor DECD-området 1970-1990", Dirección Nacional de Comercio de Suecia, 1984.

11

En el caso de Suecia y otros países nórdicos, el proteccionismo agrícola es causa del constante surgimiento de las llamadas "montañas" de cereales, de carne, de leche, de huevos, etc., que no encuentran comprador en el mercado interno y que sólo pueden ser exportados a pérdida con subvenciones estatales. El argumento tradicional en favor de tal irracional proteccionismo es el de la necesidad de contar con suficiente producción nacional en caso de emergencia, especialmente de guerra. No pocos han cuestionado sin embargo, últimamente, este argumento, ya que una guerra en Europa probablemente ya no tendría las características de las del pasado y la necesidad de una determinada producción nacional de alimentos como medida de defensa económica ya no parece tan evidente.

12

Se ha definida el indicador de manera distinta para ambos grupos de países debido a que de otra manera aquél habría tenido un rango de

variación de 1 a infinito para un grupo, mientras para el otro tal rango habría sido de 0 a 1, lo que no habría permitido visualizar correctamente la magnitud de los retrocesos en comparación a la de los avances.

13

En particular se ha señalado esto respecto a ciertos países que se cuentan entre los mayores receptores de ayuda sueca para el desarrollo al tiempo que se les impide exportar sus textiles a Suecia. Lo que dichos países pierden a raíz de esto último es a veces mayor que lo que ganan con la ayuda, afirman algunos. (cfr. SNS, "Bistaand under omproevning", 1984). El jefe de una misión comercial paquistanesa en visita a Suecia, Rashid Soorty, se quejó recientemente de esta situación en los siguientes términos: "El Banco Mundial, el FMI, el GATT y otros órganos internacionales nos exhortan constantemente al liberalismo comercial, pero Suecia y otros países ricos cierran el paso a nuestro principal producto de exportación, los textiles. Lo que necesitamos no es ayuda, sino que no nos impidan desarrollarnos" ("Dagens Nyheter", 9 de marzo de 1985).

Nordic Cooperation

Flemming Bjørk Pedersen*

The geographical situation, a common cultural and historical heritage, uniform social patterns, and to some extent a fellowship of language bind the Nordic countries together and create good pre-conditions for Nordic cooperation. Furthermore, the Nordic countries, by virtue of their traditions of democratic freedom and humanitarian approach, have a uniform attitude to most world problems and conflicts. For these reasons, it is natural that a rich pattern of cooperation has developed between them over the years. This cooperation has not, however, removed the differences between the Nordic countries, as indicated, among other things, by their different approach to policies of national security. The Nordic countries have recognized that successful cooperation in one or more spheres among a group of countries does *not* imply that the same group represents the natural focus for *every* form of cooperation. In this connection it is relevant to refer to the approach of the Nordic countries to European economic co-operation. All the Nordic countries have for long favoured the achievement of wide European economic cooperation. When the negotiations to create a European free-trade area broke down in the late 1950s it was natural therefore, that Denmark, Norway, and Sweden should, in 1960, join EFTA, Finland later becoming associated, and Iceland joining in 1970. A crucial weakness of EFTA from the Danish point of view, however, was that its measures did not include such important sectors as agriculture and fishing, and this was a major reason why Denmark together with Britain and Ireland soon looked for a larger market through membership of the EEC. As a result of joining the EEC as from January 1, 1973, Denmark has now ceased to be a member of EFTA.

Three setbacks

Nordic cooperation has been to a great extent realized and consolidated through the

* Head of department Nordic Council of Ministers Secretariat.

links with the rest of Europe. Cooperation with the other European countries has also assisted the Nordic countries to overcome the setbacks to the idea of Nordic cooperation suffered on three occasions since the Second World War: when the efforts to establish a Scandinavian *defence union* broke down at the beginning of 1949; when the proposed establishment of a *Nordic commodity market* within the frame-work of a Nordic customs union had to be shelved in 1958-59 after years of discussion; and when the plans to establish a *far-reaching economic partnership* based to some extent on supranational functions - finally proved abortive in 1970.

The Central Bodies

In spite of these disappointments, however, Nordic cooperation has grown steadily in breadth and intensity over the past 35 years. During these years, a wide range of Nordic organization have come into being. The most important of these are the Nordic Council and the Nordic Council of Ministers. Each national parliament and the parliaments of the three autonomous regions: Greenland, the Faroe Islands and Åland, choose their delegates to the Nordic Council which has 87 members. The delegates of Greenland, the Faroe Islands and Åland are included in the delegations of the respective nations, Denmark and Finland. The Nordic Council is divided into committees preparing different propositions with the assistance of the Secretariat of the Presidium in Stockholm.

Each parliament also has a secretariat for their respective delegations to the Nordic Council, which keep up the connections with the Secretariat of the Presidium. The Nordic Council holds a one-week session every year in February/March. The site of the session is one of the five Nordic Capitals. The order of rotation is fixed, which means that all the jubilee sessions commemorating the foundation of the Council are held in Helsinki. The Council works in principally the same way as a parliament does, but —and this is important— it does *not* have any supranational authority. *This is a cooperation between five free, sovereign states.*

A motion to the Nordic Council can be forwarded by any member of the Council, by a committee or other group within the Council or by the governments through a council of ministers. The motions then go

through a similar process as in any Nordic parliament, the session votes on them, and they are either carried as *recommendations* or rejected. The Council does *not* make any binding decisions. If that were the case, the Council would be a supranational organ, which it is not. The Council takes initiatives, launches, ideas, draws up guidelines and so on, but it does not make any decisions which link the five national parliaments together.

This does not mean that the Council lacks authority. On the contrary, it can push the governments if it wants too. A proof of this is for example the Plan of Action for Economic Growth and Full Employment. At the session in Stockholm, the Council refused the suggestion of the governments and forced them to accept something totally different.

The treaty basis of the existing cooperation within the Nordic Council was established in 1962 through the signing of the Helsinki Agreement between the five countries. This agreement commits them to striving to maintain and develop cooperation in the legal, cultural, social, and economic spheres, as well as in communications.

The Helsinki Agreement was revised in 1971, when the decision was taken to set up the Nordic Council of Ministers. The council's jurisdiction extends to the entire area of Nordic cooperation, and each country is represented by a member of its government. The Council of Ministers changes in its composition according to the matters under discussion, and its resolutions can be binding. Each country must designate a minister who will be responsible for coordination questions of cooperation. Thus coordination is ensured both in the various governments and between them, as well as between the governments and the Nordic Council. To provide it with the necessary assistance, the Council of Ministers has established two permanent secretariats - one in Copenhagen and one in Oslo composed of civil servants and other persons from the 5 countries. The two secretariats will be merged next year. The budget of the Council of Ministers is approximately 30 million US dollars in 1985.

Many results

As important examples of successful cooperation the following may be mentioned:

Shortly after the Second World War, Denmark, Norway and Sweden decided to merge their national airways in a joint

company, the Scandinavian Airlines System (SAS), which has succeeded in maintaining itself as one of the world's best companies. In 1952, the use of passports between the various countries was abolished; the Nordic countries are now a common passport area, also for foreigners.

In 1954, a common Nordic employment market was introduced, giving a citizen of a Nordic country the right to work in another Nordic country on the same terms as that country's nationals.

In 1955, the Nordic countries signed a social convention granting Nordic nationals, when staying in another Nordic country, the same social benefits as that country's own nationals.

In 1961, a ministerial committee for co-ordination of Development Assistance was established. Its first duty was to conclude—in 1962—an agreement with Tanzania.

In 1971, an agreement on cultural cooperation was signed, aimed at developing the cultural fellowship and increasing the overall effect of the Nordic countries' contribution in education, research, and other cultural activities.

In 1973 a Fund for Technology and Development was created.

In 1976, the Nordic Investment Bank was created. Its lending limit to-day is 2 billion US\$.

The Nordic partnership can perhaps best be typified by the steady growth of economic links. Above all, intra-Nordic trade has shown a vigorous growth in the last 25 years. The successive removal of trade barriers under EFTA contributed to this growth. The intra-Nordic share of the various countries' foreign trade amounted to more than 20 percent on average in 1984. For all practical purposes the Nordic market functions as a home-market for industrial goods, but not so when it comes to agricultural goods, services and capital.

Industrial cooperation

In pace with the increase in intra-Nordic trade, considerable development has taken place between individual industrial establishments. A great many Nordic firms have made agreements on cooperation or mergers, usually with the object of achieving close cooperation in production, but in addition there has been a wide measure of cooperation in purchasing, marketing, and shipping, as well as pooling of research and development work. Similarly, a close partnership has emerged in recent years between the respective countries' industrial

unions, trade organizations, cooperative federations, and technical associations. Among other benefits, this facilitates rational marketing, current exchange of information, and improved cooperation in the organization of fairs and exhibitions.

Programme of action for economic development and full employment

The Council of Ministers has prepared a far-reaching programme of action for economic development and full employment.

In the economic field the cooperation between the Nordic countries during the next years will to a very large extent be a question of following up on this program. It was prepared by the ministers of finance and labour in 1984 and the beginning of this year. The programme was discussed extensively during the session of the Nordic Council in March this year, and the final programme will now be drawn up.

First of all, the programme underlines that at present the most important agent for creating increasing growth and employment in our countries is to reduce inflation and at the same time secure a satisfactory international competitiveness. In addition, the plan stresses that it is desirable that the Nordic countries increase their cooperation in such organs as the International Monetary Fund, GATT, and OECD.

In terms of money, the most spectacular part of the programme is the decision to implement a five year programme regarding improvement of a number of road and railroad connections between Denmark, Finland, Norway, and Sweden. This decision will create new jobs, and this is of importance since we have approximately 630,000 unemployed persons in our countries.

Secondly, this infrastructure programme will lead to a cut in the costs of transportation which will make manufacturing companies more competitive.

Thirdly, it will lead to an improvement in road safety.

The Nordic countries will also look into the possibility of increasing their cooperation in the field of natural gas. In this connection I would like to mention that later this year Denmark will start supplying Sweden with natural gas from the Danish fields in the North Sea. A pipeline from these offshore areas has been constructed and reached Copenhagen, the capital of Denmark, late last year. This pipeline is now being extended so that consumers in southern Sweden can also be reached.

Another important element in the programme is the increased emphasis which will be put on further developing the concept of the Nordic countries as a home market.

The Council of Ministers has noted that by using the Nordic market as a "training ground" many small and medium sized companies will obtain a valuable experience, which will be of great importance when the, at a later stage, try to export to the world market.

The concrete steps to be undertaken in this area, includes the following three types of activities:

work of removing the remaining non-tarif and bureaucratic barriers to trade, including an increased cooperation regarding standardization.

the establishment of a sub-contractor' data base within the mechanical engineering industry.

reduction of the scope of competition-distorting governmental support schemes.

The plan also devotes itself to the questions of a free movement of capital and liberalization of rules and practices regarding establishment of subsidiary companies. These matters, however, are regulated by the OECD code on capital movement, and this code forbids discriminations of one group of countries within the OECD. Therefore explicit changes, whereby the Nordic countries treat the Nordic area better than the other parts of the OECD cannot be introduced. A third part of the programme of action deals with strengthening of the Nordic export promotion on outside markets.

The programme will lead to an enlargement of the possibility for the Nordic Investment Bank to offer loans for project investments in developing countries. The programme also leads to an increase in the budget for the Nordic Project Export Fund, which supports cooperation between Nordic companies when it comes to preparing feasibility studies in developing countries.

A detailed scheme for export promotion on third country markets will be prepared by the export promotional organizations, and the Senior Officials' Committee on Trade Policy. Among the concrete efforts which are expected to come out of this scheme are: joint stands at certain exhibitions and trade fairs, joint invitations to potential importers regarding visits to the Nordic countries, joint

catalogues for specific trades, etc.

The Nordic countries will also try to increase the number of tourists from West Germany. Such marketing efforts may be combined with joint Nordic cultural activities, such as a joint Nordic exhibition —already planned— of paintings from the turn of the century in Düsseldorf.

A major part of the programme of action deals with the need to increase the resources for the Nordic Industrial Fund regarding technical research and development. Joint efforts are also to be undertaken in the field of polar research, i. e. research in the arctic area regarding oil, minerals as well as the environment of the arctic. This is a very costly type of research,

because it —like for instance space research— requires very expensive investments in transportation and support for field work.

The programme also calls for an increase in the cooperation regarding weather observation by the use of radar.

Within the field of labour market and education policy the programme includes:

- cooperation and modernization of the educational capacity in certain fields,
- new forms of employment for youth, for instance within industry, the service sector, and culture.

In the programme of action it is also decided to create a fund for the development of small and medium scale industry in

Iceland, Greenland, and the Faroe Islands. The fund for this so called Western Nordic area will have a base capital of 13,5 million US\$, and it will be possible for the fund to offer loans both on commercial terms and on more attractive terms. The details regarding the day-to-day work of this fund are yet to be agreed upon.

The programme stipulates that the money allocated for regional cooperation must be increased by almost 50 percent, that is up to 1 million US dollars per year. Many new small scale projects will thus obtain financing. Top priority will be given to the North Cap Region and to the Western Nordic Area, i. e. Iceland, Greenland, and the Faroe Islands.

Inversiones nórdicas en América Latina

Magnus Blomström
Eduardo Giorgi
Rubén Tansini
Mario Zejan*

El objetivo de este trabajo ha sido el de analizar el alcance y las características de las inversiones de los países nórdicos en América Latina. Hemos comprobado que en el concierto nórdico Suecia es el país dominante en este aspecto. Por ello el estudio comienza con un panorama de la actividad de las empresas multinacionales suecas.

Inversiones suecas en el mundo

En la actualidad Suecia ha alcanzado un alto grado de internacionalización, que coloca al país en el quinto lugar a nivel mundial si consideramos el monto de inversiones en el extranjero en relación al Producto Interno Bruto. Las inversiones se han acrecentado de forma notoria a partir de comienzos de la década del sesenta, y el empleo en filiales suecas en el extranjero representaba en 1978 el 26 por ciento de la ocupación industrial en Suecia.

Las empresas suecas que encaran la expansión al exterior durante las décadas de 1960 y 1970 constituyen un reducido grupo de aproximadamente 120 firmas. Estas son empresas líderes en su ramo en Suecia, tienen un tamaño superior al promedio y también orientan su actividad a la exportación, respondiendo por el 47 por ciento del empleo industrial y el 58 por ciento de las exportaciones de su país de origen.

La actividad en el extranjero de las empresas suecas se concentra en ramas industriales, y solo el 1 por ciento del personal empleado en subsidiarias es ocupado por empresas cuya actividad comprende meramente servicios de comercialización.

La forma de control que prima es la de participación mayoritaria de los intereses suecos. Si bien los acuerdos de riesgo compartido ("joint ventures") han aumentado entre 1965 y 1974, éstos se han estabilizado entre 1974 y 1978. A su vez, las filiales con interés minoritarios suecos constituían en este último año tan sólo el 10 por ciento del total.

La actividad de las empresas multinacionales suecas evidencia una clara concentración en el Mercado Común Europeo. En 1978 se concentraban allí el 48 por ciento de las filiales y el 54 por ciento del empleo en subsidiarias suecas en el extranjero. En lo que concierne a la distribución por ramas de la actividad de las empresas multinacionales suecas en el extranjero, se evidencia el fenómeno de que algunas ramas de gran importancia en la estructura industrial sueca no ocupan el mismo lugar en la distribución sectorial de las filiales en el exterior.

Razones de tipo histórico, de economía de escala en las actividades extractivas y de altos costos de transporte han llevado a concentrar las actividades más directamente vinculadas a una primera transformación de las materias primas en Suecia. Es el caso de la industrial forestal, minería y en particular extracción de hierro y producción de acero. También existen diferencias en el estadio de transformación en que las filiales desarrollan su producción. En ciertas ramas, como papel y pulpa o textil, las filiales producen mercaderías que pueden ser consideradas como productos finales, en tanto que la actividad en Suecia evidencia una integración vertical más completa. Las filiales se agrupan entonces en las ramas de maquinarias, eléctrica y electrónica, química, goma y plásticos y metalmeccánica. Se evidencia una disminución relativa del papel ocupado por la actividad en las ramas de química y maquinarias, las que predominaban en 1965. Estas han dejado lugar a nuevas actividades en las ramas de metalmeccánica, eléctrica y electrónica y medios de transporte, las que en 1978 daban empleo al 42 por ciento del personal ocupado en subsidiarias. En el caso de la producción de medios de transporte —la rama de mayor dinamismo—, el empleo se ha sextuplicado en el período 1965-1978.

Inversiones suecas en América Latina

Las inversiones directas suecas en América Latina se remontan a las primeras décadas de este siglo, constituyendo especialmente la década de los 20 un período rico en el

establecimiento de nuevas empresas. En los años anteriores a la segunda guerra mundial predominan claramente las subsidiarias de venta, vinculadas a la comercialización de especialidades tecnológicas de la industria sueca, tales como rodamientos a bola, material de iluminación, material telefónico, etc. Sin embargo, entre las empresas presentes en este período —separator, LM Ericsson, AGA, SKF, STAB, Electrolux, Jungner, etc.— encontramos ya a dos, AGA y STAB, que desarrollan actividad productiva en la región.

La verdadera expansión de las inversiones directas suecas en América Latina tiene lugar en la posguerra y más en especial a partir de la década del 50. Ello es así, tanto en relación al número de empresas como al volumen de sus actividades y al espectro de productos y ramas representados. En especial, se destaca el más amplio establecimiento de empresas de producción, cuestión ésta que se relaciona con el incremento de las barreras proteccionistas en los principales países de la región. Hacia mediados de los 60 ocupa América Latina un lugar muy significativo, como área de inversión de los consorcios suecos en las regiones del mundo subdesarrollado, posición ésta que no es ajena a su relativo desarrollo económico en el contexto de estas últimas. Así, en 1965, se encontraban en América Latina el 69 por ciento de las subsidiarias suecas de producción instaladas en países subdesarrollados, las que disponían del 39 por ciento de la fuerza de trabajo ocupada y el 36 por ciento del capital sueco invertido. Si se consideran las cifras para todo el mundo, los porcentajes correspondientes son 13,3 por ciento, 7,5 por ciento y 6,6 por ciento.

Las inversiones directas suecas muestran una clara concentración en los países de mayor importancia económica de la región, caracterizados en el contexto continental por la dimensión de su mercado interno y la diversificación de su estructura industrial. Así, Brasil, México y Argentina respondían en 1965 por el 76 por ciento de las subsidiarias de producción establecidas en el subcontinente, a las que correspondía un 87 por ciento de la ocupación y un 86 por ciento del capital sueco invertido. La principales ramas industriales representadas en la región eran, por ese entonces, la industria de artículos eléctricos, del metal, química, de medios de transporte y de maquinarias.

La región ocupaba un 7 por ciento de la mano de obra en filiales productivas en

* El artículo que se transcribe corresponde al capítulo final, "Resumen y Perspectivas", de la ponencia presentada en el Seminario "Relaciones Países Nórdicos y América Latina/ Caribe", realizado en 1984.

1965, elevándose esa proporción a 17 por ciento en 1978. En esa región fueron instaladas grandes plantas, particularmente en las ramas de maquinarias, electrónica y transporte, en especial en Brasil. En el período considerado ahora, —1965 a 1978— el número de filiales allí establecidas aumentó en un 50 por ciento, en tanto que el empleo se incrementó en un 300 por ciento. En consecuencia el tamaño promedio de las plantas aumentó considerablemente, haciendo que las plantas de la región sean de mayor tamaño que el promedio mundial. En 1980 América Latina respondía por el 54 por ciento del total de filiales productivas suecas en países en desarrollo. La otra región que concentraba el interés de los inversores era el Sudeste Asiático, pero en la misma sólo estaban establecidas cerca del 30 por ciento de las subsidiarias. En América Latina es Brasil el país que concentra la mayor proporción del empleo, con aproximadamente un 67 por ciento del personal ocupado en filiales productivas suecas en América Latina. Esta proporción se ha mantenido constante en el período analizado. México y Argentina representaban el 15 por ciento y el 8 por ciento del empleo respectivamente. Colombia y Venezuela han acrecentado su participación relativa en el empleo, en tanto que México y Perú han perdido importancia. A partir de 1974 se ha evidenciado una mayor diversificación de las inversiones, con el establecimiento de plantas en países menores de la región. Anteriormente señalamos que América Latina es la región en que se presenta el mayor tamaño de plantas en promedio. Un análisis más detallado permite ver que es en sólo tres países en los que el tamaño de las fábricas se encontraba por encima del promedio mundial en 1978: Colombia, México y Brasil. En el primer caso se ha dado un aumento considerable del empleo como producto de la expansión de la firma Electrolux, en que el personal ocupado se ha duplicado entre 1974 y 1978. En México, en cambio, el aumento del empleo se ha producido de manera gradual. Brasil se evidencia como el único país en el concierto latinoamericano en que el tamaño promedio de las plantas ha excedido siempre al de la región en su conjunto, y desde 1970 se ha colocado por encima del promedio mundial de empleados por planta en filiales suecas en todo el mundo. En América Latina las empresas suecas no desarrollan actividades productivas en las ramas de alimentación, textil, papel y pulpa y minería, las que a nivel mundial

concentran en conjunto poco más de un 7 por ciento del empleo en filiales suecas. En cambio, las ramas de productos eléctricos y electrónicos y de medios de transporte tienen en la región una participación superior que en la distribución de las actividades a nivel mundial. En este último caso estas ramas ocupaban en 1978 al 29 por ciento del personal empleado en subsidiarias suecas, mientras que en América Latina respondían por el 61 por ciento del empleo. En lo que concierne a la rama de artículos eléctricos y electrónicos puede mencionarse la acelerada expansión de la empresa Electrolux, mientras que en medios de transporte se incluye la presencia de Volvo en Perú y Brasil, así como también Saab Scania en Argentina y Brasil. En este último caso la filial brasileña respondía en 1982 por el 13 por ciento de la producción mundial de camiones en todo el consorcio. En contrapartida, la rama de maquinarias está sobrerrepresentada en América Latina, dando empleo en 1978 al 16 por ciento del total del personal ocupado en la región, mientras que a nivel mundial esa proporción era del 34 por ciento.

Desde el punto de vista de las inversiones productivas en filiales en las que las empresas suecas poseen intereses mayoritarios, es posible concentrar la atención en un pequeño grupo de países latinoamericanos. Nos referimos a Argentina, Brasil, Colombia, México y Perú, donde se concentran gran parte de las filiales y una proporción aún mayor del empleo en las mismas. Estos países respondían en 1978 por el 93,32 por ciento del empleo en subsidiarias suecas instaladas en la región, situación esta que no había sufrido grandes cambios desde 1965.

Un análisis desagregado de la actividad permite apreciar que sólo en el caso de Brasil se da la situación de que el número de filiales suecas en cada una de las ramas industriales en que éstas están presentes significan por lo menos un 5 por ciento del total de subsidiarias de esa misma actividad en el mundo. En el caso de los otros países esta situación se presenta en algunos sectores de actividad aislados, como es el caso de Medios de Transporte en Colombia y Perú, y de productos eléctricos y electrónicos en México. Asimismo se destaca el hecho de que las filiales establecidas en una determinada rama industrial en Brasil, consideradas como proporción del total de filiales suecas en esa misma rama a nivel mundial, es mayor que en el caso de las subsidiarias establecidas en los otros países

latinoamericanos.

Considerada en términos de empleo, la importancia de las filiales brasileñas se acrecienta, en particular en las ramas de electricidad y electrónica y de medios de transporte. En esta última Brasil ocupa al 45 por ciento del personal empleado en filiales suecas en todo el mundo en esa rama.

Un análisis del tamaño de las plantas al nivel más desagregado confirma la imagen hasta aquí ofrecida. Las conclusiones que se han podido extraer son las siguientes:

Las plantas de mayor tamaño en América Latina están localizadas en Brasil, en las ramas de productos eléctricos y electrónicos y de medios de transporte.

En ambos casos esas plantas son de un tamaño promedio mayor que la media mundial para las respectivas ramas industriales.

Tan sólo en otros dos casos, en Argentina en la industria metalmeccánica y en México en la industria química, las plantas exceden en tamaño el promedio mundial en las respectivas ramas.

El panorama general es que salvo algunas excepciones como las arriba mencionadas, las filiales suecas establecidas en América Latina parecen ser de tamaño menor al de las subsidiarias establecidas en otras regiones del mundo.

El panorama hasta aquí presentado es confirmado por medio del análisis de los montos de inversiones directas suecas en el exterior, de acuerdo a la estadística producida por el Banco Central de Sueca. Los países subdesarrollados han recibido anualmente entre un 15 por ciento y un 20 por ciento del total de inversiones realizadas. Argentina, Brasil y México han sido receptores de una proporción que oscila entre un 75 por ciento y un 50 por ciento de esos flujos de capital a países en desarrollo. A partir de 1978 se constata una participación decreciente de esos tres países, llevando su participación actual a cerca del 50 por ciento del flujo antes mencionado. La conducta de las empresas multinacionales suecas ha sido acorde a lo previsto por la teoría del comercio internacional, respecto a una mayor expansión de la actividad productiva en aquellas regiones en que se han aplicado políticas proteccionistas. De allí el establecimiento de filiales productivas en América Latina. Este fue precisamente el objetivo buscado por la estrategia de sustitución de importaciones que primó en los procesos de industrialización llevados a cabo en la región. La ejecución de esta

estrategia dio lugar no sólo a una alta protección arancelaria, sino también a un conjunto de facilidades impositivas y tarifarias de las que las empresas suecas se vieron favorecidas. En algunos casos esas medidas sirvieron para acelerar el proceso de transformación de filiales dedicadas a la comercialización en empresas de producción. En otros casos incentivó el grado de integración local de la producción. Los gobiernos de la región han buscado también promover la participación de empresas multinacionales en proyectos de riesgo compartido. Las empresas suecas son más reacias que las norteamericanas a la participación en este tipo de proyectos. Esta aversión se explica parcialmente por el hecho de que cuanto mayor intensidad en Investigación y Desarrollo en una firma, menor es la propensión a dar participación a otras empresas en los secretos industriales. Dado que las empresas suecas son en general relativamente avanzadas en el plano tecnológico, lo expresado anteriormente explicaría la reticencia de las mismas por encarar proyectos en vinculación con empresas locales.

El tamaño del mercado tiene también importancia, invitando los mercados de mayor envergadura a realizar grandes inversiones en empresas de propiedad mayoritaria.

El problema de la distancia geográfica y cultural entre Suecia y los países en desarrollo es otro factor que incide en este fenómeno. La distancia acrecienta los costos de transporte y comunicaciones, y al parecer las casas matrices suecas prefieren la coparticipación en el riesgo en aquellos mercados en que están menos familiarizados. De hecho se observa que la proporción de proyectos de riesgo compartido en que participaron empresas suecas es mayor en los países en desarrollo. Los países latinoamericanos e India muestran un alto porcentaje de proyectos realizados en estas condiciones, si se les compara con los países del Sudeste Asiático. Esto se debe en parte a las políticas seguidas por los diferentes gobiernos, y en parte al tipo de actividades desarrolladas por las empresas suecas en los diferentes ámbitos nacionales. En proyectos orientados al mercado interno —como es el caso latinoamericano— es favorable, en ciertos casos, el contar con la colaboración de empresas locales, mejor informadas de las condiciones imperantes. Pese a ello, la proporción de proyectos de riesgo compartido en América Latina —donde la presión oficial ha sido más intensa— ha

descendido de un 20 por ciento que representaban en 1974 a un 14 por ciento del total en 1978.

Dinamarca, Finlandia y Noruega

Un análisis de los flujos de inversiones originados en los distintos países nórdicos confirma que las inversiones suecas se destacan del conjunto. Una imagen similar se obtiene si se analiza el establecimiento de filiales de origen nórdico en América Latina. En ambos casos se comprueba que Dinamarca, Noruega y Finlandia cumplen un papel marginal si se les compara con Suecia.

La atención que Suecia y Dinamarca prestan a los distintos mercados latinoamericanos difiere parcialmente del comportamiento seguido por las empresas multinacionales de otro origen. El grado de concentración de la actividad nórdica en el Brasil supera al de otros países inversores. Veremos luego que las inversiones de Finlandia siguen este mismo criterio. Un factor que probablemente incide en este comportamiento tendiente a la concentración en pocos mercados es el hecho de que el grado de internacionalización de países como Dinamarca y Noruega es limitado. Ante esta circunstancia estos países prefieren, en mayor medida que otros, el centrar su actividad en mercados más conocidos (en el ámbito europeo) o en aquéllos que ofrecen mejores oportunidades. En este último caso es preferible aceptar los mayores costos vinculados al inicio de la actividad para luego explotar las potencialidades de esos mercados, en lugar de diversificar el campo de acción. Entendemos entonces que la concentración de estas multinacionales en pocos países de la región es una función del bajo volumen de inversiones, de lo reciente del proceso de internacionalización y de la necesidad de explotar más integralmente los mercados a los que ya se ha accedido.

En el caso de Dinamarca, Brasil concentra más del 50 por ciento de las subsidiarias de ese origen establecidas en América Latina. La región en su conjunto responde por el 33 por ciento de las filiales danesas instaladas en los países en desarrollo, proporción similar a la del Sudeste Asiático. Las empresas finlandesas han mostrado un gran dinamismo en su expansión al exterior en los últimos diez años, si bien el número total de filiales productivas en el exterior es de aproximadamente un tercio de las mismas de origen sueco. Las multinacionales

filandesas concentran su actividad en el Mercado Común Europeo y en la Asociación Europea de Libre Comercio, respondiendo estas dos regiones por más del 60 por ciento de las filiales dedicadas a producción y cerca del 75 por ciento del total de filiales en 1983. Brasil y México concentraban en ese mismo año cerca del 50 por ciento de las plantas instaladas en países en desarrollo, y la tercera parte del total de filiales. De esta forma se evidencia que las inversiones finlandesas en esos dos países latinoamericanos dan primacía a la actividad productiva por sobre otras formas de presencia.

Al igual que en el caso sueco se comprueba que tras la actividad de las subsidiarias encontramos un número muy reducido de casas matrices.

También en el caso noruego se aprecia un incremento considerable de la actividad inversora en el extranjero a partir de 1970 primando las inversiones con control mayoritario noruego del capital accionario de las subsidiarias. Cerca del 40 por ciento del capital invertido en el exterior ha sido dirigido a actividades productivas. La distribución regional muestra una clara concentración en los países industrializados, tendencia que se supone continuará en el futuro.

Dentro del sector industrial las ramas de mayor expansión son las de química, goma y plástico, la de productos eléctricos, medios de transporte y maquinarias. De un total de 187 filiales productivas existentes en 1975, 28 se encontraban en países en desarrollo. En 1982 el número de filiales productivas en esos países era de 47, de las cuales 36 se localizaban en Asia, 7 en América Latina y 4 en África. Vemos entonces que en lo que concierne a América Latina la proporción de plantas productivas con intereses noruegos es de baja significación.

La importancia de los países nórdicos para América Latina. Presente y futuro

Es posible considerar finalmente la importancia de la actividad inversora de los países nórdicos en América Latina desde un ángulo diferente, como es analizando la importancia de esas inversiones para los diferentes países de la región. Si se considera el total de subsidiarias extranjeras establecidas en países latinoamericanos, en tan sólo un país las inversiones nórdicas superan el 5 por ciento del total de filiales establecidas: es el caso de Bolivia, donde la presencia escandinava representa cerca

de un 9 por ciento de las empresas extranjeras allí radicadas.

En siete países de la región las subsidiarias nórdicas representan cerca del 4 por ciento de las inversiones extranjeras. Se trata de Argentina, Chile, Colombia, Perú y Uruguay. Este fenómeno es producto de la actividad de empresas suecas en esos países.

Pese a la alta concentración de las inversiones nórdicas en Brasil, y en menor medida en México, éstas no alcanzan a cobrar una alta significación para estos países. La presencia danesa en Brasil es menor al 1 por ciento del total de empresas extranjeras, y esa proporción no se eleva a más que a un 3 por ciento en el caso de Suecia. En lo referente a México esta participación es aún menos importante.

Considerando que muchos gobiernos latinoamericanos han buscado disminuir el predominio norteamericano en la presencia internacional en sus economías, así como también diversificar el origen de las inversiones extranjeras, es interesante constatar si existe interés por parte de los países nórdicos de incrementar su actividad en la región.

¿Qué ocurrirá en el futuro con la actividad inversora de los países escandinavos en América Latina?

En la década de los años 70 la respuesta hubiera sido que éstas tenderían a aumentar. Especialmente Brasil y México, los más importantes receptores de capital de origen nórdico, eran considerados como mercados muy atractivos y con grandes posibilidades en el futuro. Hoy, en cambio, la situación es otra y el optimismo inicial se ha transformado en pesimismo. Creemos que las dos razones principales de ello son, por un lado, la situación económica general de América Latina vinculada a la crisis provocada por el creciente endeudamiento,

y por otro el reciente interés escandinavo por el Sudeste Asiático.

La actual crisis económica en América Latina ha dado lugar a un escepticismo y una actitud reticente por parte de los inversores extranjeros en general, y también en el ámbito nórdico. Es difícil predecir qué efectos tendrá la actual crisis a mediano plazo, pero ya hoy las empresas sufren sus consecuencias. Los intentos de mejorar la situación de la balanza de pagos por medio de restricciones a las importaciones son un buen ejemplo. A corto plazo estas medidas han logrado efectos positivos en cuanto al balance externo —como en los casos de Brasil y México—, pero a largo plazo el efecto puede ser otro. La mayor parte de la industria latinoamericana, tanto las empresas locales como las de propiedad extranjera, son altamente dependientes de insumos y tecnología importados. Una contradicción de las importaciones no necesariamente mostrará sus más crudas consecuencias en el corto plazo. Los stocks mantenidos por las empresas pueden paliar los posibles efectos de una restricción a las importaciones. Sin embargo, la industria debe tener acceño a esos factores productivos a un plazo más largo, para evitar graves contracciones en sus planes de producción, y por ende en sus proyectos de inversiones. El reciente interés por el Sudeste Asiático, puede ser constatado en el alto número de nuevos establecimientos de empresas nórdicas en esa región. Desde 1980 se han establecido más de 30 empresas suecas en Singapur. Según uno de los semanarios económicos de mayor prestigio en Suecia (Veckans Affirer, 17-06-84) las empresas suecas consideran que esta región es la más atractiva del Tercer Mundo. La potencialidad de crecimiento se considera "casi ilimitada" y las posibilidades de lograr grandes ganancias son muy promisorias. Estas expectativas, de exacerbado optimismo,

contrastan con la visión ya indicada sobre América Latina, y afectan lógicamente las decisiones sobre inversiones futuras. ¿Es posible extraer conclusiones de este comportamiento? Creemos que es necesario ser cuidadoso y no dejarse llevar por juicios coyunturales. Por un lado el optimismo que hoy impera en la visión del Sudeste Asiático como región promisoría recuerda el que en los años 70 caracterizaba las expresiones sobre Brasil y México. Si bien pensamos que el interés escandinavo por el Sudeste Asiático se mantendrá en el futuro, la evolución de las economías puede sufrir cambios rápidos que coloquen a América Latina nuevamente en una posición más atractiva. La resolución de los problemas de balanza de pagos en la región puede dar lugar a estrategias que alienten el crecimiento de las exportaciones industriales, en lugar de resaltar como hasta ahora la contracción de las importaciones. Impulsos en el primer sentido tendrán indudablemente consecuencias favorables para la evolución de la actividad inversora nórdica de la región. También es necesario tener en cuenta que pese al pesimismo que hoy impera en lo referente a América Latina, la región sigue ocupando el primer lugar entre los mercados receptores de inversiones nórdicas en el Tercer Mundo, como lo ha hecho desde hace ya muchos años. Este fenómeno ha dado lugar a experiencias, conocimientos de las empresas y que inciden a la hora de evaluar costos y beneficios en el proceso de inversiones futuras. Para poder expresar juicios más precisos sobre el futuro sería necesario investigar más en detalle las orientaciones a seguir por los diferentes gobiernos latinoamericanos en sus futuras políticas económicas, así como también los posibles efectos que distintas estrategias alternativas tendrían para el proceso inversor de los países nórdicos en la región.

Asistencia sueca a Latinoamérica y al Caribe

José Goffi C.*

Antecedentes históricos

Las relaciones de Suecia con el llamado Tercer Mundo son relativamente recientes. La carencia de un pasado colonial y su relativa marginalidad de los principales acontecimientos de la historia mundial explican en parte esta situación. Los primeros esfuerzos suecos de ayuda al desarrollo de los países atrasados se expresaron en el apoyo brindado al programa de ayuda técnica de las Naciones Unidas en 1949. Tres años más tarde se creó el Comité Central para la asistencia técnica sueca a los países menos desarrollados (Centralkommittén för svenskt tekniskt bistånd till mindre utvecklade länder). En este Comité estuvieron representados desde sus orígenes: el sector empresarial privado, las misiones religiosas, el movimiento sindical, las cooperativas, y otras organizaciones del "movimiento popular" (folkrorelse). El interés de Suecia en tener una política y una estructura que les posibilitara entregar una cierta asistencia al desarrollo creció aceleradamente. Este interés se vio fuertemente favorecido por el sostenido y rápido proceso de desarrollo económico-social que se vivió en este país en la década de los 60 y parte de los 70. En 1962 se crea la Comisión para la Asistencia Internacional (Nämnden för internationellt bistånd). Por primera vez se creaba una estructura enteramente estatal (incorporada directamente al Ministerio de Relaciones Exteriores) para trabajar en este campo. Ya en esta época se comienzan a delinear el carácter económico-social y político de la filosofía sueca de asistencia: la ayuda debe promover mejores condiciones de vida y apoyar la democracia.

Tres años más tarde se reorganiza la aún débil estructura existente. Se crea SIDA (Swedish International Development Authority), que se convertirá en el eje de la política de asistencia bilateral a los países en desarrollo. La asistencia por medio de organizaciones internacionales permanecerá a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores. Por su parte, otros ministerios y organizaciones irán ligándose a la política de asistencia, la cual con el tiempo y los cambios en la situación nacional e internacional tenderá a hacerse más compleja y multifacética.

En 1968 el Parlamento decide plantearse la meta de destinar el 1 por ciento del PGB a la asistencia al desarrollo. En 1974, Suecia se transforma en el primer país en alcanzar la meta señalada por las Naciones Unidas (0,7 por ciento del PGB) y en el año fiscal 1975/76 alcanza su propio objetivo.

Principios básicos

Los principios básicos de la política oficial sueca han estado presentes, prácticamente, desde los inicios de los programas oficiales de ayuda. Ya en 1962 se señalaba que los objetivos de la política de asistencia eran mejorar las condiciones de vida de los pueblos de los países en desarrollo, y promover la democracia. De estas ideas motrices se desarrollarán los cuatro principios básicos que consisten en la promoción de: 1) el crecimiento económico, 2) la justicia social y una distribución más equitativa de los recursos, 3) la independencia política y económica, y 4) la democracia y el respeto de los derechos humanos. En la Ley presentada por el gobierno al Parlamento en marzo de 1978 estos principios eran indicados explícitamente, los cuales no han sufrido variación en los años posteriores.

Criterios operacionales

Suecia —al igual que los demás países nórdicos— ha preferido concentrar sus recursos en sólo un número limitado de países receptores. La razón fundamental detrás del "Principio de Concentración" está en que se espera una mayor efectividad y menor dificultad administrativa en el manejo de la ayuda bilateral si ésta es orientada a un reducido grupo de países. Dentro de esta misma idea, se intenta, además, lograr acuerdos de largo plazo con los países receptores. En este marco surge el concepto de "País-Programa", que se refiere a aquellos países con los cuales Suecia establece acuerdos de asistencia bilateral

oficial.

Una característica de la política de asistencia sueca al desarrollo ha sido la participación de responsables de los países receptores en el proceso de discusión y planificación de los programas de asistencia. Normalmente la Oficina Sueca de Ayuda (SIDA) ha considerado muy atentamente las opiniones de los representantes de los países receptores, intentando desarrollar una línea de trabajo "participativa", en un espíritu que podríamos denominar "tercermundista", es decir, intentar aportar en políticas asistenciales, sin caer en la misantropía o en actitudes imperialistas. Era la atmósfera que dominaba en los sesenta y que basado en los grandes éxitos económicos de entonces, creaba un amplio consenso nacional en torno a una política en esta materia. Sin embargo, dos décadas después la situación y la problemática son muy diferentes.

Uno de los temas de la discusión actual es un replanteo de la forma en la cual se puede implementar la ayuda, el grado de donación, el rol de los créditos a la exportación, la forma de participación de SIDA en el proceso de asignación de los recursos, etc.

Críticas

Algunos sectores han planteado el poco criterio económico de algunas de las decisiones tomadas por las autoridades de los países receptores, los cuales —ciertas veces— han tendido a priorizar el financiamiento de grandes proyectos, más bien inspirados por la necesidad política de tener grandes obras de "desarrollo" a mostrar a sus pueblos, que por la necesidad y factibilidad real de esos proyectos. Muchas veces los resultados han estado lejos de ser los esperados, dándose así origen al surgimiento de los llamados "elefantes blancos"; los cuales incluso, a veces, requieren de un constante apoyo financiero posterior para poder operar. No es en absoluto raro que en ciertos casos haya un sobredimensionamiento de las capacidades productivas de los proyectos: sobredimensionamiento que puede ser tanto desde una perspectiva de los mercados consumidores como desde una perspectiva de los insumos necesarios. En el último tiempo se aprecia un cierto cambio en la actitud oficial sueca hacia estos aspectos. Se tiende a seguir más de cerca y más críticamente la evolución de la situación económica de los países receptores, adoptando una actitud "más

* Investigador del Instituto de Estudios Latinoamericanos de Estocolmo (Suecia).

activa", aunque se trate de evitar asumir un rol "intervencionista". Se tiende también a mirar con mucho menos confianza los "grandes planes y proyectos de desarrollo" (normalmente asociados a las ideas de que la industrialización pesada es el único camino para lograrlo) y se observa con mayores simpatías proyectos menos espectaculares y más manejables por los propios nacionales. Se tiende también a considerar más explícitamente los efectos regionales de las inversiones y sus relaciones con la economía local tradicional. Por último, se observa también una tendencia a darle una mayor flexibilidad al uso de los recursos de la asistencia, en parte a petición de los propios gobiernos receptores, y en parte, como forma de fomentar la exportación de bienes y servicios de empresas suecas.

2. La ayuda sueca en el contexto de los países miembros de DAC/OECD¹

Suecia —junto a otros países como Holanda y, aunque en menor medida, Noruega— muestran un resultado relativamente positivo en el contexto de los países de DAC/OECD. En los últimos años, estos tres países han entregado, más de un 1 por ciento de su PGB como asistencia oficial al desarrollo y sus

niveles de ayuda condicionada se encuentran entre los más bajos.

La estructura del financiamiento de los flujos de ayuda oficial al desarrollo originada en los países miembros de DAC/OECD hacia América Latina y el Caribe ha cambiado significativamente durante los últimos años. Desde el punto de vista de la participación relativa de cada país donante, parecería ser que los cambios ocurridos para los países de la región han sido incluso más drásticos que para el conjunto de los países del llamado Tercer Mundo.

En el Cuadro No. 1 podemos apreciar los cambios en los flujos en una forma comparativa. Allí se observa que la participación de los EE.UU. en el financiamiento global del flujo de ayuda se ha reducido drásticamente, incrementándose la participación de Alemania, Japón y Holanda. Asimismo, el flujo originado en Francia se ha incrementado aceleradamente, pero vale la pena hacer notar que este aumento es relativamente mucho más reciente que el de los otros tres casos señalados.

Los flujos alemanes, japoneses y holandeses, han mostrado un comportamiento más estable en el largo plazo y considerados en términos globales.

El incremento de sus flujos hacia la región es un fenómeno de la década de los 70 y de lo que va de los 80. Sin embargo, existen notables diferencias en las políticas de asistencia de estos tres países. Señalemos solamente el hecho de que los flujos japoneses a la región sugieren la idea de que la política de ayuda al desarrollo de este país es sólo una parte integrante de la política global de expansión de la industria japonesa².

DAC/OECD y América Latina

Suecia —y los demás países Nórdicos— ha tenido una baja de participación en los flujos de ayuda a la región. En 1981-82, Suecia ha contribuido con sólo el 1 por ciento de los desembolsos netos hacia la región; siendo, en todo caso, el país Nórdico que mayor aporte ha hecho.

Considerando la importancia relativa que cada país-donante le asigna a las diferentes regiones (lo que se intenta mostrar en la columna C del Cuadro No. 1), se puede indicar que son, justamente, los países Nórdicos los que menos recursos han destinado hacia AL y el Caribe, en el contexto del flujo global de recursos hacia el Tercer Mundo. Por el contrario, los países que mayor importancia relativa le han

Cuadro 1

Asistencia oficial al desarrollo, Desembolsos Netos Países Seleccionados Miembros de DAC/OECD
(Porcentajes y montos totales)

A. A todos los países en desarrollo	1961-62		B. A América Latina/Caribe		C. B/A	D. Contribución al PNB de OECD
	1961-62	1981-82	1961-62	1981-82		
Alemania Federal	5,9	12,2	4,8	21,6	12,6	10,0
Bélgica	1,2	1,8	—	1,1	4,0	1,4
Canadá	0,8	4,2	1,4	3,8	6,5	3,8
Dinamarca	—	1,1	—	0,2	1,6	0,9
Estados Unidos	62,6	24,9	91,0	32,2	9,3	37,4
Finlandia	—	0,4	—	0,3	5,1	0,6
Francia	16,3	18,6	3,0	12,3	4,7	8,3
Gran Bretaña	7,4	6,1	0,8	4,3	5,4	5,0
Holanda	0,7	6,0	—	6,9	8,4	2,0
Italia	0,8	1,3	2,0	1,1	6,5	4,7
Japón	3,4	12,6	—	13,1	7,7	14,0
Noruega	—	1,6	—	0,5	2,4	0,7
Suecia	—	3,2	—	1,0	2,3	1,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	7,2	100,0
Total	5,269,5	18,410,5	714,0	1,324,5	(100,0)	4,877,2 (+)

(Millones US dólares Promedios)

(+) Mil millones de US dólares. Cifras provisionales para 1982, según OECD.

Fuentes: Development Assistance Efforts and Policies. Publicaciones desde 1961
Development Cooperation. Publicaciones desde 1963 hasta 1983.
Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries. Publicaciones desde 1961 hasta 1984.
Todas ellas publicas por OECD (París).

(Nota: la columna C se calculó en base a los valores absolutos que se expresan porcentualmente en las columnas agrupadas en A y en B).

asignado a la región han sido Alemania, EE.UU., Holanda y Japón. Por otro lado, no se puede dejar de señalar el hecho que el aporte de los países Nórdicos a los flujos de asistencia orientados a los países en desarrollo es superior a sus respectivas participaciones en la generación del Producto total de la organización (Columna D Cuadro No. 1). Este es también el caso de Holanda.

Diversos modelos de asistencia

Es también de interés señalar en este artículo que, en general, la ayuda de Suecia ha tendido a tener singulares características.

Al respecto, se podría plantear que la asistencia sueca (junto a la de Holanda y a la de otros países Nórdicos) ha tendido a jugar un rol que podríamos denominar de "progresista" en el área. Siendo éste un tema muy controversial, es posible aventurarse brevemente en él, indicando que —por ejemplo— lo que se muestra como específico de los flujos de ayuda japonesa y de los alemanes occidentales es su estrecha relación con la evolución de los intereses económicos de las empresas de estos países en la región. Parecería ser que el destino y volumen de los flujos de ayuda oficial se ligan a la apertura de nuevos mercados o al apoyo de una posición lograda. Esta relación pareciera ser particularmente nítida en el caso de Japón. Por su parte, EE.UU. usa su ayuda en un claro sentido político, otorgando o retirando los recursos de acuerdo con el grado de "amistad" o de "conflicto" que los gobiernos de los países receptores representen para las autoridades norteamericanas. En este caso, la cuestión central consistiría en sostener una primacía político-ideológica, fundada en los intereses geopolíticos de EE.UU. En el caso sueco —y en el de otros países donantes— habían existido otros elementos que jugaron un rol importante.

De hecho, los dos países que han recibido asistencia oficial en la región han sido casos en los cuales se han vivido procesos de cambios profundos en las estructuras políticas, sociales y económicas. En ambos casos, ante una política de los EE.UU. tendiente a aislarlos internacionalmente, el rol de Suecia (junto a otros países europeos industrializados) ha sido mantener una canal hacia occidente; hecho de gran significación político-diplomática. Cada caso ha sido particular (Cuba y Nicaragua) y no es conveniente extraer conclusiones muy generales que puedan parecer incompletas y precipitadas sobretodo si se piensa en que

las condiciones económicas internacionales y nacionales han ido cambiando y el contexto para los 80 se presenta bastante diferente en comparación a las décadas anteriores. Pero, si algo parece ser claro en ambas situaciones, es que la política de asistencia sueca (así como su línea diplomática general) ha sido rupturista con las tendencias globales de las políticas patrocinadas por los EE.UU.

3. Asistencia sueca a la región a través de organismos internacionales

Una tercera parte del total de los recursos suecos a la asistencia al desarrollo ha sido tradicionalmente canalizada por medio de organizaciones internacionales o de conformación multinacional.

La participación sueca en los programas internacionales data de 1949, es decir, es anterior a la implementación de los programas bilaterales del gobierno sueco. En los primeros años de la asistencia sueca al desarrollo, la mayor parte de los flujos se transfirió por medio de los canales multinacionales (68 por ciento en 62/63). En los años posteriores tendió a cobrar una creciente importancia la ayuda bilateral, disminuyendo consecuentemente la importancia relativa de los mecanismos multilaterales, hasta estabilizarse en el tercio ya mencionado.

La participación sueca en los flujos de ayuda multilateral es parte integrante de la política exterior de este país. A través de ella se muestra la adhesión de Suecia a los organismos internacionales y, particularmente, el apoyo al sistema de las Naciones Unidas y a su filosofía de la solución negociada de los conflictos en la comunidad internacional.

De hecho, la contribución de Suecia a una serie de instituciones de las ONU, está muy por encima de la "cuota esperada", de los "deberes" reglamentarios de este país.

Participación sueca en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Desde el punto de vista de organizaciones internacionales o de conformación multinacional, la participación sueca en el BID es lo que más directamente se relaciona con la región.

La motivación de la incorporación de Suecia al BID nace en 1976, a consecuencia de la resolución del Banco de abrir la posibilidad para países no regionales de asociarse como miembros y de impedirse la participación de empresas de países no miembros en los proyectos financiados por éste. Anteriormente, se había planteado

la posibilidad de esta incorporación desde una perspectiva de la política de asistencia al desarrollo, pero había sido desechada por "no considerarse esta motivación como suficiente"³

En 1977 el gobierno sueco solicita el ingreso al Banco. La oposición de entonces (formada por la socialdemocracia y los comunistas) cuestionó esta medida fundamentándola en tres puntos básicos: la exagerada influencia de EE.UU. en las decisiones (su derecho a veto en el uso del Fondo Especial); la poca atención relativa que se le estaba dando a los proyectos de contenido social financiados por el Banco (se señalaba una tendencia decreciente en el destino de los fondos para financiar esos proyectos); y, en el apoyo político que regímenes "dictatoriales y inversión (haciéndose particular referencia a Argentina, Uruguay, Chile y El Salvador). La incorporación de Suecia al BID se materializó finalmente en 1979, fundamentándose en "razones de fomento a la exportación"⁴.

Los objetivos comerciales han sido, al parecer, alcanzados ya en alguna medida importante. Entre 1979 y 1982 las empresas suecas habían recibido órdenes en proyectos financiados por el banco por más de 44 millones de dólares, en circunstancias que el aporte de Suecia al Banco hasta 1933 será del orden de los 32 millones de dólares⁵.

Por otra parte, los objetivos políticos no fueron planteados explícitamente y se desdibujaron en las resoluciones finales. En todo caso, el escaso peso relativo del voto ponderado sueco (0,15 por ciento) ha sido una clara limitación a cualquier intento de influir en las decisiones del Banco.

4. Asistencia bilateral oficial de Suecia a países de la región

En 1962 se comienza a dar forma y contenido a una política sueca en la materia. En la proposición correspondiente (6) se indican tres ideas fundamentales para guiar la asistencia sueca: 1) La ayuda debe ser útilmente aprovechada. 2) La ayuda debería orientarse en función de las "ventajas comparativas" de Suecia en relación a los otros países donantes. Se hacía mención a que Suecia podría ser más útil colaborando en las áreas educacional e industrial. 3) La ayuda debería tener un efecto acumulativo. Se refería a que la contribución sueca se debería orientar a posibilitar la creación y el desarrollo de una infraestructura local que fuera base para el desarrollo económico-social de largo plazo.

Se debería evitar aportes puntuales e intentar, en cambio, trabajar en un plan de mayores perspectivas en el tiempo.

La comisión parlamentaria que posteriormente trabajó con la propuesta gubernamental y diseñó más concreta y detalladamente las bases de la política sueca, diferenció entre asistencia humanitaria (donde el peso debiera ser puesto en función directa con alguna necesidad apremiante de los países receptores) y las otras formas de ayuda (técnica, financiera o comercial) donde el factor efectividad debiera tener un rol decisivo a jugar.

La ayuda a la región en el contexto de la asistencia sueca al exterior

La mayor parte de las actividades suecas en el campo de la ayuda oficial bilateral ha estado dirigida hacia África y Asia. América Latina y el Caribe ha sido una región relativamente marginal en los programas de ayuda de Suecia. En la actualidad hay 18 "países-programas", de los cuales 12 son de África, 5 de Asia, y sólo uno —Nicaragua— de la región. De acuerdo con la proposición presupuestaria presentada por el Gobierno al Parlamento, para el año 1984/85, de alrededor de 2.915 millones de coronas suecas asignadas a los programas de asistencia bilateral oficial al desarrollo, la distribución por regiones es la siguiente: 40 por ciento a Asia; 57 por ciento a países africanos, y sólo 2,7 por ciento a Latinoamérica y el Caribe.

A lo largo de la historia, solamente dos países de la región han estado entre los "países-programas": Cuba y Nicaragua. En algunos otros momentos ha habido serias intenciones de incorporar a otros países a esta calidad, pero por razones externas no se ha podido concretar. Fue el caso, por ejemplo, de Chile durante el gobierno de Allende. Actualmente hay algunos otros países entre los posibles a ser incorporados como "países-programas", pero la inestabilidad política de éstos actúa como un freno a cualquier decisión de esta naturaleza, considerando que se trata de programas que comprometen varios años. Un aspecto importante a considerar en las relaciones de Suecia con la región, son las diferencias existentes entre Latinoamérica-Caribe y las otras zonas de países atrasados. En particular en un punto: el nivel de vida promedio. En general, en Asia y África, el nivel de atraso es muy grande y generalizado. Abarca a la inmensa mayoría de la población, con altísimos niveles de desnutrición, analfabetismo, etc., con

indicadores económicos y sociales muy bajos. En América Latina y el Caribe existe también una gran miseria, aunque se expresa de una manera algo diferente. Por una parte, están los países de menor nivel de desarrollo relativo en la región, los cuales viven una realidad global comparable con muchos países africanos y asiáticos.

Por otra, existe otro grupo de países de mayor grado de crecimiento económico que se ha traducido en una estructura social más compleja, y donde coexisten sectores modernos y con buenos niveles de vida relativos, con sectores más pobres y con niveles de vida similares a los de sociedades mucho más atrasadas.

Se hace esta disquisición para llamar la atención sobre un punto que se relaciona con los criterios tradicionalmente aplicados por las autoridades suecas en la selección de sus "países-programas"; el grado de atraso económico-social de los países. En el caso de los países de la región, las realidades son un tanto engañosas, pues, en un mismo país coexisten modos de producción y niveles de vida muy diversos, dando base para el surgimiento de una compleja estructura económico-social.

Por otro lado, otra característica de los países de la región que atenta contra la forma de actuar de las instituciones de ayuda sueca, es la inestabilidad política y la proliferación de gobiernos dictatoriales en la década de los 70. El primer aspecto atenta contra la forma de acción planificada y de largo plazo, que es característica de SIDA y de otros organismos oficiales. El segundo, limita las posibilidades de que el gobierno sueco entre en contactos oficiales con los gobiernos militares, no pudiéndose por tanto desarrollar programas oficiales de ayuda. Una solución ha sido la creación y desarrollo de programas que se tienden a ligar con la defensa de los derechos humanos y respuestas ante catástrofes, canalizándose recursos por medios de organizaciones no gubernamentales.

Los "Países-Programas" en la región.

La asistencia a Cuba⁷

Cuba fue "País-Programa" entre 1969/70 y 1979/80, aunque el flujo de ayuda persistió algunos años posteriores. El ingreso de Cuba a esta categoría fue, fundamentalmente, una decisión de orden político tomada por el gobierno socialdemócrata de entonces. El total de la ayuda "tradicional" totalizó 300 millones de coronas. Más del 80 por ciento de este monto fue entregado en la

forma de donaciones, y el resto fue puesto a disposición de Cuba como créditos en condiciones altamente favorables: con plazo de amortización de 50 años, con 10 años de gracia y libre de intereses. La ayuda sueca fue básicamente destinada al sector educacional, el cual recibió cerca del 70 por ciento del volumen total. Otros sectores que recibieron ayuda fueron el de salud pública (17.4 por ciento), en agricultura (9,75) e industria (cerca de un 2 por ciento).

Un 40 por ciento de la ayuda sueca fue "amarrada" a la compra de bienes y servicios de origen sueco (lo que es superior al promedio general de las prácticas suecas en aquellos años), y se calcula que cerca de un 60 por ciento retornó a Suecia de una u otra forma (lo cual es también superior al promedio en la materia: en 1977/78 fue de 41 por ciento y de 46 por ciento para 1979/80).

La evaluación de ambas partes de las formas y el uso de los recursos recibidos y destinados a este concepto es bastante positiva. Sin embargo, de la misma manera que la decisión de iniciar la asistencia a Cuba fue de tipo política, la de cerrar el programa también lo fue. Bastó solamente que cambiara la correlación de fuerzas políticas en Suecia y asumiera un gobierno de otra composición.

En la actualidad otro tipo de lazos se han desarrollado entre Cuba y Suecia. Por una parte, a través de SAREC se entrega apoyo a ciertos programas de investigación científica, y a través de otros organismos se proporciona alguna cooperación en el plano técnico y en créditos "blandos".

La asistencia a Nicaragua

La asistencia sueca a este país comenzó en 1979, inmediatamente al término de la guerra civil. El destino de esta ayuda fue contribuir a la reconstrucción del país, devastado por los efectos de la guerra. Nicaragua es el único "país-programa" de Suecia en la región. En mayo del año pasado se firmó el segundo acuerdo bilateral oficial de validez bianual. Esta vez es por el período comprendido entre julio 84 y junio 86. Los recursos del primer acuerdo bianual se destinaron fundamentalmente a los sectores mineros y forestales. Igual situación se observa en el destino programado de los fondos para el período siguiente. El cuadro No. 2 muestra la distribución sectorial de la asistencia. Además de los canales oficiales bilaterales programados, se han utilizado otras vías para transferir recursos a Nicaragua. El gobierno

Cuadro 2

Ayuda Oficial Sueca a Nicaragua. Según distribución sectorial

Sector	1982/83	1983/84	1984/85	1985/86
Minero	17.230	47.540	49.103	29.600
Forestal	10.010	23.390	36.491	26.000
Salud Pública	11.912	---	---	---
Energético	1.500	2.500	3.628	---
Administrativo	4.200	4.762	2.400	---
Otros	348	348	1.600	19.400
Reservas	1.260	---	---	---
TOTAL	46.460	78.540	93.222¹	75.000

¹ El presupuesto para 84/85 es de 75 millones de coronas. En el monto total aquí indicado incluyen aprox. 18.200.000 coronas de reserva de años anteriores.

Fuente: SIDA.

sueco ha hecho uso de fondos destinados a asistir en situaciones de catástrofes y de Ayuda Humanitaria, canalizando parte de estos recursos por medio de organismos no gubernamentales nacionales los cuales disponen también de otros fondos que son directamente asignados para sus actividades. Estos organismos han desarrollado una importante actividad en Nicaragua, lo cual constituye una significativa diferencia con el caso de Cuba. Actualmente, la casi totalidad de los principales organismos gubernamentales suecos están operando en el país, todo lo cual tiene una relevancia que va bastante más allá de su efecto puramente financiero o material.

Otro canal por el cual se ha desarrollado la asistencia sueca ha sido mediante SAREC el cual tiene un programa de apoyo oficial a ciertos proyectos de investigación científica que se inició en 1980/81 y que se ha desarrollado de manera sistemática durante los años posteriores.

Finalmente, es muy importante referirse al acceso de Nicaragua al sistema de créditos "blandos" que se ha ido estableciendo en Suecia durante los años recientes. El gobierno nicaragüense ha insistido en lograr acceso a este tipo de financiamiento. Sin embargo, el sistema --como es usual-- está concebido para que funcione en base a criterios básicamente comerciales, en el cual la evaluación de la "solvencia" de los países solicitantes juega un rol determinante. En este marco, Nicaragua es considerado como un país que no cumple las exigencias mínimas planteadas para poder obtener esos créditos. Para "salir del paso", se ha buscado poner fondos del presupuesto de asistencia de SIDA como garante a créditos otorgados dentro del sistema. Esto es, evidentemente, una forma de dar una solución política a problemas que devienen de la esencia misma

del sistema de créditos "blandos".

En general, la ayuda sueca es importante para Nicaragua, tanto en el plano económico como en el diplomático-político. En el plano estrictamente económico (a pesar de no tratarse de montos realmente significativos) Suecia se ha transformado en uno de los contribuyentes de asistencia al desarrollo más importantes para Nicaragua, en el contexto de los países miembros del DAC/OECD. En 1982, Suecia, fue el mayor contribuyente individual, en un volumen similar al de Holanda y de Francia⁸. En el plano político-diplomático es donde, quizás, más importante ha sido la contribución sueca, en la medida en que ha implementado una política hacia este país y la región de carácter independiente, en base a valoraciones propias de la situación, diferenciándose fuertemente de la política de los EE.UU.

La asistencia a la investigación científica. SAREC

Suecia también ha contribuido al financiamiento de programas de investigación científica. Para este efecto se ha creado la Agencia Gubernamental de Cooperación Científica con los países en desarrollo (SAREC) que tiene como objetivo central "apoyar a los países en desarrollo en sus esfuerzos por elevar sus capacidades científicas y tecnológicas. Sin embargo, la tarea de SAREC "no es solamente definir prioridades... y valorar su relevancia..., sino fundamentalmente evaluar las actividades de investigación en función de su contribución a la generación de una capacidad interna propia"⁹. SAREC opera a través de acuerdos bilaterales de cooperación científica con países en desarrollo; apoyando la cooperación científica entre los países en

desarrollo; brindando su contribución a organizadores que trabajan temas relevantes para los países en desarrollo desde Suecia; y apoyando programas de investigación de carácter internacional.

SAREC tiene, en la región, acuerdos bilaterales con dos países: Cuba y Nicaragua, dentro de un total de 14 países con tales acuerdos. La asistencia en este plano a Cuba data desde 1978 y, desde el punto de vista financiero, ha tenido un comportamiento algo errático. Los recursos han estado destinados a financiar estudios de polución de aguas, investigación en torno al cáncer, y en cuestiones de documentación e información científica. Por su parte, la cooperación con Nicaragua en este aspecto se inició a comienzos de 1981 y cubre básicamente las siguientes áreas: geología y mineralogía, agrícola, y energía. Los flujos de fondos comprometidos en este programa han mostrado una clara tendencia a un incremento durante el período. Además, SAREC ha desarrollado un programa especial destinado a apoyar investigaciones científicas en el área de las ciencias sociales y económicas. El propósito del programa es "retener una capacidad de investigación calificada e independiente en áreas donde investigaciones de esta naturaleza están limitadas por la represión"¹⁰. Este programa ha entregado recursos a más de 15 centros de investigación en la región.

6. Organizaciones no gubernamentales

Una tendencia que se ha venido desarrollando en los últimos años en los países desarrollados proveedores de recursos para la asistencia al desarrollo, es la de canalizar parte de esos recursos por la vía de organizaciones que se ha dado en llamar no gubernamentales.

Los volúmenes de recursos canalizados por esta vía son, por cierto, aun sólo una parte pequeña del total de los recursos destinados a asistencia del desarrollo. Sin embargo su volumen ha tendido a crecer aceleradamente y, lo que no es menos importante, su significación y trascendencia va mucho más allá de su relevancia puramente estadística¹¹. Mucho se insiste durante este último tiempo que la ayuda canalizada a través de las ONG es más efectiva, alcanza más directamente a los sectores supuestamente beneficiados, y que posibilita una mayor participación de sectores sociales en el país donante --e incluso en el propio país receptor-- en los proyectos de ayuda.

Asimismo se señala que las ONG son más flexibles en su accionar que las organizaciones oficiales, mayor dispuestas a participar en proyectos pequeños, apoyar experiencias nuevas (tomando más riesgos), menos lentas en sus tomas de decisiones, etc. Pero también se indica que a menudo las ONG no disponen de capacidad humana y técnica de evaluar sus acciones, su gran diversidad dificulta su trabajo, etc.

La política oficial sueca

La ayuda al desarrollo canalizada por medio de las ONG ha sido incorporada activamente en la política oficial sueca en la materia. Más aún, en algunos casos y situaciones la única alternativa posible para proporcionar ayuda asistencial ha sido el canal que las ONG posibilitan. Esto ha sido —y es— particularmente claro en el caso de la ayuda que se entrega a sectores sociales y políticos en países con regímenes dictatoriales. En este plano, la política oficial sueca ha sido bastante flexible y positiva, posibilitándose así que organizaciones de defensa de los Derechos Humanos, u organizaciones políticas opositoras, organizaciones sindicales, u otras, reciban ayuda para la realización de sus actividades.

Las autoridades suecas han dispuesto la constitución de un fondo especial, administrado por SIDA, para ser canalizado a través de las ONG nacionales.

Además, recursos de otros fondos (aquellos para socorrer a damnificados en casos de desastres naturales y para refugiados; fondo para ayuda humanitaria —uno de los cuales está expresamente destinado a la región—, etc) que son parcialmente canalizados por medio de las ONG locales.

La asistencia sueca a través de las ONG comenzó desde la creación misma de SIDA (1965). Los recursos de este ítem se han incrementado rápidamente. El "Fondo para Organizaciones No Gubernamentales" representa un 6 por ciento del presupuesto de ayuda a través de SIDA (hace 10 años sólo representaba un 2 por ciento). Por su parte tanto el ítem "Ayuda Humanitaria" como el de "Ayuda de Catástrofes" ascienden a un 7 por ciento cada uno del presupuesto total de SIDA.

En general, la contribución oficial a las actividades de las ONG es en Suecia muy superior al nivel prevaleciente en el resto de los países miembros de DAC/OECD: en promedio, normalmente los gobiernos financian un 50 por ciento de los presupuestos de las ONG en sus respectivos países, mientras en Suecia el nivel es del orden del 80 por ciento, no siendo extraño que esta cifra sea superada.

Flujos de asistencia a través de ONG suecas a la región

Hasta hace sólo unos pocos años atrás, las ONG suecas tenían un nivel de actividad muy reducido en la región, limitándose prácticamente sólo a algunas actividades misioneras en algunos países de Centro América y en el Brasil.

En el momento presente, hay un numeroso grupo de instituciones suecas operando en un amplio espectro de países de la región y en diferentes campos.

La importancia relativa de la región latinoamericana y del Caribe en el flujo total de recursos a los países en desarrollo por el concepto de ayuda por medio de ONG, es muy superior a la proporción de recursos bilaterales oficiales suecos para el desarrollo.

De estos dos últimos Cuadros se desprenden

dos cuestiones centrales. Por una parte, el hecho de que durante los últimos años los recursos destinados a financiar la contribución a las ONG ha crecido aceleradamente. Para el año fiscal 1983/84 los recursos oficiales para las ONG fue de 215 millones y para el presente año presupuestario el ítem representa 250 millones de coronas.

Por otra parte, se observa lo que se señaló brevemente poco más arriba: Latinoamérica y el Caribe han recibido un "mejor trato", una mejor atención de parte de las autoridades suecas en este ítem que en la ayuda oficial bilateral. En este último caso, la región ha tenido una presencia relativamente marginal (recibiendo no más del 3 por ciento del flujo total en la mejor situación). En el ítem "Organizaciones no gubernamentales" recibe un 11 por ciento del flujo correspondiente. Se puede visualizar, al mismo tiempo, una tendencia a que la participación de la región en el flujo total tiende a incrementarse. Esto corresponde también a la política oficial de disponer de mayores recursos para este ítem para ser utilizados en la región de América Latina y el Caribe.

7. La cooperación técnica y financiera-comercial

Durante los últimos años ha tomado cada vez más fuerza la política de llevar las relaciones de cooperación con los países en desarrollo hacia otras áreas, determinando nuevas reglamentaciones, leyes, y disponiendo de los recursos adecuados, para ampliar las posibilidades de acción y el universo de los países en los cuales se pueda operar.

Las razones de estos cambios son variadas, complejas y de profundas

Cuadro 3

Asistencia al Desarrollo por medio de Organizaciones no Gubernamentales. Financiada por SIDA. Según regiones geográficas (Porcentajes)

Región	hasta 78/79	79/80	80/81	81/82	82/83	Suma
Africa	42,7	45,0	46,6	42,6	44,9	44,0
Asia	24,3	20,1	18,2	23,5	19,2	21,4
Europa	0,0	—	0,1	0,1	0,1	0,1
Latinoamérica	10,0	9,5	11,7	13,8	11,5	11,2
Otros países						
no especificados	22,8	25,2	25,0	19,8	24,2	23,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total (miles Cr.)	304.833	108.569	132.945	156.743	185.980	889.120

Fuente: Bistand i siffror och diagram, December 1983, SIDA.

Cuadro 4

Ayuda de los ONG suecos a Latinoamérica y Caribe. Financiado por SIDA
(Miles de coronas suecas)

País	hasta 78/79	79/80	80/81	81/82	82/83	Suma
Argentina	44	101	2,152	1,697	1,972	5,966
Bolivia	7,233	2,038	2,174	6,201	2,874	20,520
Brasil	2,653	2,106	1,631	3,185	3,150	12,725
Colombia	6,883	783	207	1,035	315	9,223
Costa Rica	102	—	—	—	—	102
Chile	—	6	—	2,079	1,311	33,96
Cuba	376	37	40	—	500	953
Rep. Dominicana	—	—	—	910	—	910
Ecuador	1,528	321	2,159	1,748	2,172	7,928
Grenada	—	—	—	500	170	670
Guatemala	2,382	283	—	500	92	3,257
Honduras	1,370	50	167	60	620	2,267
Jamaica	—	—	550	230	605	1,385
México	945	—	—	100	—	1,045
Nicaragua	—	4,147	3,244	1,980	4,485	13,856
Paraguay	—	—	—	—	450	450
Perú	7,061	477	3,126	1,169	2,662	14,495
Otros	75	—	203	265	—	543
Total	30,652	10,349	15,653	21,659	21,378	99,691

Fuente: Idem cuadro 4

implicancias. Para abreviar, mencionemos sólo lo fundamental: las dificultades en el proceso de desarrollo de la economía sueca. Desde fines de los años 70 se comenzó a incorporar la idea de una "cooperación ampliada", que posibilitara el desarrollo de relaciones de alguna manera privilegiadas con ciertos países que no estuvieran necesariamente en el marco de los "países-programas". En la proposición presupuestaria de 78/79 se incorporó este concepto, aunque sin ser definido con mayor claridad. La idea planteada entonces se refería a la mancomunidad de esfuerzos que el sector estatal y el privado podrían realizar para fomentar las exportaciones e intereses nacionales.

En el transcurso de estos últimos años se ha ido diseñando una política en este sentido, la cual abarca, sustancialmente, tres áreas: la técnica, la financiera-comercial y la cultural. En su esencia, se trata de una idea central que se expresa de diversas formas, las que se entremezclan activamente.

La Cooperación Financiera-Comercial

La llamada cooperación financiera-comercial es la más recientemente iniciada y la más importante. Se basa en la idea de trabajar con un sistema crediticio que fomente las exportaciones de bienes y servicios mediante créditos subvencionados y/o garantizados por el Estado.

El sistema de créditos subvencionados

se estableció en Suecia a partir de julio de 1981. En términos financieros, los recursos puestos a disposición de este ítem se han incrementado de manera acelerada durante los años de operación de este sistema. Sin embargo, la capacidad de utilizar estos recursos (o en otros casos, la disposición a usarlos) no se ha desarrollado en iguales términos. Esto se ha traducido en que se disponga de un importante fondo de recursos disponibles.

En 1980/81 se destinaron 60 millones de coronas para financiar la parte de donación (grant element) del sistema. Para el presente año fiscal se han destinado 750 millones, lo que sumado a las reservas de años anteriores, totalizan 900 millones.

El sistema de garantías.

La cuestión de las garantías es, en definitiva, una de las variables definitorias en las transacciones internacionales en que participe una parte en la cual se de algún tipo de "intranquilidad". Los países de la región son, justamente, caracterizables por enfrentar de manera más o menos constante algún tipo de "intranquilidad", ya sea política, social o económica.

En la práctica, las instituciones encargadas de evaluar la procedencia o no de una garantía, determinando su tipo, nivel y forma, adquieren una relevancia enorme. En

el caso de Suecia, el organismo se llama "Comisión de Créditos a la Exportación" (EKN), el cual es un organismo estatal. En la actualidad existen dos sistemas centrales de garantías, pero no pretendemos analizarlos en estas páginas. En ambos sistemas, EKN tiene en esencia la misma participación: evaluar el grado de riesgo económico-político y/o comercial de cada operación, y de cada país. Las evaluaciones están directamente influidas por valoraciones de tipo comercial, lo cual está claramente puntualizado cuando se señala que "un principio básico para las actividades de EKN es el balance entre un adecuado apoyo a la exportación (...) y la misión de limitar los riesgos de pérdidas para el Estado"¹². Como es comprensible, estos criterios llevan necesariamente a una práctica restrictiva en relación a países que viven problemas económicos serios, con dificultades de pagos internacionales. Y este es el caso de la gran mayoría de los países en desarrollo y en particular, de los países de la región.

La actividad de EKN hacia los países de América Latina y El Caribe se encuentra bastante bloqueada en el presente, lo cual es altamente comprensible si se observa el Cuadro que se entrega a continuación y que se refiere al estado de situación al 30/6/ de 1984. Allí se puede ver que un 12 por ciento del monto total de los cobros pendientes de créditos comerciales garantizados por EKN son de países de

Cuadro 5

Cobros pendientes de garantías otorgadas por EKN al 30/6/1984
(Países de América Latina y el Caribe)

País	Riesgo Político/OK ⁺	Riesgo Comercial	Total
Argentina	12	2,678	2,690
Bolivia	4		4
Brasil	125,711	3,367	129,078
Chile	524	359	883
Costa Rica	6,484	5,451	11,935
Cuba	87,274		87,274
Rep. Dominicana		511	511
El Salvador		136	136
Guatemala	225	489	714
Honduras	80	73	153
Jamaica		38	38
México	4,354	17,664	22,018
Paraguay	1,069	203	1,272
Perú	53,323	32,201	85,524
Uruguay		632	632
Venezuela		7,784	7,784
Total	279,060	71,586	350,646
Total general	2,366,487	518,648	2,885,135
Porcentaje	(11,8)	(13,8)	(12,1)

Fuente: EKN, Verksamhet 1983/84, Cuadro 4

+ OK: se refiere a riesgos asumidos cuando la contraparte es un agente estatal.

la región, y, dado su alto grado de concentración, corresponde a tres países: Brasil, Cuba y Perú, que totalizan el 85 por ciento de la deuda vencida e impaga de la región.

El sistema de créditos subvencionados
Recientemente se ha establecido un sistema tendiente a conceder créditos subvencionados a países en desarrollo. Este sistema ha sido reformulado y a partir del primero de enero de este año se le han introducido algunos elementos nuevos, referidos a su operatividad. En todo caso, la idea central es que el Estado dispone la utilización de parte de los recursos de asistencia al desarrollo para "suavizar" las condiciones de los créditos. Una condición de estos créditos es que se deben utilizar para adquirir bienes y/o servicios de origen sueco y que deben fomentar el desarrollo económico y social de los países beneficiados.

El organismo más importante en el sistema es la "Comisión sueca para la cooperación técnica" (BITS), el cual —entre otras— "tiene por función evaluar cuáles proyectos son adecuados para la concesión de estos créditos"¹³. Este sistema está operando desde 1981. En este período, 20 países han sido considerados para recibir estos créditos, cuatro de los cuales son de la

región: Cuba, Nicaragua, República Dominicana y Perú.

La Cooperación Técnico-Industrial

La cooperación técnica se propone "transferir conocimiento desde Suecia hacia los países incorporados al sistema"¹⁴. El sistema se basa en un organismo que ya mencionamos en el acápite anterior, BITS, el cual es un organismo estatal creado en 1979 y que tiene entre sus funciones el impulsar y desarrollar la cooperación técnica entre Suecia y ciertos países en desarrollo. Para cumplir con este objetivo, BITS promueve contactos y la cooperación entre los organismos estatales y privados suecos con sus homólogos en los países en desarrollo; impulsa la cooperación técnica en sus diversos aspectos, es decir, transferencia tecnológica (en colaboración con SWEDFUND), planes y cursos de formación profesional en los países en desarrollo y en Suecia (en conjunto con el Instituto Sueco), etc. BITS ha establecido acuerdos de cooperación técnica con 17 países, siete de los cuales son de la región. Jamaica inició este tipo de relaciones formalizándolas en 1978 con un convenio. Al año siguiente se firmaron acuerdos con República Dominicana y México; con Cuba en 1980;

Ecuador en 1981; Costa Rica en 1982; y con Bolivia en 1983.

El contenido de los convenios varía notablemente de un país a otro, observándose que el financiamiento de estudios ocupa una parte importante de éstos.

Por su parte, un año antes que la fundación de BITS, fue creado el "Fondo sueco de cooperación industrial con los países en desarrollo" (SWEDFUND) cuyo "propósito central es estimular el establecimiento de empresas industriales en países en vías de desarrollo en cooperación con instituciones y empresas suecas"¹⁵.

Las actividades de esa institución en relación a los países de la región han sido, hasta la fecha, bastante limitadas.

8. Conclusiones y perspectivas

1. Desde el punto de vista de las políticas de asistencia al desarrollo, la región latinoamericana y caribeña ha tenido poca relevancia para Suecia. África y Asia han sido significativamente más importantes.
2. Solamente dos países han sido parte de los programas oficiales: Cuba (entre 1969 y 1979) y ahora Nicaragua (desde 1981).
3. Este reducido número de países receptores de asistencia oficial no obedece sólo a una política que ha dado prioridad a otras áreas geográficas; sino también a la falta de condiciones políticas en aquellos países de la región potencialmente en condiciones de constituirse en receptores.
4. Como forma de enfrentar estas limitaciones y de responder en parte a las demandas de asistencia provenientes de la región, el gobierno —a través de SIDA— ha instituido un fondo especial para ayuda humanitaria, ha apoyado el desarrollo de programas de financiamiento de investigaciones científicas, y ha estimulado a las ONG a operar en la región.
5. La región ha recibido una atención relativamente mayor en tanto que receptora de asistencia canalizada a través de ONG suecas.
6. Parece ser que la región tampoco ha sido particularmente beneficiada del sistema de créditos subvencionados y/o garantizados. (Una evaluación más profunda de este sistema demanda un mayor estudio considerando que es de data muy reciente y que recién a comienzos del presente año ha sido reorganizado).
7. Sin embargo, se percibe un creciente interés de sectores políticos nacionales en incrementar las relaciones con

los países de la región. Los cambios políticos que están ocurriendo en la región juegan un papel positivo, atrayendo ese interés.

8. Una disposición política positiva puede influir en definiciones en materias de elección de "países-programas" (es decir, programas de asistencia oficial bilateral), en la actividad de las ONG, etc. En suma, en disponer de una mayor fuente de recursos oficiales.

9. Por su parte, un área de colaboración que se podría transformar en una de las más importantes está constituida por la cooperación económica-financiera y tecnológica-industrial. Para dar un paso cualitativo en este sentido se deben superar serios obstáculos: por el lado sueco, un mayor desarrollo del sistema, una política

más abierta y menos conservadora, mayores recursos. Por el lado de la región: mejoramiento de las condiciones económicas, superación de por lo menos parte de la presente crisis, y mayor estabilidad política. Nada de esto es fácil, pero parece que el análisis de los intereses de ambas regiones (de AL y Caribe y de Suecia y del resto de los países Nórdicos) lleva a concluir que existe la base y la necesidad de trabajar por un mayor acercamiento y complementaridad entre ellas.

10. En definitiva, existen posibilidades de un significativo incremento de las relaciones en el plano de las políticas de asistencia al desarrollo, propiamente tal, y en su proyección más comercial.

Para esto se requieren cambios en el marco económico actual de la región,

transformaciones en el aspecto político, tendientes a una consolidación de los procesos redemocratizadores o materialización de estos procesos (según los casos). Por su parte, por lado de Suecia se demandará un cambio en el "approach" oficial y del sector privado hacia la región, el que demanda, a su vez, un esfuerzo de su parte por conocer mejor las realidades allí existentes. Obviamente, una de las variables determinantes estará constituida por la evolución de la situación económica de Suecia y en las regiones del mundo donde su interés ha estado más concentrado: el sudeste asiático, dentro de los países del llamado Tercer Mundo.

NOTAS

1 Los países miembros de Development Assistance Committee (DAC) de OECD son Australia, Austria, Bélgica, Alemania Federal, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Francia, Italia, Japón, Holanda, N. Zelandia, Noruega, Suecia, Suiza, R. Unido, y EE.UU.

2 Un programa de investigación sobre Políticas de Asistencia al Desarrollo está en

marcha en LAIS. Algunos documentos han sido ya publicados, tales como: "El papel de las instituciones financieras multinacionales en el financiamiento externo de América Latina", Weine Karlsson, Revista IBEROAMERICANA, vol XIII:1, 1983. "Notas sobre la ayuda bilateral al desarrollo originada en los países miembros DAC/OECD hacia A. Latina (1967-1981)", Jose Gofii, agosto 1983. LAIS. "Officielt Bistand till Centralamerika och

Karibien", J. Gofii - W. Karlsson. "Ayuda bilateral a Centromérica", J. Gofii, IBEROAMERICANA XIV:1,2, 1985. "Tres Modelos hacia Centroamérica", J. Gofii, Pensamiento Propio, Managua, Noviembre 1984.

3 Sverige och IDB. Betänkande av 1979 ars IDB-kommitté. DsH 1982:1. Pag. 108.

4 Prop. 1976/77:83;

NU 1976/77:47; Dir 1979:108.

5 Prop. 1983/84:100, bilaga 5 UD. Pags 146-147.

6 Propo. 1962:100.

7 Una amplia evaluación de la asistencia a Cuba ha sido hecha por Claes Sandgren "Sveriges bistand till Kuba. En utvärdering". SIDA. Estocolmo, Diciembre 1981.

8 En nota (2) se entrega bibliografía sobre Centroamérica.

9 Lars-Anell. "Reflections on priorities as seen by a governmental agency. The case of SAREC" Annual Report 1982/83. Pag. 37.

10 SAREC. Annual Report 1982/83. Pag. 37.

11 A nivel mundial los recursos transferidos

por esta vía ascienden a los 2 mil millones de dólares anuales en la actualidad.

12 Prop. 1983/84:100. Bilaga 5. Pag. 137.

13 Ds UD 1983:2. Pag. 33.

14 BITS. Anslagsframställning. 1985/86. pag. 24.

15 Documento de difusión publicado por SWEDFUND.

Financiamiento privado sueco hacia América Latina

Rigoberto García*

A. Introducción

El rol de la banca privada internacional en el financiamiento del desarrollo ha sido discutido ampliamente y desde diversos ángulos durante varias décadas. Nadie duda hoy en día del papel fundamental que el capital privado juega o podría jugar tanto en el desarrollo de largo plazo como en el diseño de políticas de estabilización de corto plazo de los países de bajo desarrollo material. Países con los más diversos grados de desarrollo, estrategias e ideologías usan el flujo privado para suplir necesidades internas de capital, llevar a cabo proyectos de industrialización o de infraestructura, creación de reservas, avanzar en procesos sustitutivos de importación y de diversificación de exportaciones o para comprar bienes de capital, servicios o bienes intermedios. A pesar de lo beneficioso que pudiese ser la movilización de recursos financieros hacia los países de bajo desarrollo material se sabe que sus efectos han sido variados si se analiza país por país, ya que tales recursos están asociados, por un lado, a condiciones definidas (plazos de amortización, tasas de interés, etc.) establecidas por los bancos prestatarios y, por otro, su utilización es tan diversificada que muy a menudo puede estar orientada no necesariamente a proyectos productivos, sino a disminuir la capacidad de ahorro interno y estimular el consumo de bienes importados, como ha sido el caso de varios países latinoamericanos durante el período de fácil endeudamiento. En este trabajo pretendemos dar una somera visión del capital privado sueco que se canaliza a través de los bancos comerciales hacia América Latina para ver los canales por los que se moviliza, su importancia, los condicionamientos o restricciones que generan las posibilidades de colaboración y el

apoyo que podría otorgar a las estrategias de desarrollo que se discuten ya en el continente para el resto de la década del 80, en vista de los evidentes problemas de balanza de pagos que casi todos los países manifiestan, en las adversas condiciones del comercio internacional y de los cambios estructurales que se están generando en la división internacional del trabajo.

B. La banca privada sueca y su alcance internacional

Para ir dimensionando la importancia de los flujos privado suecos es necesario escribir primero algunas líneas acerca de los bancos con experiencia internacional.

De los tres tipos de bancos existentes en Suecia —comerciales, de ahorro y cooperativos— son los primeros los que nos interesan por ser los más importantes en el mercado interno¹ y están conectados al mercado internacional de créditos.

Actualmente existen 15 bancos comerciales, de los cuales 12 son sociedades privadas por acciones, mientras que el Banco Postal (Post-och Kreditbanken PKB) es estatal y los bancos de las Cajas de Ahorro (Sparbankernas Bank) y Cooperativas (Föreningsbankernas Bank) funcionan como bancos comerciales para sus respectivos asociados.

Los tres bancos comerciales más importantes son el PKB, Skandinaviska

Enskilda Banken (SEB) y Svenska Handelsbanken (SH) que absorben casi el 80 por ciento de los depósitos de agentes no bancarios y que están entre los 150 bancos más importantes del mundo. A modo de comparación con los bancos más importantes de América Latina está el cuadro No. 1.

La característica general de los bancos comerciales suecos es su proceso de internacionalización desde comienzos de la década del 70, es decir con la instalación de oficinas de representación, subsidiarias o la compra de acciones de algunos bancos localizados en diversos países y con experiencia en el mercado local de capitales. En lo que se refiere estrictamente a América Latina, el SEB posee oficinas de representación en Sao Paulo, Ciudad de México y Bermudas y participa en el directorio del Banco del Atlántico de Ciudad de México con la compra del 5 por ciento de las acciones y en Banco Finasa de Inversión de Sao Paulo con el 3,6 por ciento de las acciones².

El Handelsbanken y el PKB entran a actuar en el mercado internacional desde fines de la década de los 70 cuando establecen su primera filial en Luxemburgo. En América Latina su actividad es mucho más restringida que el SEB aunque el Handelsbanken cuenta con oficinas de representación en Bogotá y Sao Paulo y

Cuadro 1

Los Bancos más importantes de América Latina y Escandinavia, 1983

Nombre	Ingreso Neto (mill. US\$)	Capital total (mill. US\$)	Personal
Banco de Brasil	479,9	53,1	116.971
Skandinaviska Enskilda Banken	220,9	20,4	7.430
Banco de la Nación Argentina	154,3	7,9	20.271
Svenska Handel Isbanken	176,3	17,7	5.811
Post-och Kreditbanken	155,4	15,4	3.736
Banco Brasileiro de Descontos	127,9	7,5	109.977
Banco de la Rep. Oriental de Uruguay	13,1	1,8	4.547
Kansallis-Osake-Pankki	38,5	7,9	7.483
Union Bank of Finland	58,7	8,6	7.034
Den Danske Bank	164,7	7,8	5.639
Copenhagen Handel Isbanken	139,4	6,9	5.483
Banco Itau (Brasil)	113,9	4,7	58.260
Banco de la Pr. de Buenos Aires	115,4	3,4	15.643
Bancomer (México)	70,0	9,9	30.682
Banco Nacional de México	55,7	10,5	27.772
Privatbanken (Dinamarca)	132,7	5,4	4.175
Banco del Estado de Chile	21,6	3,5	6.342
Sammanluttete Danske Sparkasse	108,0	4,0	3.826
Swedbank	55,4	12,3	972
Den Norske Creditbank	49,7	7,0	4.125

* Todos estos bancos están entre los 300 más importantes del mundo.

Fuente: Euromoney "The Five Hundred by Equity", June 1984.

* Investigador del Instituto de Estudios Latinoamericanos de Estocolmo (Suecia).

el PKB sólo en Sao Paulo en colaboración con el Christiania Bank³.

La función principal de tales oficinas de representación y subsidiarias es captar capitales en los mercados locales para las empresas suecas instaladas en América Latina, ayudar al financiamiento de las exportaciones suecas, canalizar las inversiones suecas hacia América Latina y el intermediar posibles créditos directos. Algunos de estos aspectos los consideraremos en el presente estudio.

C. Los préstamos a través del Euromercado

Al esfuerzo masivo de transnacionalizarse hecho por las grandes industrias en la década del 50 le seguirá casi paralelo los intentos de los grandes bancos con su instalación de sucursales, subsidiarias y consorcios bancarios fuera de sus fronteras nacionales⁴. El objetivo principal será satisfacer las necesidades de las empresas multinacionales y superar las restricciones que establecían las regulaciones gubernamentales, especialmente en Estados Unidos, referente a los préstamos en moneda nacional. Más tarde se irán agregando otros aspectos tales como reacción a los controles de Estados Unidos para mejorar su balanza de pagos o el enorme flujo monetario que se traslada hacia los países productores de petróleo en 1973 y 1979. Pero lo que va definiendo el desarrollo acelerado del Euromercado son las condiciones más atractivas que presenta respecto de los mercados nacionales, tanto para prestamistas como para los prestatarios, en función de las condiciones de depósitos, intereses, movilidad de los recursos, etc. El mercado de Eurodivisas ha crecido a tasas superiores al 20 por ciento promedio anual, si observamos las estadísticas accesibles desde 1964 a través del Banco de Pagos Internacionales (BIS). Hacia 1963 el tamaño neto del mercado apenas superaba los 15 mil millones de dólares, en 1973 llegaba a 160 mil millones y en 1983 superaba los 1.300 billones de dólares⁵. Tal expansión de los recursos y el estancamiento en la demanda de las empresas multinacionales crearon en la década del 70 condiciones específicas para que los bancos internacionales tuviesen una disposición mayor a otorgar créditos a varios países latinoamericanos.

El proceso de internacionalización de la banca sueca y su participación en el Euromercado marchó a la par con el proceso general que observaba el mercado financiero internacional, aunque sometida a algunas restricciones especialmente por parte del

Banco Central de Suecia. El país debió enfrentar durante casi toda la década del 70 condiciones adversas en la balanza de cuenta corriente, el alza del precio del petróleo, una recesión de larga duración y una disminución del consumo interno, por lo que una serie de medidas restrictivas fueron aplicadas en el plano monetario, y con efectos en la política crediticia de los bancos comerciales en el exterior. (Cuotas de reservas, autofinanciamiento de las empresas suecas localizadas en el exterior, restricción a préstamos en moneda extranjera, etc.)

En todo caso, lo principal es que los bancos comerciales suecos captarán la mayor parte de los depósitos primarios de las empresas suecas localizadas en el exterior o de empresas multinacionales con intereses en Suecia. Tales recursos son movilizados a través del Euromercado, especialmente en el mercado de depósitos interbancarios para otorgar préstamos a las mismas u otras empresas, a otros bancos y a diversos países. Hacia 1970 los bancos suecos tenían activos en el Euromercado por 480 millones de dólares, es decir menos del 0,6 por ciento del total. Hacia 1976 había aumentado a 2.910 millones y en 1983 a 7.100 millones de dólares⁶ lo que señala que a pesar del enorme crecimiento absoluto, el país mantiene su baja participación relativa en el contexto general.

En relación al mercado de capitales latinoamericano, los bancos suecos mostraron durante casi toda la década del 70 una actitud bastante cuidadosa en el otorgamiento de préstamos, debido por una parte a las restricciones establecidas por el Banco Central de Suecia y, por otra, a los riesgos menores que representaba concentrar la actividad crediticia en aquellos lugares de concentración de empresas suecas o en los principales centros financieros internacionales.

Sin lugar a dudas el banco nórdico líder en la actividad crediticia hacia América Latina es el Skandinaviska Enskilda Banken aunque en gran medida participando en la concesión de préstamos sindicados. Ya hacia 1971 había otorgado préstamos directos al Gobierno de Chile para importación de bienes y luego al Perú por más de 10 millones de dólares para el financiamiento de algunos proyectos industriales. Luego, en la medida que se van fortaleciendo las relaciones especialmente con Brasil, México y Venezuela se otorgarán créditos principalmente a organismos estatales que pueden asegurar el pago de los préstamos.

En 1980 el SEB otorga un préstamo por 20 millones de dólares al "Multibanco Comermex" de México y concede otros créditos al Banco de Desarrollo Nacional Financiero y la Comisión Federal de Electricidad de México por 300 millones de coronas con la intención fundamental de facilitar el desarrollo de las exportaciones suecas⁷.

El Banco participa en forma mucho más activa en la colocación de préstamos sindicados o compartidos para distribuir mejor los grados de riesgo por posible incumplimiento y para participar junto con bancos que tienen quizás mayor conocimiento del área latinoamericana. Entre este tipo de préstamos y en los que el SEB ha participado en forma activa en los últimos años, podemos mencionar los otorgados entre 1980 y 1983 a: Electrobras por 400 millones de dólares, Telebras (165 millones), Furnas Centrais Electricas S.A. (358 y 120 millones en 1980 y 1981 respectivamente), Fertilizers of Trinidad and Tobago Ltd. (55 millones), Empresa Pública de Electricidad del Perú (30 y 50 millones respectivamente en 1980 y 1981), República del Perú y Banco de la Nación en Lima (26 millones), Empresa de Energía de Bogotá (21 millones), COFIDE de Perú (25 millones), UNIBANCO (8 millones) y Companhia de Celulosa de Bahía. En este último préstamo no sólo aparece como administrador de las operaciones de crédito sino que además logra que entren a participar otros bancos escandinavos como el PKB y el Privatbanken Ltd⁸.

La participación de los otros bancos comerciales suecos en América Latina ha sido casi insignificante y de los pocos créditos que han podido ser rastreados está el otorgado por el Handelsbanken a través de su filial en Londres (Nordic Bank) por casi 3 millones de dólares a la empresa estatal venezolana Hoteles Vacacionales en 1981⁹ y el préstamo sindicado otorgado a Empresas Nucleares Brasileiras S.A. por 173,5 millones de marcos alemanes y 9,7 millones de dólares¹⁰.

Ante la enorme crisis de balanza de pagos que se desarrolla en una gran cantidad de países latinoamericanos, el SEB comienza también a participar activamente en posibilitar el refinanciamiento preferentemente de la deuda de mediano plazo y la creación de nuevos recursos financieros a través de préstamos sindicados entre los que destacan dos otorgados al Brasil por 4.400 millones y 4.000 millones de dólares en 1983, junto con créditos de

menor tamaño a Venezuela, Argentina, México y Costa Rica¹¹.

El costo de los préstamos ha sido variado aunque es indudablemente mucho más alto que los otorgados a empresas multinacionales o a gobiernos de países altamente industrializados o que los préstamos tomados por los países latinoamericanos de organismos oficiales bilaterales o multilaterales. Así, los bancos comerciales suecos han seguido estrictamente las normas aplicadas por cualquier banco transnacional participante en el Euromercado. Para América Latina ello está significando en términos concretos el pago de altas comisiones por la administración operativa de los préstamos, de tasas de interés flotante o variables que han significado una gran inestabilidad y la creación de incertidumbre y el pago de costos extraordinarios ante el aumento entre 3 a 5 puntos de las tasas de interés del Eurodólar y el pago de tasas extras sobre el LIBOR que han superado el 2 por ciento. Las condiciones del préstamo brasileño por 4,4 mil millones de dólares, por ejemplo, fueron bastante estrictas pensando en la situación por la que atraviesa el país, al establecer un período de amortización de 8 años con 2 de gracia y el pago de 2,125 por ciento de interés sobre el LIBOR¹².

D. Los créditos de proveedores

Un segundo aspecto de participación de los bancos comerciales suecos está relacionado con el financiamiento del comercio con el resto del mundo. En razón que dicha actividad es una de las más habituales de las actividades bancarias internacionales, los servicios que se ofrecen también son amplios en forma de avances por exportación, nuevas líneas de créditos, transacción de letras de crédito, apertura de cuentas en el extranjero a las empresas involucradas, compra y venta de divisas, aportes de servicios ocasionales y de información crediticia, etc.

Con el fin de promover las exportaciones, asegurar empleo, mejorar la balanza de pagos y permitir la introducción más fácil de las empresas suecas en el mercado internacional, los bancos comerciales trabajan estrechamente en colaboración con una serie de entidades estatales para garantizar o subsidiar las actividades de exportación.

D1. El Instituto de Créditos a las Exportaciones (EKN)

Su función principal ha sido desde 1933 el

otorgar cierta garantía estatal a los créditos de exportación. En un comienzo tal garantía estaba restringida a los riesgos generados solamente en la venta de productos al exterior, pero con el tiempo se fue expandiendo el sistema al otorgarse también garantías por los depósitos de las mercancías en el exterior al organismo que concediese créditos para la compra de productos suecos, por inversiones hechas en el extranjero, por pérdida de ingresos ante una tendencia negativa de la divisa en que se hacen las transacciones, por actividades de consultoría en el exterior, competencia externa de otro país altamente industrializado con apoyo estatal, etc. Lo común es que gracias a esta garantía se facilita el financiamiento de un crédito para exportación por los bancos comerciales al traspasar el exportador sus derechos y garantías estatales al Banco, creándose así una cadena directa Estado-Exportador-Banco Comercial que si bien no significa la obtención de subvenciones, asegura a las partes involucradas la protección de sus intereses específicos en caso de quiebra del importador, problemas políticos, etc. El seguro establecido por el EKN cubre como norma entre el 80 al 90 por ciento de las posibles pérdidas en las transacciones comerciales y el 95 por ciento de las transacciones financieras, especialmente si

tales transacciones cubren períodos superiores a 1 año y dependiendo si se otorgan con garantía normal (n-garanti), es decir en transacciones que no implican gran riesgo, o con garantía especial (s/u garanti) para transacciones de alto riesgo o que se motivan por aspectos de empleo, apertura de nuevos mercados o apoyo a países en desarrollo no incluidos en el sistema de asistencia bilateral. Los países que reciben asistencia están incluidos en el sistema de u-krediter e incluyen un porcentaje de concesión que varía entre el 25 y 30 por ciento además de bajas tasas de interés y amortizaciones de largo plazo. El plazo de crédito no debe superar los 6 meses en el caso de materias primas, bienes semimanufacturados y de consumo directo. En el caso de bienes intermedios tal plazo varía desde los 2 años si es que la cantidad a exportar no supera las 50.000 coronas, hasta los 5 años si se supera el millón de coronas. Ya cuando se trata de bienes de capital o grandes complejos industriales se pueden garantizar cantidades superiores a los 40 millones de coronas con plazos de 7 a 10 años. El monto garantizado dentro de los esquemas de n-garantías y s/u-garantías supera hoy en día los 70 mil millones de coronas, pero como casi el 80 por ciento de las transacciones realizadas se orientan

Cuadro 2

Principales cobros pendientes en América Latina de garantías otorgadas por el EKN (30 de junio de 1983)

País	P/OK-Riesgo*	K-Riesgo**	Total miles US\$)***
Argentina	47,2	229,6	276,8
Bolivia	0,5	1000,8	1005,3
Costa Rica	—	1820,0	1820,0
Cuba	5519,2	—	5519,2
El Salvador	—	214,1	214,1
Guyana	339,7	—	339,7
México	—	1008,6	1008,6
Perú	762,6	264,3	1026,9
Resto de América Latina	107,2	218,1	325,3
Total	6776,4	4759,5	11.535,9
Porcentaje del total de cobros	2,8	9,0	3,9

* Garantías con riesgo político y realizado con algún agente comprador o acreedor estatal.

** Garantías con riesgo comercial.

*** Incluye las garantías normales y especiales. El cálculo en dólares ha sido realizado según el cambio promedio mensual en junio de 1983.

Fuente: EKN (1983) Exporthreditnamndens Berättelse över Verksamhetsåret 1982-07-01 - 1983-06-30, pp. 33, cuadro 4, Stockholm.

hacia los países altamente industrializados y con plazos de créditos inferiores a 1 año los márgenes de riesgo son muy bajos considerados en el conjunto de los flujos. En el caso de América Latina las garantías especiales asumidas por el Estado sueco desde mediados de 1980 a mediados de 1983 superaron los 435 millones de coronas, es decir el 10,4 por ciento del total de garantías extraordinarias asumidas en el período, lo que señala indirectamente el predominio de las garantías normales y cierto margen de confianza de la banca comercial y el Estado sueco hacia las transacciones realizadas con América Latina por lo menos en esos años. Este monto lo podríamos comparar con los compromisos y garantías totales logrados por Brasil y Perú entre esos mismos años y que superaron los 4.000 millones de coronas por año. Los cobros pendientes totales con América Latina llegaban a fines de junio de 1983 a sólo 11,5 millones dólares, significando el 3,9 por ciento del total de las deudas reclamadas por los exportadores y bancos comerciales. Cuba respondía por casi la mitad de los cobros. (ver cuadro No. 2)

D2. La Corporación Sueca de Créditos a las Exportaciones (SEK)

Dicha institución establece un nuevo punto de encuentro entre la industria, la banca comercial y el Estado sueco en el sentido de establecer los instrumentos financieros adecuados que hagan posible la venta de bienes y servicios a través de créditos subvencionados. Como propietarios del SEK participan desde 1962 el Estado con 50 por ciento de las acciones, el SEB con 18 por ciento, PKB 10 por ciento, Svenska Handelsbanken 10 por ciento y bancos menores 12 por ciento. El sistema de créditos subvencionados está dirigido en primer lugar a estimular las transacciones con los países en desarrollo y de Europa Oriental, aunque la condición primera es que se dé cierta competencia de otro país altamente industrializado con apoyo estatal, no importando el mercado hacia donde va la exportación o se realiza la transacción (inclusive el propio mercado sueco en lo que se refiere a la construcción naval). El SEK puede otorgar créditos por un plazo mínimo de 2 años y máximo de 20, aunque la mayoría varía entre 3 y 8, 5 años, centrados solamente en la exportación de bienes de capital y servicios cuyo valor no sea menor a las 350.000 coronas. Los créditos pueden ser otorgados en las

divisas más importantes y cubren generalmente el 85 por ciento de la cantidad a exportar, dándose un plazo normal de 10 años para bienes exportados hacia los países más pobres, 8,5 años para los países de desarrollo medio y entre 2 a 5 años para los bienes dirigidos hacia los países altamente industrializados.

La división en 3 categorías de países y tiempo de amortización del crédito significa a su vez cierta diferenciación en los intereses a cobrar. Así, a comienzos de 1984 los créditos otorgados en moneda extranjera y dirigidos hacia países altamente industrializados pagaban entre 12,65 y 12,90 por ciento, mientras que los otorgados a los países de desarrollo medio pagaban entre 10,85 y 11,20 por ciento y a los países más pobres sólo el 10 por ciento¹³.

Existen dos sistemas principales de préstamos: a) los que gozan de apoyo estatal (S-krediter) y que consideran la concesión de créditos estatales subvencionados especialmente para la exportación y venta de construcciones navales, la venta de bienes y servicios a países en desarrollo que reciben asistencia sueca (u-krediter) y para los armadores que construyan en los astilleros suecos y b) los que se atienen a las condiciones del mercado (M-krediter), es decir a los términos comerciales que imperan en el mercado de capitales y siguiendo los acuerdos logrados por los países de la OCDE (Consensus) en lo que se refiere a regular la concesión de créditos subvencionados a las empresas exportadoras.

El sistema se ha ido ampliando rápidamente. Hacia 1964 el total de créditos apenas alcanzaba los 20,5 millones de dólares, en 1970 había aumentado a 186 millones, en 1976 a 610 millones y en 1983 superaba los 3.650 millones de dólares, estando concentrados en casi 80 por ciento en sólo 10 empresas y siendo dirigidos casi por partes iguales a países altamente industrializados y a los países en desarrollo¹⁴.

Es bastante difícil cuantificar el apoyo que se ha otorgado a las exportaciones hacia América Latina, aunque son las grandes empresas multinacionales suecas las que han utilizado en forma más óptima las posibilidades que le ofrece el sistema a través de sus contactos bancarios. Dicha tendencia coincide con las exportaciones hechas hacia América Latina por medio del sistema crediticio mencionado. Ejemplo de ello son las ventas hechas por la ASEA a

Brasil para el equipamiento de represas, la exportación de sistemas telefónicos AXE-Ericsson a México y Colombia por más de 230 millones de dólares, de equipos de perforación ASEA para la construcción de represas cerca del río Pastraza en Ecuador, la venta de 17 transformadores de alta tensión para la electrificación del Caroní en Venezuela, etc.¹⁵.

El sistema de colaboración Estado-Empresarios—banca comercial, se cierra con la Oficina Sueca de Cooperación Técnica (BITS), el Fondo Sueco de Cooperación Industrial (SWEDFUND) y el IMPOD, organismos que están relacionados con diversos aspectos de asistencia al desarrollo para ayuda al desarrollo tecnológico, cultural e industrial y de las importaciones de países escasamente industrializados. Su importancia en general es reducida aunque con los cambios que comenzarán a operar desde 1985, en que todos los créditos subvencionados a países que reciben asistencia bilateral de Suecia pasarán a ser manejados por el BITS, habrá ciertos cambios en la importancia relativa del EKN y el BITS. Lo concreto es que cada vez más la ayuda hacia los países en desarrollo está considerando los intereses empresariales suecos¹⁶.

E. Las inversiones directas en América Latina

Un tercer nivel de intermediación de la banca comercial sueca ha sido el de manejar los créditos para inversiones en el exterior hechas por las multinacionales suecas. Los recursos son conseguidos a través de sus filiales y casas de representación en América Latina, por las filiales establecidas especialmente en Nueva York, Londres y Luxemburgo o por último con recursos generados en Suecia.

A comienzos de la década del 70 y de la década del 80 América Latina ha recibido importantes flujos de divisas por conceptos de inversiones directas. Esto ha sido posible por la actividad de las empresas transnacionales que han localizado sus servicios de comercialización, plantas de reparación o industrias manufactureras ante la serie de estímulos tributarios establecidos en varios países del continente. Hoy en día Suecia está entre los 10 países inversores más importantes del mundo, lo que sorprende pensando en el tamaño poblacional del país. En América Latina se han instalado alrededor de 200 empresas de las que 81 tienen carácter manufacturero. Las empresas más importantes son:

Cuadro 3

Inversiones suecas directas en América Latina, 1974-1983
(millones de US\$)

País	1974	1977	1980	1981	1982	1983
Argentina	6,5	12,9	7,1	31,2	19,2	—
Bahamas	—	6,5	—	—	—	—
Bermudas	—	—	—	—	6,1	3,5
Bolivia	—	—	—	—	8,7	—
Brasil	31,9	92,7	34,6	14,8	46,4	40,9
Chile	—	—	—	—	3,5	—
Colombia	—	—	—	—	—	5,3
México	5,4	—	5,4	25,6	31,5	77,6
Perú	—	—	—	—	—	9,2
Total	43,8	112,1	47,1	71,6	115,4	136,5
Porcentaje de las inversiones suecas	9,3	17,9	6,7	7,7	11,1	12,6

Fuente: Sveriges Riksbank, Datos convertidos a dólares según el cambio promedio anual respectivo.

Cuadro 4

Cobros pendientes de los bancos comerciales suecos en el exterior
(mill. US\$, septiembre 1983)

Regiones	Compromisos con Banco Matriz	Compromisos con Filiales	Total
Países altamente industrializados*	5,855,3	5,087,6	10,942,9
América Latina	1,012,7	324,9	1,337,6
Asia	293,2	399,4	692,6
Europa Oriental	496,2	126,9	623,1
Medio Oriente	107,9	92,6	200,5
Africa	104,1	91,4	195,5
Otros	314,7	441,6	756,3
Total	8,184,1	6,564,4	14,748,5

* Incluye algunos compromisos en otras divisas otorgadas a organismos suecos.

Fuente: Sveriges Riskbank, Los datos han sido calculados en base al cambio promedio de septiembre de 1983.

Ericsson, SKF, Astra, ASEA, Volvo, Saab-Scania, Atlas Copco, Alfa-Laval, Electrolux, AGA, Swedish Match y Bahco. AGA tiene sucursales en 9 países del continente y Alfa-Laval en 7 países¹⁷. La mayoría de las filiales suecas se concentran preferentemente en Brasil, Argentina, México y Colombia y generan un empleo cercano a las 40.000 personas centrados en las ramas industriales de maquinarias, medios de transporte y electrodomésticos.

Al observar los montos de inversión en el cuadro No. 3 resalta el hecho de que los países latinoamericanos han concentrado entre el 7 al 17 por ciento del monto total invertido por las transnacionales suecas con

cantidades que han variado entre 44 y 136 millones de dólares. Los países que reciben el mayor flujo y en forma constante son Brasil, Argentina y México aunque en términos generales ellas continúan teniendo una escasa influencia en el contexto general de las inversiones extranjeras en América Latina al representar menos del 2 por ciento del total anual que ingresa al continente por dicho concepto¹⁸.

F. Visión global del financiamiento privado sueco en América Latina

Luego del análisis de la participación de los bancos comerciales en el financiamiento de los créditos tramitados a través del Euromercado, del comercio exterior sueco

y de las inversiones directas en América Latina la visión de conjunto le otorga cierta importancia al conjunto de los flujos financieros manejados desde Suecia.

La deuda externa de América Latina ha crecido rápidamente desde 45 mil millones de dólares en 1973 a 125 mil millones en 1978 y a más de 310 mil millones hacia comienzos de 1984¹⁹. Ella está concentrada principalmente en Brasil (95 mil millones de Venezuela (34)²⁰.

Entre 1982 y 1983 la deuda ha representado entre el 300 al 308,5 por ciento del total exportado por el continente y a pesar de los créditos especiales otorgados por el FMI y otros organismos multilaterales, la deuda con los bancos comerciales representaba entre el 185 al 190,5 por ciento de las exportaciones, es decir entre 188 y 195 mil millones de dólares. Todo esto ha significado el pago de intereses en 1982 por 30 mil millones de dólares y en 1983 de 31 mil millones, de los que Brasil y México han debido desembolsar más de 1/3 del total²¹.

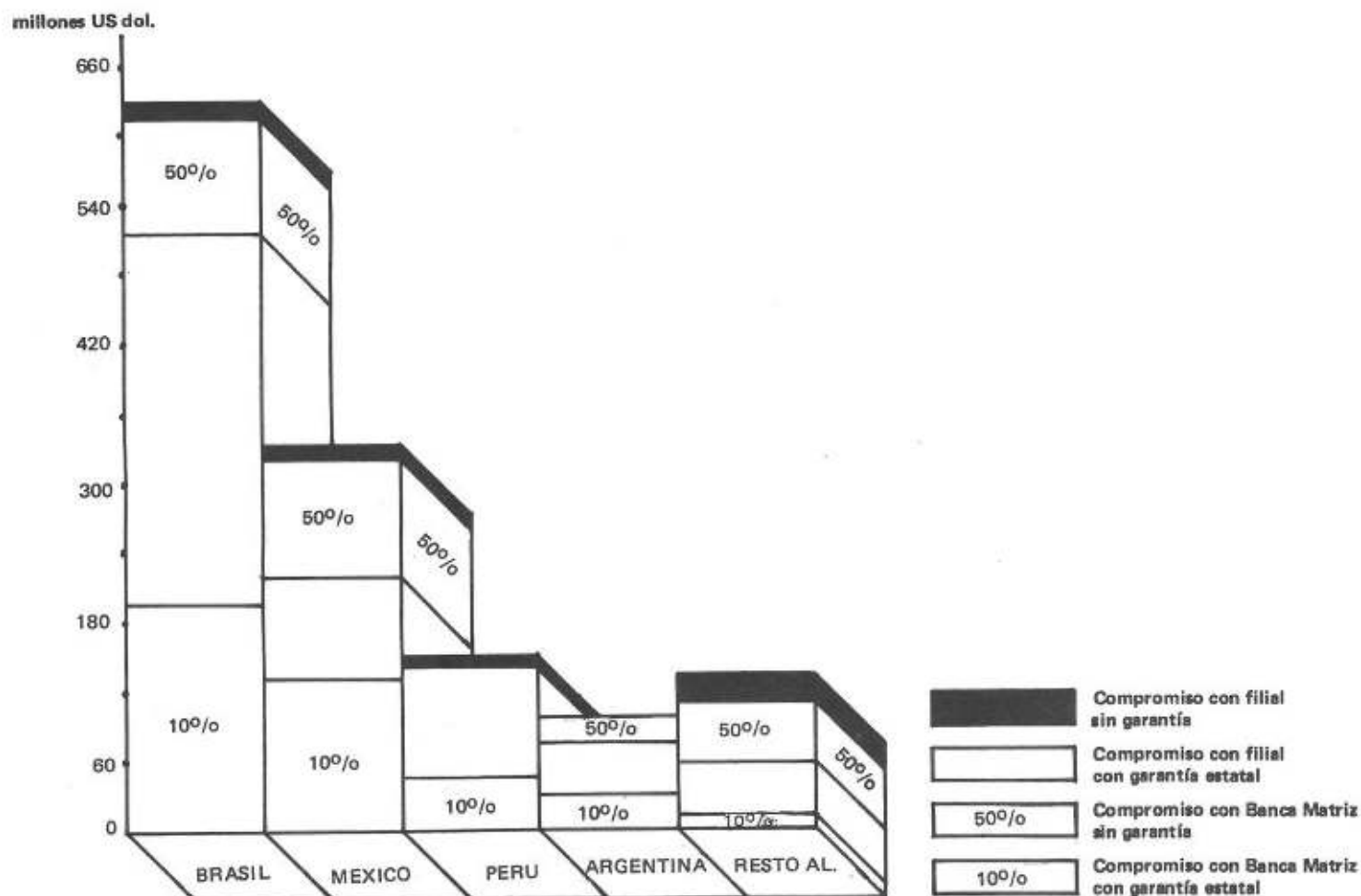
En dicho contexto, la deuda de América Latina con Suecia parecería casi insignificante al representar 1.337,5 millones de dólares en septiembre de 1983, es decir apenas el 0,7 por ciento de la deuda privada total que tiene el continente. Los principales países deudores son Brasil, que responde por el 47 por ciento de la deuda latinoamericana con Suecia, y México con el 25 por ciento.

A pesar de su escasa importancia relativa que presenta el continente en el contexto general de la deuda con Suecia, su análisis presenta aspectos interesantes que merecen ser señalados. En primer lugar tenemos que la deuda con los bancos comerciales suecos del resto del mundo es de casi 15.000 millones de dólares. El 75 por ciento de ella se concentra en los países altamente industrializados, mientras que América Latina, a pesar de tener cierta importancia en el contexto general, representa sólo el 9,1 por ciento de la deuda. (ver cuadro No. 4)

Sin embargo, lo que llama la atención es que la región cobra gran importancia en los montos no garantizados por el Estado sueco. De un total no garantizado por 1.272,8 millones de dólares en septiembre de 1983 el 50 por ciento estaba ubicado en América Latina y preferentemente en Brasil y Perú donde las multinacionales suecas tienen varios proyectos en marcha. La mayor parte de los compromisos pendientes no garantizados son otorgados en los bancos instalados en Suecia donde el

Gráfico 1

Cobros pendientes de la banca comercial sueca en América Latina (mill. US dólares, sept. 1963)



* Los dólares han sido calculados en base al cambio promedio mensual de septiembre 1983.
Elaborado en base a datos de Sveriges Riksbank.

contacto directo empresa-banco comercial juega un papel fundamental.

En el gráfico No. 1 podemos observar que los principales países deudores son Brasil (624,3 millones de dólares), México (326,1), Perú (148,5) y Argentina (100,3). El monto principal ha sido transado por los bancos matrices en Estocolmo, aunque se vuelve a notar la importancia de los créditos sin garantía estatal especialmente en lo que concierne a Brasil, México y Perú, créditos que en su mayoría son de corto plazo y con carácter comercial, es decir para la compra de productos suecos.

G. Hacia una nueva cooperación

Los comienzos de la década del 80 han sido bastante problemáticos para la mayoría de los países latinoamericanos. Según el BID

entre 1981 y 1983 la baja de los precios de exportación le ha significado al continente una pérdida cercana a los 32.000 millones de dólares. Esto se da en una situación de alto endeudamiento en que se deben pagar más de 30.000 millones de dólares sólo en intereses y comisiones, de estancamiento en el volumen de las exportaciones, contracción de los flujos privados financieros internacionales, contracción de los mercados internos y balanzas de pagos altamente negativas²².

Dichos aspectos unidos a la baja demanda de los países altamente industrializados, la expansión muy moderada de sus economías que tendrían por lo menos hasta 1990 y la continuación en la aplicación de medidas proteccionistas por parte de Estados Unidos, Europa Occidental y Japón, dejan un escaso

espacio de maniobra a los países latinoamericanos para poder cumplir con el servicio de la deuda y al mismo tiempo lograr cierto desarrollo socioeconómico. Las alternativas planteadas en esta coyuntura son las de buscar un nuevo tipo de estrategia económica y de reestructuración de la deuda. En ambos aspectos la banca comercial sueca puede jugar un rol de importancia. En el plano de la deuda es imprescindible que los bancos comerciales suecos puedan ayudar a renegociar la deuda, no en los términos que se hizo en 1982-84 de búsqueda de fondos para cubrir los compromisos de esos años solamente y con costos adicionales que empeoraron el perfil de la deuda en el mediano plazo, sino que reprogramando las deudas para ser

pagadas en períodos superiores a 10 años, con 5 o más años de gracia, bajas tasas de interés asociadas al LIBOR (no más de 1 por ciento) y relacionadas a las coyunturas económicas a que estén sometidos los países latinoamericanos.

A la vez es necesario que los bancos comerciales suecos puedan ayudar a obtener nuevos recursos en vista de la reducción de los recursos privados provenientes del Euromercado y de lo limitada que es la capacidad de ahorro interno del continente. La experiencia que tiene el SEB en la colocación de préstamos sindicados y de Eurobonos podría ser muy valiosa.

En lo que se refiere a la nueva estrategia económica se establece la necesidad de fortalecer los procesos de integración y cooperación regional latinoamericanos para

lograr una mayor complementación en los sectores productivos, de comercio, transporte, usos de tecnología y servicios, al mismo tiempo que se van fortaleciendo las economías y sociedades nacionales con la implementación de planes que aumenten el ingreso nacional, pero en especial de los sectores más postergados, eliminen el alto desempleo y establezcan las bases de un desarrollo equilibrado y continuo. Aquí la banca comercial sueca podría colaborar en la búsqueda de financiamiento conjunto, con organismos multilaterales como el BID, a diversos proyectos que se intentan desarrollar en el curso de la década en el plano energético, minero e industrial. También podría presionar por la continuación de los créditos subvencionados que se podrían

orientar hacia América Latina a pesar de no cumplirse las normas del Banco Mundial para que nuestros países sean clasificados como "subdesarrollados", ya que debe imponerse el criterio de las áreas específicas y los sectores poblacionales a que son dirigidos los proyectos.

Al mismo tiempo debería continuar estimulándose la inversión directa con proyectos que signifiquen reales aportes de tecnologías y que estimulen las exportaciones, junto con un financiamiento flexible de los bienes de capital que se necesiten para llevar adelante nuevos proyectos de industrialización y de construcción de infraestructura en el continente.

NOTAS

- | | | | | | |
|---|---|--|--|---|--|
| <p>1
Hacia 1983 los bancos comerciales concentraban casi el 90 por ciento de los depósitos privados. Ver Sveriges Riksbank (1984) Statistik Årsbok, pp. 50.</p> <p>2
Ver SEB-Gruppen. Skandinaviska Enkilda Banken. 1981-1983.</p> <p>3
Ver Svenska Handelsbanken: Årsredovisning och Revisionsberättelser. 1980-1983 y</p> | <p>PKBanken
Årsredovisning 1981-1983. Stockholm.</p> <p>4
Recuérdese que la internacionalización de las empresas y bancos tiene una larga historia aunque nunca logran las dimensiones que se observan en las últimas décadas.</p> <p>5
Bank for International Settlement (BIS) varios informes anuales. Basilea.</p> <p>6
BIS: varios informes anuales. Basilea.</p> | <p>7
Datos tomados de Veckans Affärer (diversos números)</p> <p>8
Datos tomados de Euromoney (diversos números)</p> <p>9
Veckans Affärer. 1-03-1983.</p> <p>10
Euromoney. August 1983. Aquí participa a través del Nordfinanz-Bank de Zurich.</p> <p>11
Euromoney. January 1984.</p> | <p>12
Latin American Weekly Report, 20-07-1984.</p> <p>13
Ver AB Svensk Exportkredit (1984) SEKs Kreditgivning. Finansieringsformer och kreditvillkor. Stockholm.</p> <p>14
SEK (varios años) Verksamhetsåret 1978-1983. Datos convertidos a dólares según el cambio promedio anual.</p> <p>15
Datos tomados de Veckans Affärer,</p> | <p>Affärsvärlden y Svensk Export (diversos números).</p> <p>16
Para mayor información sobre dichas instituciones ver J. Goñi (1984) "Asistencia al Desarrollo de Suecia Recibida por los Países de América Latina y el Caribe" pp. 47-62. Instituto de Est. Latinoamericanos. STH.</p> <p>17
Veckans Affärer diversos números, y SOU (1982:27) Svensk Industri i Utlandet. Stockholm.</p> | <p>18
IDB (1983) Economic and Social Progress in Latin America, pp. 136 y 376.</p> <p>19
BIS (1984) Fifty-fourth Annual Report, pp. 111. Basilea.</p> <p>20
Latin American Weekly Report, 20-07-1984.</p> <p>21
BIS op. cit. pp. 110-111.</p> <p>22
BID (1984) Deuda Externa y Desarrollo Económico. Punta del Este.</p> |
|---|---|--|--|---|--|

Norwegian economic development and the role of development assistance past and prospects

Peter Sjøhlt

I Some important development trends

Introduction

Although development taxonomies must always be arbitrary, we can distinguish at least three relatively distinct post World War II-periods, when considering Norway in an economic growth perspective.

1 the long growth period 1950-1973/74

2 the next 8 years, when Norway launched another, more active economic policy than most of the OECD countries

3 the present period - characterized by dependence on the oil economy, but with more freedom to formulate economic policy than is the case with most of our neighbouring countries.

We should be modest when analyzing the Norwegian economy. The size of the country's population and economy is tiny, particularly when viewed in a broad world context. However, in some fields industries with world importance developed like aluminium and nickel smelting, production of fertilizers and of accessories and parts for the shipbuilding industry besides international shipping, particularly in the oil trade.

Some notes on the structural change

In this paper we shall not dwell on the first period, — only state that Norway like Finland was, in a Nordic perspective, relatively modestly industrialized when the war ended. Unlike the latter country Norway was simultaneously a big service producer with a long tradition in international shipping and therefore not so dependent on the primary sector of the economy as our eastern neighbour. This means that the country had a very open economy, very much tied to the international division of labour. By the early 1970s Norway had developed a fairly balanced economic structure with ample

use of comparative advantages. By some leaps and bounds favourable terms of trade developed, a structure which made us capable of maintaining a high import rate. Also in other respects ours was a "mature" economy. Some "early stage" industries were already in a state of decline. It was for example the case with the textile and clothing industry, a process which has continued down till this day, when there are only some few firms left. Behind the economic planning and the economic political strategies loomed prime goals like full employment and fair social redistribution, made possible by fast growth. As long as there was still growing demand in the world market and still factors to be transferred between domestic sectors, there was harmony between the goals. By the early 1970s this state of affairs changed not only as far as the external relations were concerned. Many of the domestic potentials which had made the structural change possible were also used up or no longer valid. This was the case with the *very cheap* hydro-electric power and resources easily transferable between sectors like manpower. Thus there were for example no longer any great labour resources to be transferred from agriculture to other industries. It is into this situation that Norway, which might easily have been compelled to follow

the same path of stagnation and imbalance in the economy as for example Sweden and Denmark during the 1970s, received a god-send, a resource never anticipated-oil. At least a couple of other gifts came in addition with favourable impact up to the present day.

1 the country as a free rider (on OPEC's price policy) during the whole period
2 Norway as a harvester of the fruits of the higher dollar exchange rate in recent years. As an oil producer Norway came to differ from most other countries in being a fully developed industrial country when the change occurred. Oil became easily part of the economic structure of the country. It gave the authorities great freedom of action in formulating economic policies and strategies.

This was the case already early in the 1970s when we were given easy access to credit, not only to develop the new industry but also to steer another course in the economy than most West European countries, keeping a higher rate of investment and employment in the economy as a whole during most of the years of crisis in anticipation of oil income. To be true, this policy came to postpone painful adjustment in some industries till later. It is not a matter of controversy, however, that the country in sum has performed better economically than most of our neighbouring countries.

Table 1.

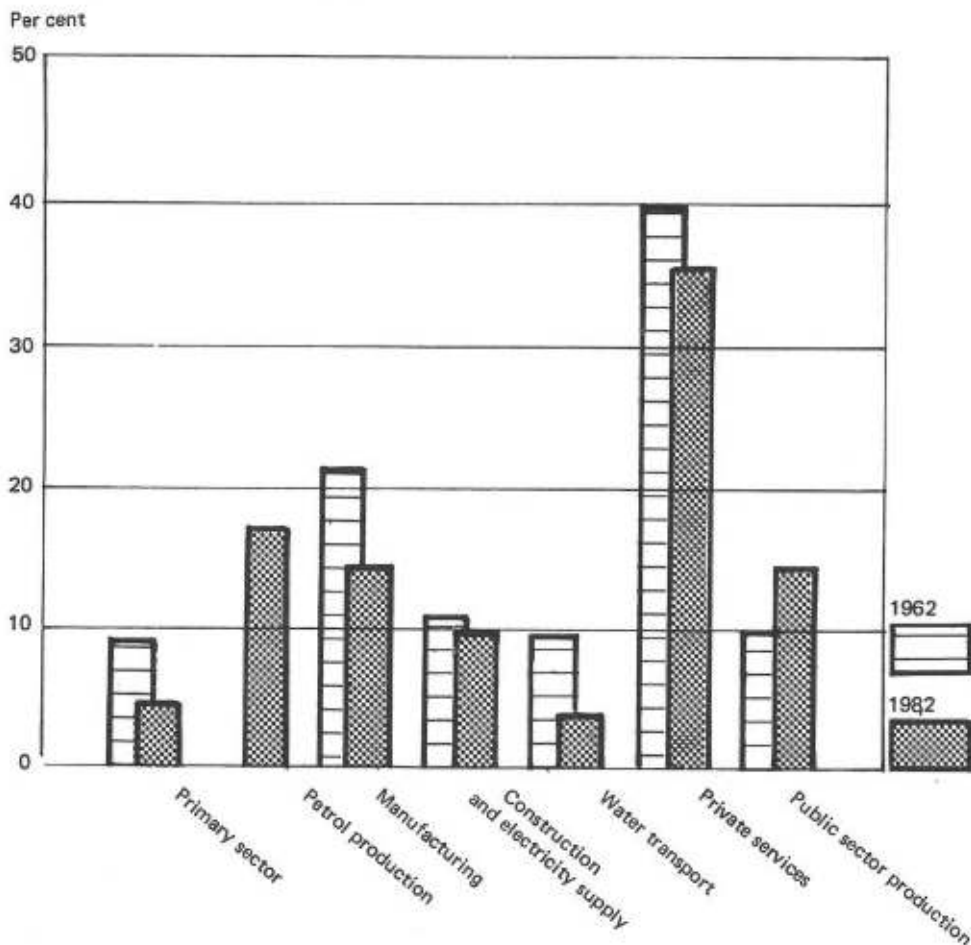
Some macro changes in the Norwegian economy 1962-1980.
Average volume growth rates. Per cent per year.

	1962-1970	1970-1980
Gross national product	4,1	4,7
Mainland Norway	4,2	3,7
Petroleum activ. and shipping	3,1	13,7
Imports	7,3	3,4
Exports	6,1	5,4
Oil and national gas	—	64,8
Other commodities and services	6,1	2,6
Domestic use of commod. and services	4,6	3,8
Consumption	4,1	4,0
Private	3,5	3,6
Public	6,2	5,2
Gross investments	4,1	3,8
Petroleum and shipping	1,8	2,0
Public sector	7,8	4,4

Source: NOU Perspektivberegninger for norsk økonomi til år 2000, Universitetsforlaget Oslo 1983.

Fig. 1

Contribution to gross national product in per cent by main industry groups, 1962 and 1982.



Source: NOS (Norwegian official statistics).

On the other hand we have, in this way, put more eggs in one basket than ever before and are therefore more vulnerable than previously to changes in demand and exchange rates in short to unexpected shocks in the world economy.

The structural changes are reflected in table 1 and fig. 1. The following main characteristics of the present situation may be summarized as follows:

—in the field of employment the impact of petroleum activities has been slight, petroleum related operations making up scarcely 2 per cent of total employment when viewed directly, 3 per cent if indirect activities are included.

—the contribution of petroleum production to the GNP has steadily grown, to 17-18 per cent according to the most recent figures, and it surpassed that of manufacturing industry by 1981.

—manufacturing industry has furthermore in its new structure become more dependent on petroleum activities.

—petrol products constitute an increasing part of exports, the commodity making up nearly half the value in 1983.

—concomitantly there is at present a big accumulation of surplus by the state, owing to the third stroke of luck mentioned above, the favourable exchange rate of the dollar. The most conspicuous consequences of this development at the moment is that Norway has been able to repay her public debt. The state is, in reality, hoarding surplus money on a larger scale than what is needed as liquid assets.

Relations with and policies toward the third world

Norway's relations with and policies toward the third world have to a much less degree

been directly affiliated with domestic economic development than what has been the case in most western nations, and even in neighbouring Sweden. In spite of her very open economy (the import-export rate surpassing 30 per cent of GNP rather early in this century), Norway has little tradition in "internationalization" of her industries. Until very recently it would therefore be wrong to explain our development assistance as mainly economically motivated. It rather bears the imprint of our strong missionary tradition and humanistic engagement. The objective has been to promote social and cultural growth as well (Stokke 1982). Norwegian development aid may be dated back to about 1950 when an aid programme for India was launched. More general principles and guidelines for aid were laid down by Parliament (the Storting) in 1962, and in 1968 a development agency, Norwegian Agency for International Development (NORAD) was established with a board and a secretariat, in order to systematically execute and control programmes and projects.

Like Sweden, Norway has from the outset given priority to assisting the poorest countries in the third world and has followed the principle of concentration of the assistance. About 60 per cent of the bilateral aid goes to 9 main cooperating countries. Geographically this means that the substantial part of this aid has been transferred to countries on the Indian sub-continent and to East Africa. Gradually activities have spread down to the southern part of the latter continent, also as a response to the extended regional cooperation among the nations there. When appropriating aid, it has in principle during recent years been concentrated on fulfillment of basic needs, thus giving priority to development in the countryside. In line with the basic principles it has increasingly been focussed on the least resourceful groups and persons, women constituting a target group of growing importance.

In the early 1970s the Norwegian Parliament set the target of 1 per cent of the GNP, earmarked for development aid. By and large the assistance has reached proportions in excess of this objective. Thus, for the budget year 1982 1,06 per cent and for the 1984, 1,15 per cent has been attained. As a sign of the importance of third world development issues in national politics a Ministry of Development Cooperation was established in 1983. To be

true, this was also part of a political deal, when reconstructing the government from a conservative government to a centre-right coalition, with the Cristian People's Party playing the most prominent part, as far as third world issues were concerned. In absolute figures the total size of development aid now amounts to a little more than 1/2 billion US dollars a year. As a coincidence this sum corresponds nearly exactly to the amount of interest which is a present yearly derived from American banks from deposits of "petrol money". It has always been part of Norwegian development policy to canalize a considerable portion of the total aid as multi-lateral assistance through the UN system. As a consequence the bilateral and the multi lateral development aid has made up scarcely half of the total, at present a little more than this, only just 300 million US dollars. The assistance to Latin America makes up a rather tiny amount, as shown in the table not more than 10 mill. US\$, or 3 per cent of the total bilateral aid in 1983. This aid, furthermore, has been given on a much more short term basis and to relatively more restricted projects than what has been the case with aid awarded to the main cooperation countries. It has, furthermore, been granted very much ad hoc, without a more comprehensive evaluation. Most of it has been rendered to Central American and Caribbean countries of which Cuba in earlier years and Jamaica and Nicaragua

Table 2.
Norwegian aid to Latin America. Mill. US\$

	1981	1982	1983
Bolivia	0,32	0,37	1,35
Costa Rica		0,70	0,03
Dom. Republic	0,52		
Ecuador	0,45	0,51	0,41
El Salvador		1,23	0,26
Honduras		0,54	0,26
Jamaica	1,34	3,22	2,93
Mexico		0,22	0,11
Nicaragua	0,43	2,13	2,30
Peru	0,65	1,76	0,26
Other	1,60	0,56	1,26
Sum	5,35	11,25	9,15

Source: Carl-Erik Schulz: Notes on Norway's Economic Relations with Latin-America 1970-82.

today have been the main recipients. Norwegian development promotion has in principle been recipient oriented. Assistance has therefore been given as gifts and very much unconditionally, according to the principle of untied aid. It has been up to the recipient country in case of bi- and multi-bilateral aid to spend money according to their own priorities, both what to buy and where to buy it. This is fully in line with the lack of internationalization in Norway's economic policies. Concomitantly purchases of Norwegian commodities and services in the third world have been rather small. One more reason for that has been the before mentioned high share of multi lateral assistance, canalized either directly through the UN system, mostly to the UNDP, or through other international agencies like the World Bank system and regional development banks. In this system Norwegian firms with a relatively narrow range of supply and modest marketing facilities have had problems in marketing their products even in lines where they have full competence. Big enterprises from bigger countries have prevailed.

II Future perspectives for the economy. The role of internationalization. Reorientation in development policies.

Scenarios of further economic development
Norway's role in the future international division of labour and in the context of the developing world will be subject to much uncertainty. Even if efforts are made not to become too much dependent on the oil economy, petrol development will still be a very important growth variable. Profit margins in the North Sea oil business are owing to the high extraction costs, very much dependent on prices. Uncertainty must therefore be a very important element in all predictions of future structural development. This was also the conclusions drawn by a government sponsored expert study group who made perspective estimates for probable structural development of the Norwegian economy for the remainder of the century.
Preconditions for a basic alternative mainly built on goals in the government long term program include:
—the prospect of full employment, rational use of labour resources, still an important goal in Norway, where rate of unemployment is lower than in most countries with which it is relevant to

compare.

—relatively low international growth for the rest of the century, using the middle OECD estimate of 2 per cent-2.5 per cent per year.
—Some growth, although small, of labour supply.

—A moderate growth in technological improvement.

Slower growth in public spending than during the 1970s (about 2,5 per cent per year for the remainder of the century).

As far as petrol resources are concerned, the following characteristics are valid for the basic alternative:

slow volume growth in output
long-term growth in real prices, but subject to short-term fluctuations
higher investments and a fair share in them by Norwegian contractors.

Table 2 and 3 show some of the impacts on the Norwegian economy and some of the international implications of the above mentioned development. It should be emphasized that results are very uncertain, indeed. Some alternative development paths have been worked out, however, under the assumption of both higher and lower oil income, high or low domestic spending in conjunction with it and weaker growth in the international economy, only to mention some.

Results from two of those alternatives are reproduced in table 2, as deviations in per cent from the basic alternative in year 2000. Alternative A presupposes higher petroleum income, unchanged domestic consumption and capital export. Alternative B reflects weaker growth in world economy and problems of adjustment, but being met with an expansive economic policy in Norway.

If the development envisaged in the scenario does materialize there will, in case of the basic alternative, be only moderate changes in the main components. It will mean, though, a lower gross rate of growth than in the 1970s, for what we might term "Mainland Norway" nearly half as high. Growth in the oil sector will also be very moderate. Export in the traditional sectors (except oil and gas) will have its share in the GNP unchanged from 1980-90 but from then it will begin to decline. The value of products derived from petroleum activities in exports will steadily rise. We shall thus become even more dependent on the activity.

The international implications of the development, which is our main concern, have many interesting aspects. From table

3 can be gathered that the importance of manufacturing industry and construction is declining and that of services increasing. As a relatively high rate of consumption and investment in reality is supposed to be maintained, more commodities must therefore be imported. I am afraid a substantial part of these imports will not readily constitute an opportunity to exporters from SELA members and other developing countries. Much of them will, as we may infer, be investment requisites for the oil activity. But this structural development also means a high general import level, and should therefore entail potentialities also for the third world, provided that favourable terms for international trade relations are not only worked out but practised. In that context Norway will constitute a small but good market.

Should a development as reflected in the various alternatives materialize, the structural implications will naturally differ from those of the basic alternative. In case of alternative B, where an expansive economic policy is pursued in spite of slump in the world market, little will change in most elements of the macro-economic structure, however, except for exports, which will fall drastically. Imports will show a small increase compared to the basic alternative, thus favouring even more exports from other countries. Concomitantly there will be a growing tendency towards deficit in our balance of trade. When considering alternative A, this differs from the basic alternative by a higher GNP and somewhat lower private consumption. Although there is a slight decrease in commodity production meant for domestic consumption, lower total private consumption and no change in import for these purposes will not favour prospective foreign exporters, compared to the basic alternative.

Irrespective of future development nuances Norway's role as an oil producing country is not likely to change substantially. There are resources for at least a couple of generations ahead, if choosing a moderate rate of depletion. As far as competition with other oil producing countries, say in Latin America, is concerned, there is no reason for fear. We shall still be small in the great context. Moreover, about half the value of our petroleum products will be in gas, destined for a more regional European rather than a world market, sold according to long-term contracts. In this perspective

Table 3.

Access to and use of commodities and Services. Estimates 1980-2000. Average volume growth rates. Per cent per year.

	Basic alternative		Deviation in percentage basic alternative	
	1980-1990	1990-2000	Alt. A.	Alt. B
Gross national product	2,0	1,6	0,8	- 0,6
Mainland Norway	2,1	1,7		
Petrol, activities and shipping	1,5	0,9		
Imports	3,4	2,0	0,3	1,2
Exports	2,0	1,3	4,2	- 8,2
Oil and natural gas	1,6	1,2		
Other commodities and services	2,1	1,4		
Domestic use of commod. and services	2,7	1,9	- 1,0	3,7
Consumption	2,4	2,5		
Private	2,3	2,4	- 4,2	5,6
Public	2,6	2,5	0,0	4,2
Gross investments	4,1	0,6	4,2	- 0,1
Petroleum and shipping	12,2	0,5		
Public sector	0,4	2,5		

Source: NOU Perspektivberegninger for norsk økonomi til år 2000, Universitetsforlaget Oslo 1983.

there are limited possibilities for Norway to influence oil prices. What happened in the autumn of 1984 will certainly not happen again in the foreseeable future.

Growing internationalization and possible reorientation of the policy of development assistance

What the tables in the preceding section do not show, is that Norway may become an important creditor if the above-sketched development materializes. Both according to the basic alternative and particularly to alt. A, Norway will be in this position not only in the public but also in the private sector towards the turn of the century. These perspectives are the most interesting when viewing our situation in an international context and consequently also for our relations with Latin America. It is on this background the first serious discussion of internationalization of Norwegian industry as a deliberate economic-political strategy has started. Partly this is a following-up of a development trend. During the first 5 year of the 1980s the number of Norwegian firms establishing either production or sales branches abroad nearly doubled - to approximately 20,000.

According to a recent government proposition enterprises locating or taking over firms abroad will be entitled to cheap loans - up to half the amount of investment - provided that they are able to raise the remainder as equity capital. We may expect other forms of credit-giving if the trend continues, also canalized through private banks.

Only a little part of this economic expansion will apply to the developing world. Europe will still be the main investment theatre, with North America as a growing area of interest. Neither is it probable that a growing surplus from the oil activity will be readily available for cheap loans to the third world. However, there are signs of more direct engagement by Norwegian enterprises in assistance for development and extended cooperation with private industry may well become a new goal in Norwegian development policy.

Arguments for development aid canalized through commercial interaction were given already in the late 1970s by a former labour minister of commerce (Magnussen 1979). A whole chapter in the recently published "white paper" on Cooperation with the third world is dedicated to participation by industry in development promotion.

Table 4.

Gross national product by industry.
Estimates 1980-2000
Average volume growth rates.
Per cent per year. Basic alternative

	1980-1990	1990-2000
Primary Industries	1.4	0.9
Manufac. industry and mining	1.2	0.8
Sheltered	1.1	1.0
Vulnerable to competition	1.2	0.7
Construction	0.2	0.2
Energy provision	3.0	1.0
Wholesale and retail trade	1.9	1.5
Domestic transport and communication	3.3	2.3
Other private services	2.9	2.5
Petroleum activity and int. nat. shipping	1.5	0.9
Public services	2.7	2.5

Source: NOU Perspektivberegninger for norsk økonomi til år 2000, Universitetsforlaget Oslo 1983.

This reflects a growing concern in Norway for more direct economic interaction with third world countries, which is very low, comprising only 8-9 per cent of our total foreign trade. Deliveries under development assistance programmes may be a means to this end, as these very often are the starting point for further interaction. Although, as we have seen, the percentage of aid accruing from Norwegian commodities and services is relatively low, up to ninety per cent of exports from Norway to some developing countries have been realized in this way. It is also in this context we must consider the proposal in the white paper of opening up possibilities for giving mixed credits for deliveries under the aid programme with a gift element of at least 25 per cent, (of the value), restricting foreign participation on the particular deliveries to 30 per cent. This is an extension of existing guarantee arrangements for export to developing countries which have been in existence since the early 1960s and which have been a powerful instrument, covering losses as a consequence of inability to pay up to 80 per cent of the value.

The mixed credits will not offer an extensive playground for private enterprises, however. They will presuppose projects clearly preferred by the recipient country, and which have been evaluated to have development effects. They will particularly suited for Norwegian consultant and contracting services - as a link in technological transfer.

Apart from this, reformulations of main principles of aid are few as far as can be inferred from the white paper. Concentration is still very important as a goal, with emphasis on regionally contagious countries, collaborating formally in order to speed up development. The criterion of poverty is still very much valid, accordingly priority will be given to programmes and projects in agriculture and rural areas. Emphasis is further on integrated regional planning rather than on sector projects, which have predominated in the past. Yet there is much potential conflict between the new trends and the established objectives. Critics of the white paper point to the fact that increased weight to direct participation by industry will tend to focus even more on pure economic values in development promotion. It will furthermore mean a revaluation from recipient to contributor orientation. The measures which are proposed will not be relevant to growth and development for the established target groups, but may rather favour internationalization of Norwegian industry. What will be realized of this potential engagement within the framework of *development assistance* is another question. It is probable that only projects which, according to prevailing values and goals, are considered as development promotion by the target countries will be so assessed. However this is open to a wide margin of interpretation, depending also on who in the recipient countries will give the assessment.

Implications for Latin-America

Although the principle of concentration is underlined in the White Paper, some reorientation in thus under way which may mean a broader engagement geographically and also have repercussions for Latin America. There are direct statements pointing in the direction of incorporating parts of Latin America into our field of cooperation as a long term goal. Furthermore there are suggestions of action programmes for Central America and the Carib, built on the bilateral experiments from the past, but with a wider application.

According to the White Paper the Norwegian government wishes to work out a comprehensive strategy for Norwegian development assistance to Central America. To this purpose a Latin America working group is now being established in the Ministry of Development Cooperation. Norwegian authorities stress that the problems in the region and the conflicts associated with them above all are due to social inequalities and injustice and lack of political liberties, problems being reinforced in recent year by the economic crisis.

One field of action might therefore be to lend a helping hand to progressive governments and multi-purpose organizations in the recipient countries who are trying to secure rights and access to land for poor landless groups. This would be an important part of the democratization process.

Another field might be to assist in regional collaboration schemes and strategies in the economic and political spheres, joint efforts by many countries with the purpose of promoting development. However, all these measures presuppose restoration of peace in the region.

Of some importance for increased cooperation with Latin America might be the proposal to join the Inter American Development Bank, BID. Apart from Iceland, Norway is the only Nordic country without membership in this financial institution. The reason why Norway, unlike what has been the case with the Asian and African banks, has been reluctant to take up membership are many. Absence of main cooperating countries in the region is naturally one explanation. Most important, however, has been the notion in Norway that the bank in its transactions and strategies has not taken enough care of the poorest countries and the most unfortunate social groups. As a change in this policy now seems to be under way. Norway see a point of joining, particularly in order to give assistance to the special fund which is dedicated to social purposes, agriculture and village development. The stagnation in the Latin American economies and the deterioration in living conditions in many countries in recent years constitute and additional consideration, as does the probable broader engagement in the Mesoamerican region generally, mentioned above.

Membership in the bank should also be seen in conjunction with the tendencies towards giving industry a broader place in assistance

for development. There has already been some participation by Norwegian firms in development projects in Latin America, mostly in Brazil. There have been complaints from these enterprises of contracts being lost, because the Norwegian non-membership in the development bank has prevented them from giving estimates for projects which are financed by the bank.

Finally the new measures of industrial cooperation may benefit Latin America, the more so as this assistance has also been evaluated as an important form of aid in a situation of grave debt problems in the recipient countries. Like in other contexts where Norway is involved, it is important

to emphasize, however, that for a long time this will be assistance on a small scale, given to a restricted number of projects. Mixed credits, for example, make up only 7 mill. US dollars for the 1985 budget year.

Concluding remarks

Once more it is reason to draw attention to the fact that what we are discussing is subject to great uncertainties and calls for careful conclusions. Continued prosperity, a prerequisite for wider internationalization and development aid on a broader scale, will thus very much be dependent on a harmonious international economic development. If some of the preconditions

listed above do not hold, as, for example, a long-term rise in oil price, the result for Norway might well be a general deficit rather than a surplus in the balance of payments. It would therefore be wise to adopt a conditional optimism. In industrial and political circles, there is also much concern for the traditional sectors of the economy, a plea not to destroy non-oil basic industries and maintain diversity of structure. This will imply to be careful not to let the petroleum sector have a too dominating position in the total economy. We see no reason to turn the kingdom into a sheikdom.

References:

NOU 1983:37.
Perspektivberegninger
for norsk økonomi til
år 2000.

Universitetsforlaget
1983.

Magnussen, E.: *Var
bistand er et stovfnugg*
(Our development aid

is like a speck of dust).
Aftenposten Oslo
5.10.1979.

St. meld. 36 (1984-85)
Government White

Paper: "Om enkelte
hovedspørsmål i norsk
utviklingshjelp" Oslo
1983.

Schulz, Carl-Erik:

Notes on Norway's
Economic Relations
with Latin America
1970-82.
Contribution to
SELA-LAIS seminar

1984.

Stokke, Olav:
*Norwegian Aid: Policy
and Performance 1962,*

Noruega ¿futura fuente de capitales para América Latina?

Carl-Erik Schulz*

Cuadro 1
Inversiones Directas de Noruega
(Stocks, Millones de dólares)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	Suma
Brasil		2,3	0,1	0,3	4,1	0,4	0,1	1,1	1,1	0,1	0,6	10,2
Antillas Británicas	0,2	0,5	0,6						1,7	0,4	0,4	3,8
Chile		0,1										0,1
Costa Rica				0,1	0,1	0,1						0,3
Guatemala	1,3	3,5	7,8	1,2								13,8
México							0,6					0,6
Antill. Neerlandesas		0,3		1,5	0,8							2,7
Panamá		7,1	4,4	25,7	31,7							68,9
Perú	0,2	1,2										1,4
Puerto Rico							0,1	0,1				0,2
Venezuela						0,1		0,1	0,1			0,3
Suma	1,8	15,0	14,8	28,9	36,7	0,6	0,9	1,4	3,0	0,7	1,0	102,3

Fuente: Banco de Noruega

Cuadro 2
Inversiones Directas de Noruega
(Préstamos, Millones de dólares)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	Suma
Antillas Británicas	1,6	7,7	23,0	7,1	2,8	0,6		3,2	2,9	2,5	17,5	68,9
Brasil			0,3	0,4	0,4		0,8	0,4	1,0			3,3
Chile		0,5	0,5	0,1								1,1
Antill. Neerlandesas		3,1	0,4		0,2	0,2	0,5					4,4
Panamá	0,9				3,2				5,6	2,3	2,4	14,4
Perú	0,1	1,2	1,6	0,6								3,5
Suma	2,6	12,4	25,8	8,1	6,5	0,8	1,3	3,6	9,5	4,8	19,9	95,3

Fuente: Banco de Noruega

* Investigador del Fondo de Estudios de Mercado y Distribución, Oslo (Noruega).

No puede decirse que los vínculos financieros entre América Latina y Noruega sean en la actualidad especialmente importantes. Durante el período 1973-83, las inversiones directas noruegas en América Latina totalizaron sólo unos 200 millones de dólares, materializándose principalmente en la actividad de navieros noruegos establecidos en Panamá y el Caribe. Por su parte, las inversiones directas latinoamericanas en Noruega ascendieron durante el mismo período a 130 millones

de dólares, de lo cual la mitad correspondió a Brasil y la otra mitad a Panamá y las Antillas Británicas. No hay cifras disponibles acerca de los flujos financieros a través del sistema bancario, pero la presencia de los bancos noruegos en América Latina es escasa. Los Cuadros 1 al 3 entregan una visión más detallada acerca de las inversiones directas. Aunque los vínculos financieros en general han sido débiles, hay que destacar que la altamente internacionalizada actividad naviera noruega ha tenido, no obstante, una

Cuadro 3
Inversiones Directas de América Latina en Noruega

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	Suma
Stocks	0,1	1,4	39,7	0,1	0,2	28,1	—	0,3	12,5	—	0,2	82,6
Créditos	0,1	2,2	9,3	1,8	7,8	7,4	9,2	5,4	1,6	—	2,8	47,4
Suma	0,2	3,6	49,0	1,9	8,0	35,5	9,2	5,7	14,1	—	3,0	130,0

	Brazil	Panamá	Antillas Británicas	Suma
Stocks	52,7	28,3	1,3	82,6
Créditos	10,7	7,5	28,0	47,4
Suma	63,4	35,8	29,3	130,0

Fuente: Banco de Noruega

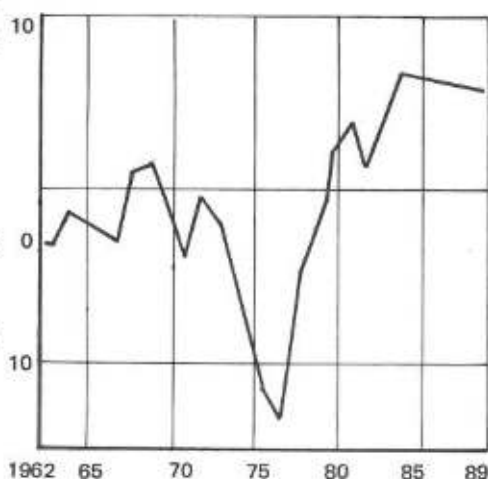
presencia muy considerable en algunos de los países de la región. Ello se refleja también en el comercio mutuo, que consiste, en gran parte, en compra y venta de barcos desde y a dichos países. Visto aisladamente, no parece, desde esta perspectiva, especialmente interesante el discutir qué posibilidades podría haber de aumentar los flujos de capital entre América Latina y Noruega. Sin embargo, es necesario tomar en cuenta que el sector externo de la economía noruega ha venido cambiando muy rápidamente durante los últimos 15 años y que las perspectivas para el futuro son que Noruega se convierta en un exportador de capitales de largo plazo. Pero para poder evaluar las posibilidades desde este punto de vista es preciso analizar más de cerca cuál ha sido el desarrollo reciente de la economía noruega.

El sector externo de la economía noruega en los últimos años: algunas perspectivas

Durante los años posteriores a 1970 el sector externo de la economía noruega se ha caracterizado por un período de considerable déficit en la balanza de pagos seguido de otro de considerable excedente. Ello se deja ver también en la evolución de la deuda externa, que creció fuertemente para disminuir después. Así, en 1979 la deuda externa neta equivalía a un 46 por ciento del producto interno bruto (PIB), mientras que hoy en día se halla en un nivel de 15 por ciento. La evolución de la balanza en cuenta corriente puede, por su parte, observarse en la Figura 1.

La gran oscilación experimentada por la balanza de pagos puede atribuirse a dos circunstancias. Por un lado, que en el

Figura 1
Excedente de la Cuenta Corriente
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Programa de gobierno para 1986-89

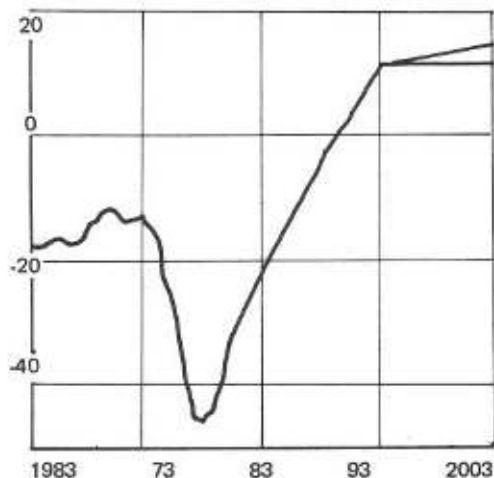
curso de los años 70 se puso en marcha una producción de petróleo y gas de grandes proporciones en el mar territorial noruego, en parte desde profundidades considerables y bajo difíciles condiciones climáticas; todo lo cual exigió inversiones de gran magnitud, que en buena medida debieron ser financiadas con préstamos externos, al tiempo que la recesión de 1974-75 fue enfrentada con una política que contribuyó a aumentar el déficit del sector externo. Por otro lado, empero, la producción de petróleo y gas creció rápidamente a partir de 1978, al mismo tiempo que lo hicieron los precios, mientras que simultáneamente fue puesta

en práctica una política económica de tipo restrictiva.

Lo anterior ha resultado en un considerable superávit en la balanza de pagos y una correspondiente disminución de la deuda externa. Al finalizar 1984, el saldo neto de esta última había descendido a unos 8.000 millones de dólares, que corresponden fundamentalmente a préstamos para los sectores petrolero y naviero. La deuda estatal noruega ha sido, por su parte, pagada totalmente durante los últimos años, y el Banco Central dispone ahora de activos sobre el exterior por alrededor de 10.000 millones de dólares. Esta situación diferencia claramente a Noruega de la mayoría de los otros países europeos de tamaño pequeño de la OECD.

El favorable desarrollo financiero se debe, en alto grado, a que una parte continuamente creciente de los ingresos de exportación proviene del petróleo y gas. En 1984 la producción del zócalo continental noruego alcanzó los 61 millones de toneladas equivalentes de petróleo y se espera que llegue a 79 millones en 1985. Alrededor de un 40 por ciento de esta producción corresponde a gas. Incluso siendo muy cautelosos en la estimación de los posibles precios futuros del petróleo, el sólo aumento en la producción indicado significará un importante excedente en la balanza de pagos noruega durante los próximos diez o veinte años. El plan de largo plazo del gobierno noruega estima que la nación podrá contar con activos netos sobre el exterior correspondientes a, más o menos, 15 por ciento del PIB dentro de ocho años. La figura 2 muestra la evolución programada,

Figura 2
Activos Netos sobre el exterior
 (En porcentaje del PIB, 1963-2003)



Fuente: Programa de gobierno de Noruega para 1986-87

Este desarrollo programado no es, sin embargo, completamente seguro, ya que se basa en gran medida en el supuesto de que los precios internacionales del petróleo no caerán dramáticamente y en que las demás exportaciones noruegas no experimentarán descensos importantes. Aunque también se ha supuesto que el crecimiento económico de los países de la OECD seguirá siendo bajo, las fluctuaciones que ha experimentado el mercado petrolero en los últimos años hacen que el pronóstico sea inseguro para un país cuyos ingresos de exportación provienen en un tercio de ventas de petróleo y de gas. Hay que decir además que, en lo que se refiere al sector petrolero, se está suponiendo que Noruega seguirá beneficiándose del precio de cartel que la OPEP impone en el mercado internacional, sin tener que someterse, en compensación, a las limitaciones de producción que la Organización exige a sus miembros; es decir, que Noruega, en tanto país rico e industrializado, podrá seguir sacando provecho del cartel sin tener que compartir sus cargas. Pero, cabe preguntarse, si esta situación podrá seguir manteniéndose por mucho tiempo.

Por otra parte, si bien las reservas noruegas de petróleo y gas son relativamente grandes, todas ellas se encuentran bajo el mar. En la parte sur del zócalo continental noruego se ha comprobado la existencia de

yacimientos por un equivalente de 5.000 millones de toneladas de petróleo, de lo cual el 50 por ciento es gas. Hasta ahora se ha extraído sólo un 8 por ciento de estos recursos y la producción anual equivale a sólo 1,2 - 1,5 por ciento de ellos. Los costos de extracción son, sin embargo, relativamente altos, ya que los yacimientos se hallan a profundidades de hasta 200 metros bajo el mar. El costo por barril se calcula en unos 13 dólares, suponiendo un interés real de 10 por ciento. Parte de los recursos implican costos de extracción aún superiores. De allí que la producción petrolera noruega sea vulnerable en términos relativos respecto a grandes variaciones en el precio internacional. Un último factor de incertidumbre, es el de si las autoridades noruegas podrán o no seguir aplicando una política económica que resulta en un gran excedente en el sector externo al mismo tiempo que la economía interna del país experimenta un estancamiento del poder adquisitivo y del gasto público. Durante 1977-85 el gobierno ha logrado llevar adelante tal política, pero no es en absoluto seguro que ello pueda ser aceptado por tiempo indefinido por los trabajadores noruegos. En el período 1977-84 el ingreso nacional disponible de Noruega aumentó en 33 por ciento en términos reales, mientras el poder adquisitivo de los trabajadores se incrementó en una medida insignificante. Hasta cuándo una semejante política puede seguir siendo aplicada y hasta cuándo una semejante rigidez en la evolución de los ingresos puede ser tolerada por los trabajadores, es imposible de predecir con certeza.

En resumen, existe la perspectiva de que Noruega, dentro de pocos años, se convierta en exportador neto de capitales, pero nadie podría garantizarlo. Hay que notar, por otra parte, que la evolución arriba esbozada está dada en términos netos; pero como lo probable es que una gran parte de las inversiones en el sector petrolero noruego sean financiadas con recursos externos, los activos brutos de Noruega sobre el exterior crecerán más rápido que lo que indican las cifras anteriores.

Perspectivas para la colocación de capitales noruegos

Las cifras citadas hasta aquí entregan sólo el marco general del desarrollo. Para poder analizar las consecuencias que para Noruega tendría el hecho de convertirse en exportador de capitales, es necesario estudiar la distribución de los recursos obtenidos y

las políticas estatales.

La mayor parte del superávit generado lo será como excedente de la producción petrolera noruega. Si se deja de lado lo que corresponde a las compañías extranjeras, dicho excedente quedará en gran parte en manos del Estado noruego: a través de la empresa estatal "Statoil" y de la empresa mixta "Hidro" —en la que hay mayoría estatal—, pero sobre todo en la forma de impuestos y de pago de concesiones de los yacimientos petroleros. Los capitales quedarán enormemente concentrados en pocas manos.

Para el Estado noruego todo esto implica una situación excepcionalmente favorable. Ya hoy día su deuda externa es nula y la interna es también menor que lo que el mismo ha prestado, por lo que en el mercado interno de capitales, el Estado es acreedor neto, lo que contrasta fuertemente con lo que ocurre en muchos otros países y otorga, por cierto, al Estado noruego una gran libertad de maniobra en el terreno económico y financiero. Esta situación es nueva para la economía noruega y ante ella sólo ha sido esbozada una política a grandes rasgos. Tres elementos principales caracterizan tal política:

- a) Las enormes reservas acumuladas por el Banco Central de Noruega, que ascienden ya a 10.000 millones de dólares, han sido parcialmente colocadas a corto plazo en la banca internacional para asegurar una liquidez suficiente; pero, como la magnitud de estas reservas es tan grande, también se ha colocado una parte a plazos más largos, en calidad de inversión financiera pura en el exterior;
- b) Se ha planeado la creación de un fondo petrolero estatal, que dispondría de una parte de los ingresos petroleros del Estado y que funcionará, en parte, como estabilizador frente a eventuales oscilaciones del ingreso petrolero; pero probablemente además como fondo de acumulación en la medida en que crezcan sus recursos netos, pudiendo hacer inversiones financieras en el exterior; y
- c) una internacionalización de la actividad empresarial noruega, que implica plena libertad para la inversión directa en el exterior y medidas de liberalización de la inversión financiera privada, así como apoyo financiero estatal a las empresas que se establezcan en el extranjero.

A pesar del apoyo estatal y del fácil acceso al crédito, las inversiones directas en el exterior han tenido hasta aquí, sin embargo,

un alcance limitado. En cambio, ha existido una cierta presión de parte de los bancos noruegos más grandes para obtener un mayor acceso a capital para colocarlo en el exterior.

Es importante tener presente que la fuerza motriz de todo esto es que invirtiendo en el extranjero se espera obtener un rendimiento mayor de capital. No se está pensando, pues, en ninguna forma de ayuda, sino en inversiones corrientes en busca de una rentabilidad máxima. También hay que tener claro que, en escala internacional, las sumas de que se trata son relativamente modestas, ya que si bien para la economía noruega pueden ser de gran significación, esta es de un tamaño bastante pequeño, con un PIB del orden de los 45.000 millones de dólares y exportaciones por más o menos 20.000 millones.

De lo dicho surge el probable, pero no seguro, cuadro de una Noruega exportadora de capitales y acreedora neta en los años que van de aquí al año 2000. Puede esperarse que una parte de los mayores consorcios noruegos, siguiendo el ejemplo de los suecos, pruebe establecerse en mayor escala en el exterior, aunque ello sólo sea válido para unas pocas de entre las empresas más grandes, en sectores tales como el petrolero, metalúrgico, naviero, químico y de consultoría. Además, los bancos comerciales noruegos continuarán con toda seguridad su proceso de adaptación al mercado financiero internacional.

Existe una cierta presión sobre las autoridades noruegas en el sentido que canalicen sus capitales a través de los bancos y puede bien suponerse que esto fortalezca las posibilidades de estos últimos de otorgar préstamos internacionales. Lo probable es, en todo caso, que el peso fundamental de las colocaciones de capital en el exterior lo lleve el Estado, sea a través de bancos noruegos o extranjeros. Mientras hasta ahora se ha

tratado principalmente de tenencia de divisas, hay claras señales de que en lo sucesivo tales colocaciones adoptarán formas menos líquidas, a saber, las de préstamos a mediano y largo plazo. También está abierta a la posibilidad de que los bancos noruegos otorguen préstamos al exterior en coronas, de manera que el mercado noruego de capitales se integre más con el internacional. En tanto no va, la tenencia de divisas tiene sus limitaciones —si es que ha de significar liquidez— y las colocaciones de los bancos tienen un carácter puramente comercial, queda todavía por ver en qué medida las colocaciones directas del Estado en el exterior se verán influidas por consideraciones de orden político y en qué medida por motivos sólo comerciales. Desde los medios políticos han surgido algunas proposiciones en el sentido de usar estos recursos en iniciativas ligadas a la idea de un "nuevo orden económico internacional" o de, en otras formas, colocarlos fuera del sistema financiero internacional.

La tendencia a un desarrollo de esta naturaleza se verá también fortalecida probablemente por la presión política que pueden ejercer los países de la OPEP y otros del Tercer Mundo. Es, en efecto, un hecho indiscutible que la floreciente situación financiera de Noruega se debe en medida muy importante al aprovechamiento del precio del cartel impuesto por la OPEP para el petróleo y que, mientras Noruega ha aumentado su producción petrolera desde 400.000 barriles por día a 800.000, la OPEP ha debido disminuir la suya a la mitad para poder sostener los precios; lo cual no se compatibiliza, sin duda, con la imagen de país amigo del Tercer Mundo que Noruega tiene en la UNCTAD.

Conclusiones

Si las perspectivas del sector externo de la

economía noruega han de ser presentados en breves palabras, habría que destacar, entonces, tres aspectos principales:

—Primero, la balanza de pagos noruega presentará un considerable superávit en los años venideros, lo que conducirá a un aumento de la exportación de capitales y a la transformación de Noruega en un país acreedor neto.

—Segundo, esta situación llevará a un cambio sustancial en la composición de las importaciones noruegas, con un mayor mercado para ciertos bienes manufacturados;

Y
—tercero, aún no está claro qué formas asumirá la exportación de capitales: si bien una parte consistirá seguramente en inversiones directas, compra de haberes y convenios de cooperación, la mayor parte será probablemente inversiones financieras a través del Estado, el Banco Central de Noruega o los mercados de capitales noruego e internacional, y teniendo como base criterios de orden comercial.

Ciertamente, un tal desarrollo tendrá también consecuencias importantes para la sociedad noruega y en cuanto al lugar de Noruega en la escena internacional. La exportación de capitales y el incremento de los activos netos sobre el exterior pueden ser vistos como la transformación de Noruega en una economía imperialista clásica, aunque, dado el pequeño tamaño del país y el carácter principalmente financiero de sus inversiones externas, ello llevará tal vez más bien a un estrechamiento de sus vínculos con los EE.UU. o con la Comunidad Europea, como requisito de seguridad política y militar para sus capitales en el extranjero. No cabe aquí, sin embargo, entrar en una discusión de este aspecto del probable desarrollo futuro.

Decisión 222

Medidas económicas coercitivas contra Nicaragua

Introducción

El 7 de mayo de 1985, el Gobierno de Nicaragua solicitó a la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) que convocara a una Reunión Extraordinaria, con carácter urgente, del Consejo Latinoamericano, a nivel ministerial.

La petición de Nicaragua se fundamentaba en la aplicación de medidas económicas coercitivas de Estados Unidos contra ese país centroamericano que consistía en la declaración de un embargo total, incluyendo exportaciones e importaciones, suspensión de los servicios aéreos y prohibición del uso de puertos.

Basada en las Decisiones 112 y 113 del Consejo Latinoamericano del SELA, referidas a la "Imposición de Medidas Económicas Coercitivas" y a la "Seguridad Económica Regional", la Secretaría Permanente efectuó la convocatoria y el 9 de mayo completó las respuestas afirmativas de la mayoría de los 25 países miembros, por lo cual fijó la fecha del Consejo Extraordinario para el 14 de mayo. Al inaugurar la reunión, el Secretario Permanente del SELA, embajador Sebastián Alegrett, observó que infortunadamente existían antecedentes bastante amplios de Decisiones adoptadas por los Consejos ante casos que comprometían la seguridad económica regional.

Al respecto recordó que el Consejo Latinoamericano había reiterado su solidaridad con los países miembros en catorce oportunidades: en la Decisión 18, de 1977 con el gobierno de Guatemala en relación a medidas anunciadas por parte de la Comisión Marítima Federal de Estados Unidos; en las Decisiones 25, de 1978; 42, de 1979; 78, de 1980; y 85 de 1981, con Bolivia, en relación a la venta de reservas de estaño; en la Decisión 91, de 1981, con Grenada en relación a su acceso a las fuentes de financiamiento y de créditos internacionales; en la Decisión 130 sobre

rechazo al embargo de las artesanías cubanas en el mercado estadounidense; en la Decisión 220, de 1984, sobre medidas económicas coercitivas contra Suriname, y en las Decisiones 90, de 1981; 148 y 175, de 1983; y 181 y 188 de 1984, referentes todas a la solidaridad con Nicaragua, en relación con la aplicación de medidas económicas coercitivas.

Alegrett destacó también que "los principios y mecanismos de solidaridad regional, consagrados en las Decisiones 112 y 113 que sirven de base a esta convocatoria, fueron el resultado de la dolorosa experiencia del conflicto de las Islas Malvinas y de la reacción solidaria de América Latina dentro del marco del SELA".

La delegación nicaragüense, encabezada por el ministro presidente del Banco Central, doctor Joaquín Cuadra Chamorro, presentó un documento referido a la situación de grave emergencia económica, los antecedentes y los efectos del embargo total contra ese país.

Por su parte, quince de los veinticuatro países asistentes expresaron su posición respecto del embargo contra Nicaragua y luego de un debate, en el que participó la mayoría de las delegaciones, se adoptó por consenso la Decisión 222 que se reproduce a continuación.

La delegación de Nicaragua expresó su reconocimiento ante la solidaridad que los Estados Miembros del SELA demostraron en la situación planteada por su gobierno, destacando la voluntad que habían puesto en evidencia para defender los principios de la unidad latinoamericana.

DECISION 222

El Consejo Latinoamericano

Vistos:

Las Decisiones 112 y 113 adoptadas por el Consejo Latinoamericano en su VIII Reunión Ordinaria;
El Artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas;
El Artículo 32 de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados;
El Artículo 19 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos;
Los Artículos 1, 2, 5, 11 y 13 y otras disposiciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, GATT, La Resolución 152 (VI) de la UNCTAD; Las Resoluciones 38/197 y 39/210 de la Asamblea General de las Naciones Unidas,

tituladas "Medidas económicas como medio de ejercer coacción política y económica sobre países en desarrollo";

La nota dirigida por el Gobierno de los Estados Unidos de América a la Cancillería Nicaragüense el 1º de mayo de 1985 y la carta dirigida por el Secretario de Estado del Gobierno de los Estados Unidos de América el 30 de enero de 1985, al Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo; La solicitud formulada por el Gobierno de Nicaragua a la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano el 6 de mayo de 1985 para convocar, de acuerdo con la Decisión 112 y los artículos 1 y 2 de la Decisión 113 sobre Seguridad Económica Regional, una Reunión Extraordinaria de carácter urgente del Consejo Latinoamericano a nivel ministerial.

Considerando:

Que medidas económicas de carácter coercitivo son usadas frecuentemente como instrumento de presión política por algunos países industrializados contra países en desarrollo, y que la adopción de tales medidas crea una situación de grave emergencia económica en los Estados afectados;
Que la Decisión 112 del Consejo Latinoamericano en su Artículo 3 condena la aplicación de medidas económicas de carácter coercitivo, ilegales y arbitrarias aplicadas contra algunos países en desarrollo con el objeto de socavar e impedir el pleno ejercicio de las soberanías nacionales sobre sus territorios, recursos naturales y económicos, y de obstaculizar las políticas económicas y sociales que cada uno de ellos haya determinado mediante decisión soberana de sus pueblos y gobiernos;
Que el uso de tales medidas en contra de un Estado Miembro es contrario al Derecho Internacional y violatorio de la Carta de las Naciones Unidas, de la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados, de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio;
Que la carta dirigida por el Secretario de Estado del Gobierno de los Estados Unidos de América al Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo exige, invocando razones de carácter político, la congelación de una solicitud de préstamos formulada por el Gobierno de Nicaragua;
Que el Gobierno de los Estados Unidos de América ha decretado contra Nicaragua el 1º de mayo de 1985, el bloqueo comercial total y otras sanciones comerciales que

entraron en vigor el 7 de mayo de este mismo año;

Que se constata un recrudescimiento en el uso de este tipo de medidas económicas coercitivas contra Nicaragua, ya condenadas por el Sistema Económico Latinoamericano en las Decisiones 90, 148, 175 y 188 de este Consejo;

Que en situaciones similares que han afectado a uno o más Estados Miembros del SELA, éstos han recibido la solidaridad mancomunada de los demás y el rechazo de las medidas económicas coercitivas contra ellos ejercitadas:

Decide:

Artículo 1 Reafirmar el derecho soberano de todas las naciones a transitar su propio camino en lo económico, social y político, en paz y libertad, libre de presiones, agresiones y amenazas externas.

Artículo 2 Reafirmar de conformidad con el Artículo 3 de la Decisión 112, la condena de los Estados Miembros del Sistema Económico Latinoamericano a la aplicación contra cualquiera de ellos, de medidas económicas coercitivas que amenazan su soberanía y su seguridad económica y atentan contra su derecho a un desarrollo independiente,

Artículo 3 Repudiar, en consecuencia, el embargo comercial total y la suspensión de los servicios de la Línea Aérea Nicaragüense y de barcos con bandera nicaragüense a los Estados Unidos de América, decretados por el Gobierno de ese país en contra de Nicaragua, que afecta su desarrollo económico y social y amenaza la seguridad económica de este Estado Miembro, lo cual configura el caso de grave emergencia

económica previsto en el Artículo 1 de la Decisión 113.

Artículo 4 Repudiar la injerencia de cualquier país, por razones políticas, en la administración y decisiones de organismos financieros multilaterales que ponga en peligro el carácter apolítico, multilateral e independiente de los mismos, discriminando la asistencia al desarrollo.

Artículo 5 Declarar que la adopción de medidas económicas coercitivas contra cualquier Estado Miembro afecta a la seguridad económica latinoamericana y contribuye, en este caso, a acentuar las tensiones en Centroamérica.

Artículo 6 Instar al Gobierno de los Estados Unidos de América a revocar el embargo comercial total y las otras medidas coercitivas adoptadas en contra de Nicaragua y a abstenerse de introducir elementos políticos en la administración y decisiones del Banco Interamericano de Desarrollo, así como de aplicar en contra de los Estados Miembros cualquier medida violatoria de los principios y normas que rigen la comunidad internacional.

Artículo 7 Reiterar su convicción de que el diálogo y la búsqueda de fórmulas negociadas son elementos fundamentales para el mantenimiento de la paz y la seguridad de Centroamérica.

Artículo 8 Subrayar que las circunstancias que vive Centroamérica hacen urgente que culminen con éxito los esfuerzos del Grupo de Contadora, los cuales corresponden a la más importante experiencia para lograr la paz y salvaguardar la convivencia en la región a partir de una concepción latinoamericana, propia e independiente, inspirada en los principios del derecho internacional y, en

particular, en el respeto a la autodeterminación y a la soberanía de los Estados, así como mediante la supresión de toda intervención extranjera, y la búsqueda del desarrollo económico y social de la región.

Artículo 9 Propiciar la adopción de acciones concretas de cooperación en los campos económico y técnico, conducentes a contrarrestar los efectos de las medidas coercitivas decretadas contra Nicaragua.

Artículo 10 A los efectos del artículo anterior, instruir a la Secretaría Permanente para que, considerando la evaluación y requerimientos que presente el Gobierno de Nicaragua, proponga, con la colaboración de la Secretaría del Comité de Acción de Apoyo al Desarrollo Económico y Social de Centroamérica (CADESCA), y en consulta con los Estados Miembros, medidas concretas a los gobiernos de los Estados Miembros en un plazo no mayor de 60 días.

Artículo 11 Apoyar las acciones que Nicaragua lleve a cabo en el marco del GATT a fin de obtener satisfacción en sus legítimas demandas.

Artículo 12 Instruir a la Secretaría Permanente a que presente a la XI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, el informe correspondiente al cumplimiento de la presente Decisión.

Artículo 13 Encomendar a la Mesa de la V Reunión Extraordinaria del Consejo Latinoamericano que curse una comunicación al Señor Presidente de los Estados Unidos de América y a las autoridades correspondientes del Congreso de ese país, transmitiéndoles el contenido de la presente Decisión.

Integración latinoamericana e informática

Fermín A. Bernasconi*

1. Un simil informático posible

Con independencia de la voluntad secularmente manifestada por los latinoamericanos de proseguir cada vez más unidos nuestra andadura histórica, no es afán de victimismo el constatar como, en nuestro caso, estamos tradicionalmente sometidos a vicinidades y entornos poco favorables para conseguir la vieja aspiración de la Patria Grande que intentó Bolívar. Pero, además, la integración es un fenómeno extraordinariamente complejo al que hasta ahora los latinoamericanos nos hemos enfrentado con gran corazón, pero con herramientas limitadas.

No resistiré por tanto la tentación de intentar aquí el desentrañamiento de algunos cabos útiles para devanar una madeja que se complica por momentos. Con este objetivo, voy a aprovechar mi posición tecnológica, no tecnocrática, para usar algunos modelos del sector informático, adecuados para transmitir algunas ideas generales, que espero puedan ser útiles en este afán de clarificación.

2. La integración, un circuito multiphas

Primer modelo paradójico: si hay un sector donde pueda hablarse de integración, este es el sector informático. Integración política por un lado, integración económica por otro, integración técnica por un tercero. Políticamente, esta integración entraña una concentración en dos países que no tiene parangón con ninguna otra revolución tecnológica pasada. Con el decidido apoyo de sus respectivos gobiernos, Estados Unidos y Japón capitalizan hoy más del 95 por ciento de los esfuerzos de investigación en materia informática, con el nada oculto propósito de barrer del mercado en la propósitos de barrer del mercado, en la próxima década, al resto del mundo, Europa Informática y esfuerzos conexos.

Desde un punto de vista económico, es difícil encontrar una concentración semejante en cualquier otro sector estratégico, con una compañía que domina años tras años la mitad del mercado mundial y que, sin diversificarse excesivamente en forma de conglomerado ni perder poder en forma de asociaciones con gobiernos ni empresas, sigue abriendo intereses en multitud de otras actividades más o menos conexas (espaciales y financieras sobre todo). A nivel planetario, y tras el esperanzado paréntesis abierto por la microinformática artesanal de los valles silicónicos, el sector ha vuelto a caer en un oligopolio con tendencias centralizantes cada vez más claras. Tecnológicamente, la informática es el reino de los "circuitos integrados", como base de una miniaturización amplia que va al encuentro de una eficiencia creciente de costes y energías. Si se contempla con más atención la evolución técnica que subyace a esta concentración de funciones e integración de componentes y circuitos, pueden verse estructuras de tipo "multicapa", es decir constituidas por diferentes niveles que tienen una cierta unidad funcional propia, y que interactúan unos con otros a través de diversos puentes de comunicación.

3. Divide modularmente y vencerás integradamente

Segundo modelo paradójico: detrás de esta forma de organizar los circuitos integrados puede encontrarse el viejo principio de "divide y vencerás" (aplicado en este caso a un problema de complejidad técnica, como "enemigo" principal). Este método para abordar la integración de un sistema, precisamente desde su "descomposición" en elementos más simples, seguida de su "recomposición" por interconexión de las piezas elementales, también puede aplicarse ¿porqué no? al Sistema Latinoamericano. Es probable que se esté ya aplicando implícitamente, sin que aún estén diseñados completamente los caminos de interconexión. En efecto, hay "capas" múltiples y multiformes de elementos que colaboran a la integración latinoamericana. Unos son elementos conscientes y otros son implícitos: vistos desde dentro, aún tienen el aspecto de rompecabezas; pero vistos desde fuera, ya van adquiriendo una "gestalt", una estructura aún incompleta pero conformadora que anuncia la cristalización continental, con tanta esperanza para los que aspiramos a ella, como inquietud para

los que viven de nuestra desunión. Y este es el tercer modelo paradójico que subyace a este artículo: la integración es un fenómeno "vivo" y no mecánico. ¿Qué quiero decir con esto? Estamos ante un sistema que tiene un crecimiento retroalimentado, donde todo son dificultades desde el interno y el entorno mientras que no se alcanza la masa crítica de interconexión; pero el crecimiento de este sistema se "dispara" por esa misma retroalimentación, cuando la conciencia de haber llegado a dicha masa crítica se sobrepasa.

A partir de ese período, el crecimiento exponencial y las facilidades de su automantenimiento parecen incomprensibles para quienes han contemplado los fatigosos y largos primeros pasos.

Quede claro que con esta imagen no pretendo difundir una actitud fatalista y pasiva, sino constatar y difundir, por el contrario, un optimismo estratégico, necesario para valorar la importancia de construir activa y responsablemente los primeros pasos aparentemente más alejados de la integración con la perspectiva adecuada.

4. El substrato geopolítico y cultural

Aunque parezca un lugar común, hay que empezar por tratar en primer lugar una doble "capa" profunda de la integración, tan superficialmente mórbida en apariencia y a la vez tan enraizada en nuestras características. La capa constituida por Nuestra Geopolítica y nuestra Cultura comunes está aquí integrada conscientemente, para fusionar lo físicamente dado con lo históricamente adquirido. Por mucho que un uso inexacto, demagógico, vulgarizante y no siempre desapasionado haya casi logrado desvalorizar estos aspectos, no debe considerarse como una referencia banal la constatación continental de la latinidad americana. Sobre todo porque esta "continentalidad", en el más puro sentido etimológico de la palabra, sigue produciendo, a extraños más que a propios, el asombro de su insuficiente unión política.

La geografía sería algo así como el "hardware" (o soporte físico, según las academias de la lengua) y la cultura sería su inseparable "software" (o soporte lógico) que subyacen al sistema latinoamericano. Entre ambas premonicionan la existencia de un conjunto integrado global, concebible como un proyecto natural y lógico, si lo comparamos con otros proyectos

* Director General de la Oficina Intergubernamental para la Informática (IBI), con sede en Roma (Italia).

relacionables.

Por ejemplo, el factor de unidad geográfica existe en Europa, pero su posición física de costante paso fronterizo entre civilizaciones ha dado como resultado histórico una gran fragmentación cultural que dificulta muchos de los proyectos en común que dicha geografía potenciaría. Es así que la proximidad física ofrece a todo proyecto de telecomunicaciones europeo grandes ventajas económicas y técnicas en el terreno del hardware, compensadas por los grandes inconvenientes de software a las dificultades de interconexión, culturales unas y más específicamente políticas otras, en el terreno de los protocolos.

Se sabe que cualquier satélite de difusión directa cubre fácilmente buena parte del territorio europeo, pero se reducen las economías de escala porque cada país tiene que disponer de capacidad propia para preservar su cultura y lengua: es aleccionador que el resultado heteronacional incluso transforma las ventajas técnicas en inconvenientes, a causa de la "interferibilidad" de las comunicaciones y de la saturación de las ondas y las órbitas, como demostración evidente del retraso más o menos evitable de la cohesión política y cultural europeas respecto a las nuevas fronteras técnicas.

La Commonwealth podría ser un ejemplo simétrico de unidad cultural y de dispersión geográfica que opera justamente al revés del caso europeo. Aquí los interfaces de comunicación y por lo tanto el "software" son comparativamente mucho más sencillos, pero las distancias son prohibitivas y también lo es la configuración general del "software".

Este substrato geográfico y cultural latinoamericano, que algunos ven tan amorfo, tiene precisamente las cualidades de la base amorfa cristalina de los circuitos integrados usados por la informática: mantiene, por su sola presencia aparentemente pasiva, el necesario soporte para la conexión de los elementos activos, que pueden operar así de forma integradora. Para seguir con el ejemplo anterior, las comunicaciones por satélite en Latinoamérica son infinitamente más sencillas, tanto en hardware como en software, si se comparan a las europeas o a las de los Dominios de "Riqueza Común" angloparlante. Si todavía subsisten obstáculos en este sector, más pueden ligarse a la artificialidad de muchos límites fronterizos que a las dificultades debidas a las infraestructuras naturales o a la

incomunicabilidad cultural.

5. Estrategia para nuevos o para viejos problemas

Los europeos no sólo se enfrentan con la catástrofe "natural" de tener que organizar la conexión de diez —pronto doce— mentalidades estatales muy diversas, a base de interfases en ocho —pronto diez— lenguas nacionales (e innumerables lenguas regionales). Para colmo de dificultades de cara a su presente y su futuro comunitarios, el contenido de los mensajes intercambiados se inició (y en buena parte sigue refiriéndose mayoritariamente) en la agricultura, el carbón y el acero, que son los símbolos prototípicos de las dos primeras revoluciones tecnológicas. Mientras tanto, los "partenaires" estadounidenses y japoneses siguen quemando etapas para entrar en la nueva revolución tecnológicoeconómica de la información.

Incluso estos problemas hubieran podido abordarse, en las dos décadas de existencia de la Comunidad Europea, con mentalidad progresista: pero las autoridades europeas eligieron ver —o se vieron forzadas a ver— la agricultura, las minas y la siderúrgica con la visión política de las subvenciones, el reparto del mercado, el proteccionismo internacional o el inmovilismo social. Europa ahora se da cuenta, ojalá no sea tarde, que el esfuerzo debe de hacerse en la investigación y desarrollo de sectores de futuro. Por esto y desde hace poco, viene lanzando en algunas de las llamadas nuevas tecnologías, y especialmente en la tecnología de la información, programas estratégicos como FAST y ESPRIT, con los que el IBI por cierto colabora estrechamente. La polémica surgida en torno al lanzamiento del programa Eureka por el presidente francés marca las dificultades de comprensión que siguen teniendo estas iniciativas; por otra parte tan tardías que rozan el límite de la inutilidad, en el acelerado contexto que marcan otros colosales proyectos actuales, como las galácticas defensas estratégicas de EE.UU. o la sociedad multirobotica presentada popularmente por los japoneses en la feria de Tsukuba. Los latinoamericanos haríamos mal sin embargo en infravalorar la experiencia comunitaria europea para el largo camino que nos queda por recorrer.

6. Mirando hacia adelante

La elección de objetivos estratégicos sobre los que centrarse condiciona en parte la potencia de la acción integradora. Como se

enseña a todo principiante de karate, si se quiere alcanzar con eficacia un punto de impacto en el adversario, hay que apuntar mentalmente mucho más allá de la superficie. Por ejemplo, quien quiera solucionar problemas de la agricultura, u otros, no puede dedicarse sólo a mejorar las técnicas implícitas al sector. Sólo analizando íntegramente el contexto y abordando con decisión prioritaria sus parámetros principales, puede salirse del frecuente círculo vicioso que no sale de una "navegación a vista" sin puntos de referencia y siempre con el mismo horizonte. La informática es hoy sin duda la nueva "brújula" que permite sobrepasar las referencias limitadas de cada contexto y proporcionar una estrategia de travesía que evite navegar en círculo.

Latinoamérica se encuentra en una encrucijada importante: la elección de sus objetivos de integración. En campos como el agrícola, el energético o el industrial, contemplados como locomotras de cambio, las posibilidades latinoamericanas, como las europeas, existieron en los años cincuenta y sesenta. Ni los resultados entonces conseguidos ni la actual importancia central de dichos sectores permiten hipotetizarlos hoy como hilos conductores de la nueva revolución estructural.

Ningún lector mínimamente informado puede dudar hoy del poder de la informática para transformar la economía, la sociedad, la cultura y hasta la geopolítica. Nuestro planeta, bajo el impulso informático, se dice publicitariamente hoy que "gravita" hacia la Cuenca del Océano Pacífico (cuyas aguas milagrosas por cierto no parecen bañar a nuestros países andinos, istmeños y aztecas).

Pero cuando se intenta asociar esta evidencia informática con la coyuntura latinoamericana, aparecen en su contra posturas intelectuales defensivas. Según algunos, habría que renunciar a esfuerzos informáticos ni siquiera testimoniales, para poder solucionar antes multitud de problemas pendientes que no sólo parecen exigir el sacrificio ritual al presente de todos los medios materiales, sino también la inquisitorial renuncia a cualquier esfuerzo mental para dilucidar posibles caminos de salida.

7. Convertir los problemas en virtudes

La persistencia y gravedad de los problemas actuales latinoamericanos tiende a considerarlos más como estructurales que

como coyunturales, y probablemente no falten razones reales a favor de esta visión. Pero esto no tiene por qué desembocar en renunciadas, sino en determinaciones más firmes y en análisis más profundos, no sólo sobre las causas y los efectos, sino sobre las estrategias posibles para superar los entornos desfavorables y para establecer condiciones globales de desarrollo más dominables por nuestros países. En este tipo de "batallas" de desgaste, no son irrelevantes las actitudes psicológicas de esperanza o de resignación con las que se contempla la misma y única realidad de la situación; estas actitudes no dependen sólo de la voluntad, pero pueden construirse poco a poco y terminan por dar resultados de sinergia colectiva, inimaginables para los profesionales de los enfoques pesimistas.

Incluso existe una visión distorsionadora de la realidad y esquematizadora de las posibilidades futuras, que llega hasta a embellecer ideológicamente el retraso tecnológico en un momento dado, como una mayor disponibilidad de ventajas inmediatas. La informática en particular, con su ley exponencial de decrecimiento de precios y crecimiento de capacidades, daría la razón a las opiniones más inmovilistas, si no hubiera por medio el problema de la dependencia.

Un simple consumidor informático recibiría aparentes beneficios inmediatos sobre sus predecesores, sin más que adquirir lo más tarde posible productos que son cada vez más baratos y más simples de usar. El pecado mayor sería fabricar cualquier cosa, cuando hay tantos cacharros disponibles en el mercado. Pero la fácil situación de ese consumidor es la de un drogadicto que no puede racionalizar ni cubrir autónomamente por sí mismo sus necesidades, cada vez más dependientes de un suministro ajeno: el síndrome de abstinencia le pone en las manos del proveedor, esta vez para pasar por cualquier horca en precios y prestaciones. Hasta ahora la competencia interna del sector proporcionaba algunas alternativas, no demasiadas, para no adicionarse en una marca y tecnologías determinadas. La tendencia a la concentración creciente de la oferta por un lado, junto con la exigencia consumista de la última moda por otro, van a dar a muchos países no pocas pesadillas al término del "paraíso artificial" en que todavía se encuentran.

8. Factibilidad técnica y voluntad política
Hoy es posible, aunque no fácil, tener algún grado de presencia técnica en el sector informático, estudiando cuidadosamente alcances y objetivos compatibles con las posibilidades propias. Con la difusión de la microinformática, la curva de complejidad de los productos, elevadísima en los años setenta, está pasando durante esta década por un umbral mínimo, antes de incorporar para los años noventa las nuevas sofisticaciones de la Quinta Generación. Sin creer en las burdas simplificaciones de estudiantes que se hacen multimillonarios fabricando micros en garajes, es cierto que el propio avance tecnológico ha bajado el umbral de accesibilidad técnica (no organizativa ni económica) a niveles increíbles hace diez años.

Por tanto la informatización, tanto como la integración, es un objeto de decisiones en las que la voluntad política de los dirigentes juega un papel central: porque no basta con que ambas aparezcan como lógicamente evidentes y como técnicamente factibles. La integración y la informatización pertenecen a un bloque de priorizaciones estratégicas que hasta ahora no solían considerarse imprescindibles para la supervivencia diaria: han aspirado durante largo tiempo al menos a permanecer en un estado de preocupación latente. El problema se presenta a menudo de forma súbita y exige unos resultados efectivos que no se pueden improvisar, pero que sí pueden realizarse en períodos razonablemente cortos de tiempo, siempre que la presencia latente tenga preparados suficientes núcleos de arranque. Tampoco hay que exagerar: no todas las decisiones políticas que se toman en los países con graves problemas tienen el mismo grado de urgencia inminente para la supervivencia. Muchos países con estructuras socioeconómicas duales disponen, pese a sus grandes carencias, de "huecos" (que a veces son "agujeros negros") políticos y presupuestarios para hacer ciertas elecciones económicas y tecnológicas que exige un sector no despreciable de la sociedad, con aspiraciones y elementos movilizados cualitativos y no sólo cuantitativos. La integración y la informática por tanto son importantes herramientas políticas para los dirigentes, que pueden ver apoyadas unas u otras de sus opciones estratégicas por sectores sociales significativos. Por ejemplo, las iniciativas de algunos países latinoamericanos para dotarse de cierta dosis de capacidad nuclear endógena han tenido que ser mucho más persistentes y han sido

más costosas que las que hubieran sido necesarias para tener una equivalente a autonomía informática, con la ventaja para ésta de una penetración infinitamente mayor en múltiples sectores económicos y capas sociales.

A este respecto, sería ilustrativo comparar a fondo las consecuencias de las decisiones políticas alternativas, en los años setenta, de Argentina por lo nuclear y de Brasil por lo informático, más allá de la consideración de los problemas inmediatos que sufren paralelamente ambos países con sus situaciones económicas y políticas coyunturales. Aun a riesgo de no tomar en cuenta matices bastante complejos, parece claro que Brasil podrá aprovechar más completa y profundamente los resquicios que le deje el estrangulamiento de su deuda, a pesar de carecer de las materias primas para una inmediata apertura comercial exterior, como son el petróleo y los alimentos para Argentina.

9. Optimización y economía

Esta diferenciación de los países latinoamericanos por sus recursos naturales y por sus estrategias políticas, lejos de dificultar su convergencia, es un factor adicional que enriquece las necesidades y perspectivas de la integración. En muchos casos, la más o menos eficaz especialización en ciertos sectores ha dado como resultado diversos tipos de super e infracapacidades de producción nacionales. Estas pueden ser completadas por las simétricas situaciones de los países vecinos, y deben serlo en la medida de las exigencias de mercados mayores y más racionales que imponen las actuales reorganizaciones tecno-económicas. Pocos mercados se justifican hoy en las fronteras actuales de los países: la elección no es, por tanto, si hay que producir o no para un mercado interior, sino cuáles son las distintas condiciones de ecuanimidad comercial que ofrecen los mercados internacionales. Se trata por lo tanto de apostar, bien por una inmediata política ultraliberal e insolidaria, que es la propugnada por países como EE.UU. que tienen posiciones sólidas y todo que ganar, o bien por la construcción de una estrategia de cooperación creciente entre socios equivalentes, que encuadre su libertad de acción en la defensa de los intereses comunes. Efectivamente hoy todavía se trata de una apuesta. Puede que los algoritmos de optimización económica, aplicados por separado a los países (los espacios únicos de existencia real y legal, aunque nos pese),

justifiquen más las opciones ultraliberales (y para convencer menos científicamente a los que no se creen la ortodoxia económica de ciertas medidas, no faltarán otras pruebas contundentes). Pero la aplicación de esos algoritmos a otros espacios más amplios podría dar otros resultados sorprendentes, que glosaremos brevemente en algunos casos.

10. Deuda del pasado, presente y futuro

La deuda latinoamericana es hoy sin duda la herencia aparentemente más desestabilizadora a la que se enfrentan muchos gobiernos. Excelentes expertos han analizado la situación explosiva que está generando, las presiones poco éticas que la subyacen y la dificultad extrema para encontrar salidas civilizadas a una explotación neocolonizadora, fuera de un nuevo orden económico propugnado por la gran mayoría de la comunidad internacional. Los jefes de estado latinoamericanos lanzaron desde Quito un grito de angustia y de indignación que es la nueva Carta de Independencia del continente y que el IBI recogió inmediatamente para enfocar en el mismo camino integrador la Reunión de Cali sobre Informática y Soberanía. No quiero por tanto más que añadir, como lego en la materia, mi modesta ayuda a este movimiento tan justamente encabezado, animando a explorar soluciones que ofrezcan nuevas alternativas, por complementarias que éstas puedan ser al problema principal. En efecto, si analizamos el fondo de nuestro problema económico, nos encontramos ante una crisis de pagos, que todavía podría no ser una crisis de producción. Nuestros países pueden producir y necesitan consumir, pero no pueden pagar con el intercambio desigual ofrecido por el mercado internacional que dominan los EE.UU. y otros países desarrollados.

Para aliviar los problemas más agudos, algunos países latinoamericanos han resucitado la solución de intercambios estatales de productos vitales (minerales, petróleo, alimentos) por un trueque que no consuma los preciosos medios de pago, sin dejar de sostener la producción y el consumo. Hasta ahora los intermediarios financieros han facilitado, con su poder de cambio monetario, los intercambios comerciales mundiales necesarios en el espacio y en el tiempo. Pero este gran adelanto de la humanidad renacentista sobre las ferias de trueque medievales, amenaza por el juego de autosalvación a toda costa de ciertas potencias hegemónicas, con no ser adecuado, al menos por ahora, para cumplir su papel

inicial de colchón suavizante entre las interferencias productivas locales y nacionales. Si comprendemos que en el fondo los movimientos financieros no son tanto movimientos de dinero y monedas (como equivalentes a cada uno de los productos materiales por intermedio de los costos y los precios), sino movimientos de información. Estos movimientos de información pueden referirse directamente hoy a los productos, gracias a las nuevas capacidades informáticas, sin necesidad de referirse obligatoriamente a patrones monetarios intermedios. En ciertas circunstancias, estos mecanismos de equivalencia directa ya se vienen usando en el comercio estatal entre países de los dos bloques, y cada vez más en el comercio estatal entre países del Tercer Mundo. En el foro de las Comunidades Europeas, el IBI ya ha presentado la posibilidad de extensión de esta solución "clearing" a los sectores privados, gracias a los intercambios de información que puede proporcionar hoy con gran seguridad la informática. También los europeos necesitan el salvamento del comercio mundial, cuyo colapso no va a hundir sólo al Sansón tercermundista, sino con él a todos, sean justos o filisteos.

11. Servicio a los servicios

El IBI tiene experiencia en suficientes zonas del mundo para considerar que Latinoamérica está en mejores condiciones que otras regiones para desarrollar el tipo de informatización que prepare estratégicamente su integración, sin descuidar las necesidades informáticas diarias. No se trata en muchos casos de crear ex novo nuevas estructuras, sino de adaptar las existentes a nuevas necesidades, en dos etapas: una intermedia que supere las incompletas infraestructuras actuales, cuidando que el resultado no sea compatible con aquéllas, a la vez que permita una mayor autonomía nacional; y la preparación de una etapa definitiva, bien enganchada a la evolución tecnológica general de los países desarrollados.

Un buen paradigma de lo anterior podría ser la estrategia del propio IBI para dotar a Latinoamérica de una red pública de transmisión de datos, construida país a país pero integrable por simple voluntad de éstos con acciones técnicas fáciles y rapidísimas. La tecnología de esta red ha sido seleccionada por cumplir unas características determinadas: es una de las redes más probadas dentro de las de alta

tecnología, pero a su vez es poco sofisticada y no impone dependencias técnicas. Esto, unido a la identidad idiomática entre proveedores y usuarios, debe permitir alcanzar en dos años esa primera etapa intermedia de alto dominio de la tecnología de redes a media docena de países latinoamericanos, que podrán así arrastrar a todo el continente hacia una red integrada y autónoma tan sofisticada como los servicios a prestar exijan y sus propias posibilidades técnicas permitan. Mientras tanto, las seis redes nacionales operantes en 1986 pueden solucionar en su etapa intermedia todas las aplicaciones normales de transmisión de datos (finanzas, transportes, bancos de información, comercio, educación, salud, administración, etc.) que necesita cualquier país desarrollado, a la vez que los usuarios se acostumbran también a su empleo y van abriendo un mercado hoy inexistente.

12. Cultivar la industria

La instalación eficaz de esta infraestructura homogénea de comunicaciones constituye el primer eslabón imprescindible para una transformación en profundidad de la producción y de la sociedad, a partir de las tecnologías de la información. Desde esta base puede pensarse en un sistema nervioso interconectado que permita un mejor uso de los recursos de cada país y en su momento, la interconexión del continente en una red neuronal superior. Pero la informatización no es un fin en sí misma. Es tan sólo un medio esencial, pero un medio al fin y al cabo, para valorizar las capacidades productivas. Por sí sola está lejos de agotar las necesidades productivas de los países. Lo que ocurre hoy es que la informática se inserta profundamente no sólo en todos los procesos productivos, sino en buena parte de los productos mismos (desde el automóvil a la lavadora, pasando por el reloj de pulsera o el televisor) y hasta en las propias relaciones sociales. Cualquier relanzamiento productivo hoy ya no puede hacerse sobre la base de una diferenciación sectorial que, con la homogeneización promovida por la gestión económica, ya ha perdido buena parte de su sentido (incluso en casos como la separación de lo agrario frente a los extractivo y manufacturero). La base del relanzamiento es precisamente la homogeneidad gestora apoyada informáticamente, que proporciona separada o íntegramente la situación del mercado, sus perspectivas, la optimización del diseño, la

diferenciación exclusivista, las economías de fabricación y distribución, los controles de la calidad y hasta la propia periodificación de las sustituciones. Estas nuevas posibilidades, cada vez más accesibles por vía de los microcomputadores, empiezan a entrar en la perspectiva de muchos gobiernos para quienes la informática hasta ahora sólo era un elemento modernizador de sus infraestructuras administrativas públicas centrales.

El IBI también empieza a abordar esta segunda etapa de apoyo a los países en su política de Informática Industrial, con la inminente puesta en marcha de un Instituto Internacional específicamente dedicado a esta actividad.

13. La era del sector cuaternario

Un mercado de servicios interconectado informáticamente y una difusión creciente de la informática en medios no sólo administrativos, sino también productivos, son las dos bases imprescindibles para organizar con posibilidades autosuficientes un dominio sistematizado del sector de las tecnologías de información, en una primera fase en cada país y en una segunda fase en el ámbito integrado latinoamericano. Venezuela emprendió en 1983 un análisis de sus sectores económicos que arrojaba un sorprendente porcentaje, cercano a la mitad de los recursos financieros y humanos venezolanos, dedicado al tratamiento de la información en sentido amplio. En este nuevo sector cuaternario se incluyen desde las actividades no directamente materiales de los sectores primario, secundario y de los servicios a la producción (transporte, energía, ciclo de agua, finanzas, seguros, etc.), hasta los servicios a las personas y a los países. Resultados semejantes se obtendían hoy en muchos otros países latinoamericanos, sin más que separar en la antigua división de sectores económicos este sector cuaternario de información, con las mismas técnicas de análisis de origen norteamericano empleadas en Venezuela. El problema hoy ya no es por tanto identificar un sector de información con una importancia cuantitativa bien establecida, sino de analizar la manera cualitativa como se realizan las ofertas que dicho sector propone para cubrir horizontalmente las necesidades de producción y tratamiento de toda la economía de los otros sectores; sobre todo cuando una política de mero consumo puede poner casi el 50 por ciento

de las economías nacionales en manos exteriores.

El IBI está ayudando a varios países africanos y árabes para construir núcleos de producción informática en alguno de los posibles niveles de abastecimiento endógeno (software, mantenimiento o fabricación): curiosamente el IBI no tiene fuertes peticiones latinoamericanas en este sentido. Sin entrar en la interpretación de esta actitud diversa, puede asegurarse para Latinoamérica que una producción nacional industrial informática sólo debe ser abordada en el marco de un mercado regional más amplio. Este debe permitir acuerdos de intercambio y especialización suficientes para poder resistir la competitividad exterior sin excesivos sacrificios, abordando cada uno de los niveles de autoconstrucción y empezando por el inmenso campo del software.

14. La ayuda de la historia

Los dirigentes latinoamericanos se encuentran hoy, por las razones económicas y tecnológicas antes citadas, con cierto tiempo (no mucho, hasta el final de la década como máximo) para tomar decisiones políticas preliminares, que permitan la elaboración conjunta de una estrategia: ésta contemplaría conjuntamente la integración económica y política de sus estados, aprovechando el cambio obligatorio que exigen a escala planetaria la nueva tecnología informática.

Esta situación recuerda, "mutatis mutandi", otro momento histórico para nuestros países. La labor grandiosa de los libertadores no se ve empujada a un ápice si las relacionamos con su entorno económico y tecnológico. La liberación latinoamericana no fue sólo una serie de batallas históricas en las que David vence a Goliath contra todos los pronósticos, sino que se encuadra en una triple situación, política, económica y social del entorno.

La independencia por una parte de Estados Unidos y por otra del Nuevo Mundo hispanoparlante (Brasil es un caso en parte diferente) no puede separarse políticamente de la "guerra fría" entre las dos superpotencias de entonces (Gran Bretaña por un lado y España por otro). Los libertadores no dejaron de aprovechar la coyuntura de la simpatía "activa" y del inmovilismo obligado de ambas, para debilitarlas simultánea y recíprocamente. La independencia es también hija de la revolución industrial y de las clases

políticas que la soportan. Los Estados Unidos aprovecharon esta coyuntura revolucionaria (sobre todo con medios de comunicación como el ferrocarril y el telégrafo) para crear el país de la revolución industrial por excelencia; y lo hicieron sin complejos frente a la potencia industrial británica, pagando además el alto costo de una guerra civil entre los dos sistemas del Norte burgués y del Sur terrateniente. Latinoamérica se quedó a medio camino de la revolución tecnológica, política y social con sus estructuras feudales "sudistas". No se consolidó así una clase política capaz de aprovechar la revolución industrial, que a su vez hubiera exigido la imprescindible integración política. Desde la desaparición de los libertadores, el sueño de esta integración política durmió como rescoldo popular, puesto que no resultó una infraestructura técnica y económica que la exigiese. Durante siglo y medio Latinoamérica ha vivido centrífugamente hacia los mercados naturales, prolongado así el medievalismo postcolonial con el que a veces se nos identifica folclóricamente. La nueva revolución tecnológica que entraña la informática nos exige un posicionamiento y nos ofrece una nueva oportunidad respecto a la integración, que probablemente será la definitiva. Capacidades técnicas no nos faltan, con la ríada de latinoamericanos que nutren con sus nombres y trabajos de punta los laboratorios avanzados estadounidenses. El desafío más bien se orienta hacia los dirigentes que sepan o no ver la integración como indisolublemente unida a la herramienta que ofrece la revolución informática y que sepan utilizar esa palanca. La ilusión de los pueblos se manifiesta siempre que puede por la solidaridad y la integración de las repúblicas hermanas. Se trata entre otras cosas de que muchos dirigentes, sensibilizados ya dentro del Club de Cali y de otras instancias, logren explicarles profundamente cuáles son las condiciones técnico-económicas de esta secular aspiración y los caminos para reverdecir la esperanza en la propia identidad. En estos tiempos de crisis ideológica, sólo actitudes prudentes pero firmes que ofrezcan perspectivas estratégicas son capaces de rendir ciento por uno: no defraudarán a quienes las mantengan por encima de las miserias de cada mañana política y las sombras de cada atardecer económico.

Situación y perspectivas de la informática y la microelectrónica en el desarrollo económico de América Latina

José Carlos Barona*

Introducción

En la sociedad moderna, las interrelaciones adquieren una complejidad creciente día tras día y una de sus consecuencias inevitables es la necesidad de manejar un volumen cada vez mayor de datos y de información. Los datos y la información han pasado a ser un elemento necesario en la dinámica de la evolución social —sobre todo en las sociedades en las cuales la tecnología y los servicios desempeñan un importante papel—, al igual que en las relaciones entre las naciones. Constituyen un factor decisivo para la adopción de decisiones en los niveles más diversos. Al progresar los conocimientos y al diversificarse y requerir nuevas investigaciones sus aplicaciones, resulta necesario disponer de información precisa sobre el estado de un problema, e incluso de su evolución probable, antes de poder tomar medidas al respecto. De allí que la utilización racional de los recursos naturales y humanos, el desarrollo científico y tecnológico, y también el progreso agrícola e industrial, así como el adelanto de la cultura y del bienestar social, requieran un tratamiento de datos cada vez más eficaz y el acceso a una información extremadamente diversificada y completa. Estamos asistiendo hoy a la aparición gradual de un complejo de disciplinas científicas, de ingeniería y tecnológicas en general, y de técnicas de gestión, que nos ayudan a hacer frente a los datos y a la información de un modo más sistemático,

sin perder de vista su contexto social, económico y cultural general¹. La aguda crisis por la que atraviesa América Latina, la pesada carga de su proceso de ajuste con motivo de su voluminosa deuda externa², y el desafío y la necesidad de avanzar hacia un desarrollo industrial moderno conforme a sus capacidades y posibilidades financieras, que aproveche en forma óptima sus recursos, hacen cada vez más urgente e importante el transitar económico en forma sistemática y planificada.

Cabe además, en ese contexto, poner de relieve el creciente impacto de las tecnologías avanzadas, el proteccionismo comercial que afecta a los productos de exportación de América Latina y el Caribe y la agresión económica de que es objeto nuestra región (principalmente por parte de los Estados Unidos, a través de la Ley de Comercio Exterior y la Ley de Marina Mercante, ambas de 1984).

Todo lo anterior hace más urgente el contar con bases de datos confiables y Redes de Información en los distintos niveles y respecto de diversas materias, para apoyar los planes y estrategias de desarrollo económico de los países latinoamericanos y del Caribe (al respecto, juegan un rol clave la informática y la electrónica). En ello están empeñados casi todos los gobiernos de los países de la región.

La informática y la planificación

La información constituye un instrumento esencial para la planificación económica y social, ya que permite someter a tratamiento un gran volumen de datos, elaborar modelos y seguir de cerca la realización de programas y proyectos. En segundo lugar, proporciona el modo de mejorar las condiciones en la gestión de empresas y servicios de todo tipo. Por último, puede aumentar considerablemente las oportunidades que tienen los países en desarrollo de instalar eficazmente unos sistemas de producción que, a la vez que les ayuden a atender sus propias necesidades, les permitan competir en los mercados mundiales. Por consiguiente, interesa a todos los países asignar a la informática un lugar importante en su política científica y tecnológica, como modo de contribuir a la consecución de una mayor seguridad económica y también para poner al servicio de sus objetivos de desarrollo un instrumento de extraordinaria eficacia³.

Hoy en día, la informática es uno de los campos más importantes del saber, por lo

que la cooperación regional en él puede permitir a la vez su mejor utilización al servicio del desarrollo de las economías latinoamericanas y orientar las nuevas investigaciones hacia áreas interesantes para todas las naciones de América Latina y el Caribe.

La microelectrónica: una tecnología revolucionaria

La microelectrónica se considera una tecnología revolucionaria por diversas razones. En primer lugar, comparada con las tecnologías tradicionales, incluida la electrónica basada en el transistor que la precedió. La microelectrónica, basada en el circuito integrado, se ha desarrollado mucho más rápidamente. En segundo lugar, la gama de sus aplicaciones es incomparablemente más extensa y abarca una gran diversidad de tareas que implican la recepción, tratamiento y transmisión de la información. El microprocesador puede utilizarse casi siempre que se aplica una tecnología de tratamiento de la información, sea de índole electrónica, eléctrica, mecánica, neumática o hidráulica. En tercer lugar, su utilización se ha difundido con suma rapidez y facilidad, debido esencialmente a la activa competencia entre numerosos fabricantes, que la extrema brevedad del ciclo de vida de los productos creados en cada fase del desarrollo tecnológico hace todavía más encarnizada. El resultado global de todas estas características es que resulta imposible hacer previsiones acerca de sus futuros campos de aplicación. Desde una perspectiva diferente, se sostiene a veces que la microelectrónica difiere de la tecnología tradicional por el hecho de que, mientras que esta última puede considerarse como una prolongación funcional del cuerpo humano, la primera, en cambio, representa una prolongación de la capacidad intelectual del hombre: sólo la imaginación limita la aplicación de la microelectrónica. En el Cuadro 1 se presenta una lista de aplicaciones del microprocesador. Este último punto está estrechamente relacionado con la convergencia de otros progresos tecnológicos que favorecen la difusión de su utilización y que, a su vez, son estimulados por el desarrollo de la microelectrónica: lasers, tecnologías de impresión y de visualización, satélites, fibras ópticas, etc. Ello hace que sea casi imposible hablar de la microelectrónica por separado, y que se recurra a menudo al término "tecnología de información"⁴.

* Economista y abogado mexicano con amplia experiencia en asuntos económicos latinoamericanos. Se desempeñó hasta julio de 1985 como Director Alternativo de Cooperación Regional del Sistema Económico Latinoamericano (SELA).

Cuadro 1
Aplicaciones del microprocesador, por sectores

Sector	Aplicación	Ejemplos
<i>Bienes de consumo</i>	Aparatos electrodomésticos	Lavadoras de ropa, hornos de cocina, máquinas de coser, planchas eléctricas de seguridad, detectores de humo, aspiradores de polvo, secadores para el cabello, sistemas de respuesta automática y de análisis de llamadas telefónicas, cerraduras y timbres de puertas de entrada, máquinas lavavajillas.
	Artículos de recreo	Receptores de televisión, juegos video, grabadoras video, cadenas de alta fidelidad, microordenadores de composición musical, muñecas parlantes, juegos informáticos individuales en sala, juegos intelectuales programados para ordenador individual.
	Artículos de uso personal	Aparatos fotográficos, cámaras, calculadoras, relojes, despertadores, cuadernos electrónicos, diccionarios electrónicos parlantes.
	Automóviles	Sistemas de visualización en el tablero de instrumentos, mando del motor (encendido, escape), dispositivo anticollisiones, sistemas de frenado, sistemas de ajuste del motor a domicilio, silenciadores con desfase, medida del nivel de carburante, regulador de tensión eléctrica.
<i>Ordenadores e instalaciones periféricas</i>	Equipos para memorias	Control magnético de disco/tambor, memorias a base de semiconductores.
	Equipos de entrada/salida	Sistemas de perforación, terminales "inteligentes", terminales de puntos de venta, lectores de caracteres ópticos, impresoras/visualizadores, transferencia de fondos electrónica, "modems".
	<i>Equipos de transmisión de datos</i>	<i>Ordenadores de entrada-salida, multiplexores</i>
<i>Telecomunicaciones</i>	Equipo de central	Centrales telefónicas públicas y privadas.
	Equipos de transmisión	Transmisión por multiplex para reparto del tiempo sistemas de conmutación télex.
	Equipos de abonado	Terminales telemáticos, telescriptores.
<i>Equipos de oficina</i>	Tratamiento de información	Máquinas contables, ordenadores de oficina.
	Tratamiento de textos	Procesadores de textos, unidades de captación de dictados audio, copiadoras, facs/miles.
	Equipos audio	Aparatos de respuesta automática a llamadas telefónicas, sistemas de conmutación telefónica, sistemas para el dictado.
	Transmisión de informaciones	Correo electrónico.
<i>Auxiliares para el comercio al por menor</i>	Ventas	Cajas registradoras, terminales de puntos de inventario, terminales portátiles, sistemas de control de existencias, sistemas de manipulación de materiales, máquinas para pesar y medir.
<i>Banca y seguros</i>		Distribuidores de billetes de banco, ventanillas electrónicas, sistemas de facturación y de contabilidad, equipos telefónicos de transacciones prerregistradas (véase también los sectores "equipos de oficina" y "ordenadores").

Sector	Aplicación	Ejemplos
<i>Instrumentos de prueba, medición y análisis</i>	Instrumentos de medida y de análisis	Máquinas de representación ondulatoria, osciloscopios, detectores de fisuras, aparatos para pruebas de fatiga a ciclos de alta y baja frecuencia, aparatos para pruebas de ductilidad y de compresión, aparatos fotoeléctricos de media analizadores de espectros.
	Equipos auxiliares médicos	Scanners a base de rayos X, scanners a base de ultrasonidos, analizadores de muestras, aparatos para pruebas de electrooculografía, aparatos para pruebas de arritmia cardíaca, electroencefalogramas, emisión de isótopos, scanner de tomografía, monitor de régimen cardíaco, ordenador portátil electrocardiografía, analizador de la función vestibular, monitor de circulación sanguínea (por zonas), aparatos para verificar la función respiratoria, radiómetros a base de microondas, electrocauterizadores, auxiliares de audiometría.
	Equipos para pruebas automáticas	Probadores de microcircuitos.
<i>Sistemas de control para la industria</i>	Equipos nucleares	Control de reactores nucleares.
	Controles de secuencias de operaciones	Control de la producción por partidas (para productos petroquímicos, para sólidos a granel), control de máquinas (máquinas herramienta, máquinas de soldadura, recubrimiento electrofítico, máquinas textiles, manipulación de materiales, sistemas de fabricación en masa, equipo para manipulación del correo).
	Sistemas técnicos y administrativos de control	Instalaciones de fabricación, monitor de rendimiento, distribución del trabajo, planificación de la producción, control y registro de existencias, control de calidad, informaciones sobre la nómina, sistemas de transporte, redes de distribución de energía eléctrica, termostatos electrónicos, reguladores de tensión eléctrica, control de la calefacción y de la climatización, silenciadores para bombas y compresores.
	Sistema de control y de registro de datos	Control de instalaciones, meteorología, ingeniería civil, control de radiaciones.
	Proyecto	Proyecto asistido por computadora, grafismo informático.
<i>Militar, aeroespacial y marina</i>	Tratamiento de la información	Sistemas de control del tránsito aéreo, sistemas de localización por radar, sistemas de navegación, ordenadores de información de operaciones militares, sistemas de codificación criptográfica digitales, medios acústicos de navegación submarina.
	Neutralización de explosivos	Estetoscopios electrónicos, detectores de explosivos.
	Armamento	Sistemas de armas con mando a distancia, armas de precisión guiadas a distancia.
	Comunicaciones	Radios portátiles para llamadas directas, comunicaciones para la marina.
	Proyecto	Proyecto asistido por computadora, grafismo informático.
<i>Sistemas de transporte</i>	Control del tránsito	Distribuidores de billetes de aparcamiento, ordenadores del tránsito rodado.

Sector	Aplicación	Ejemplos
	Servicio	Control de distribuidores de gasolina, diagnósticos de motor, equilibrado de las ruedas,
	Administración	Reservas informatizadas, registro de automóviles, equipo para el cobro de derechos de recorrido,
<i>Agricultura</i>	Cultivo y recolección	Plantadores de patatas, tractores automáticos.
	Vigilancia del ganado	Reguladores de forraje, registradores de producción lechera,
	Detección a distancia	Previsiones meteorológicas, lucha contra parásitos de cultivos,
<i>Minas y demás industrias extractivas</i>	Seguridad	Detección de humos, control del medio ambiente,
	Extracción	Material de perforación con mando a distancia.
	Prospección	Detectores a bordo de satélites, vehículos de prospección submarina.

Fuente: *Las repercusiones socioeconómicas de las nuevas tecnologías*, OIT 1985, páginas 9, 10 y 11.

Perspectivas de los avances de la microelectrónica

Japón se encuentra comprometido, desde abril de 1982, en una carrera sin precedentes en el diseño y realización de "los supercalculadores", llamados "Ordenadores de la quinta generación"⁵.

El objetivo consiste en la realización de ordenadores de un nuevo género, diseñados para razonar, manipular grandes cantidades de conocimientos y dialogar de forma natural con el hombre.

El proyecto nacional japonés pretende, precisamente, realizar sistemas informáticos destinados a tratar conocimientos con calculadores para el proceso de datos no numéricos, como máquinas de inferencia, máquinas de bases de conocimiento y máquinas inteligentes de interfaz hombre-máquina.

Los ordenadores de la quinta generación y sus programas se distinguirán fundamentalmente de los ordenadores con conocimientos porque razonarán más que calcularán y porque el usuario podrá servirse de ellos a través de un diálogo muy natural. Estas dos características, inteligencia y familiaridad, permiten prever un gran número de aplicaciones para las que la informática tradicional resulta importante. Estarán presentes estos super-ordenadores en donde es más fácil optimizar por el razonamiento que por el cálculo y permitirán la realización de sistemas de asistencia, como una especie de consejeros

electrónicos en campos como la medicina y la educación⁶.

Impacto de la microelectrónica en las economías de los países en desarrollo

En términos generales, la microelectrónica está provocando cambios acelerados en productos, en procesos, en el trabajo de oficina y en corrientes de servicios e información. En consecuencia, el perfil tecnológico de la infraestructura productiva ha dado un giro de casi ciento ochenta grados.

En una economía mundial interdependiente, con un Tercer Mundo tecnológicamente dependiente, esa evolución tan dramática está teniendo amplias repercusiones en las economías de los países en desarrollo, particularmente sobre las opciones de industrialización, la facilitación de las actividades básicas en trabajos de oficina, la repercusión en el empleo y la pérdida de ventajas comparativas.

El impacto más importante de la microelectrónica en las economías de los países en desarrollo ha sido a través de la robótica, las máquinas-herramientas de control numérico (que ha dado lugar al sistema PFAC + proyecto y fabricación asistido por computadora) y en el desarrollo y aplicaciones en los sectores no industriales. En cuanto al impacto en el ahorro de mano de obra calificada y a sus implicaciones para el desarrollo de la capacidad tecnológica autóctona, las opiniones pueden resumirse

de la siguiente manera:

1. La microelectrónica puede ayudar, dado que reduce las exigencias de calificación.
 2. El efecto anterior es temido, dado que podría provocar un aumento de la diferencia tecnológica existente en los países industrializados y en los países en desarrollo.
 3. La aplicación general de esta tecnología es buena, siempre que exista una innovación autóctona y no se eliminen los valiosos conocimientos acumulados mediante "el aprendizaje práctico y empírico".
 4. Algunas habilidades industriales se están haciendo superfluas, lo que impone una nueva capacitación de los trabajadores.
 5. Se están polarizando las habilidades alrededor de la mano de obra calificada y de la profesional con una reducción acentuada de habilidades de nivel medio.
 6. Se requieren nuevas técnicas administrativas a medida que los procesos de producción tiendan a integrar numerosas actividades que anteriormente eran objetivo de control por parte de diversos ejecutivos.
 7. El impacto del cambio técnico, que provoca incrementos en la productividad y eficiencia, puede indirectamente producir mayores oportunidades de empleo.
- A pesar de lo anterior, los temores existentes acerca del desempleo, no deben ser obstáculo a una actitud apropiada por parte de los países en desarrollo hacia la introducción de la tecnología microelectrónica. Se requiere de un enfoque positivo en un contexto dinámico y a largo plazo.
- Por lo que respecta a la pérdida de ventajas comparativas, cabe destacar que la robótica, el trabajo computarizado de oficina y las máquinas de control numérico han eliminado mano de obra, originando un incremento de la productividad tanto en el trabajo administrativo como en los procesos de producción en los países industrializados, lo cual ha reducido enormemente los costos y, en consecuencia, la atracción de las empresas transnacionales en continuar manteniendo sus plantas productivas en los países en desarrollo.
- Además del fenómeno de la desinversión, los países en desarrollo están perdiendo sus ventajas comparativas basadas en la mano de obra barata.
- En lo concerniente a productos en que participa la microelectrónica, existen sin duda marcadas tendencias de pérdida de ventajas en determinados sectores. Sin embargo, los países en desarrollo pueden mejorar sus ventajas comparativas en

sectores de exportación críticos al mejorar, mediante la microelectrónica, la productividad y eficiencia de dichos sectores.

Para la recuperación de las ventajas comparativas y el logro de un desarrollo industrial más acelerado y moderno que se adapte a las condiciones de América Latina, se debe adoptar un enfoque positivo y dinámico en cuanto a la introducción de la tecnología microelectrónica de la región, dentro de una perspectiva a largo plazo y en base a una estrategia integrada que maximice el potencial de la microelectrónica para las necesidades de los países latinoamericanos. El peligro de un cambio en las ventajas comparativas, en perjuicio de los países en desarrollo, refleja no sólo la reducción de los costos de producción sino también un mejoramiento del control de calidad que permite la automatización. La ventaja previa de los países en desarrollo, basada en tecnología convencional, está en peligro de ser erosionada, en una amplia gama de exportaciones, incluyendo fibras textiles, vestidos, calzado, artículos de cuero, radios, televisión y componentes electrónicos y maquinaria electrónica.

Desarrollo de la microelectrónica en América Latina

Estimulados por los programas de tecnologías avanzadas, en particular sobre Informática y Microelectrónica, de diversas comisiones y Agencias del Sistema de las Naciones Unidas (CEPAL, CNUSTD, SFNUSTD, ONUDI, UNCTAD y UNESCO), los países latinoamericanos han ido incorporando y desarrollando en el contexto de sus economías la tecnología de la microelectrónica, dentro de un proceso más bien desordenado y discontinuo, con variaciones de un país a otro. Los progresos más notables se registran —en ese orden— en Brasil, Argentina, México, Venezuela, Colombia y Perú.

Fue un impulso marcadamente exógeno, en que las empresas transnacionales desempeñaron un papel decisivo. Dichas empresas introdujeron principalmente la tecnología microelectrónica en la región y la aplicaron en productos concretos. Gran parte de bienes y servicios en el campo de la electrónica eran importados. En la producción local de bienes y servicios las empresas transnacionales desempeñaban un papel importante y frecuentemente dominaban el mercado. La demanda más grande de bienes y servicios electrónicos en la región era la del sector público. Esto se

debía a su papel importante en las telecomunicaciones, en el equipo de elaboración de datos y en el sector de la defensa. Las firmas privadas de los sectores industrial, financiero y de servicios, tanto nacionales como extranjeras, representaban también una parte considerable de la demanda de bienes de consumo duradero y bienes de capital.

Por su carácter estratégico en la transmisión de datos de carácter confidencial, en los sectores de las telecomunicaciones, defensa y servicios, el sector de la informática y microelectrónica, ha sido objeto de una regulación especial en Brasil⁷ y están en curso procesos para dicho efecto en Argentina, México y Venezuela.

Investigación y desarrollo en microelectrónica en Argentina, Brasil, México y Venezuela

Argentina

Argentina es un país con una importante infraestructura científica y tecnológica, con un nivel de educación muy alto y con un gran potencial para desarrollar e industrializar avances tecnológicos en microelectrónica. Después de haber atravesado por un período de "desindustrialización" en el que muchas empresas cerraron o fueron absorbidas por empresas extranjeras, la nueva política industrial está dando especial atención a sectores como la informática, las telecomunicaciones, la microelectrónica y la electrónica en general, por su dinamismo y porque se pueden integrar a una estrategia que permita impulsar un incremento en la eficiencia de todo el aparato productivo, a la vez que estimule las exportaciones, la sustitución de importaciones y el desarrollo tecnológico del país.

Los primeros intentos en microelectrónica se iniciaron en Argentina en los años sesenta y para 1974 ya se trabajaba en el desarrollo de transistores planares de silicio en el grupo de microelectrónica de CITEFA (Centro de Investigación Tecnológica de las Fuerzas Armadas). Este grupo se integró al CENICE (Centro Nacional de Investigación en Componentes Electrónicos) cuando éste se creó en 1977, con el apoyo de las instituciones estatales que representan los sectores de ciencia y tecnología, industria y defensa. El CENICE se ha convertido en una organización capaz de producir dispositivos tales como circuitos híbridos de alta calidad, con capacidad para asesorar a la industria y al gobierno en relación con el diseño y

fabricación de componentes microelectrónicos y de realizar directamente pruebas y desarrollo tecnológicos en este campo.

La Secretaría de Ciencia y Técnica coordina el programa nacional de electrónica, establecido hace más de diez años. Este programa ha canalizado apoyos a grupos de investigación y ha permitido orientar su trabajo para que responda a prioridades nacionales, evitando duplicaciones innecesarias.

Las actividades de investigación y desarrollo en microelectrónica son llevadas a cabo en un gran número de grupos de las universidades y centros de investigación. Cabe señalar a las universidades de Buenos Aires, La Plata, El Litoral, Córdoba, Tucumán, Cuyo, del Sur, e instituciones como el INTI (Instituto Nacional de Tecnología Industrial), el Centro Atómico de Bariloche, los Laboratorios Nacionales de Telecomunicaciones (LANTEL), el propio CENICE y otros grupos de CITEFA.

Se estima que en todos estos grupos hay más de 1.000 profesionales —la mayoría ingenieros electrónicos— que comprenden investigadores, personal de apoyo y becarios en áreas de desarrollo o aplicación de la microelectrónica (sin incluir los que trabajan en software).

También se aprecia en la Argentina un alto grado de madurez en la definición de una política nacional en microelectrónica. El informe de la Comisión Nacional de Informática, que en su versión para la discusión está fechado en octubre de 1984, presenta una descripción clara del Proyecto Nacional Estratégico en este campo, reflejando la importancia que el gobierno argentino le está dando al campo conjunto de la informática, las telecomunicaciones y la electrónica, y señalando acciones específicas en materia industrial, tecnológica, legislativa y de formación de recursos humanos para impulsarlo. La Comisión Nacional de Informática se creó con el nuevo gobierno y en ella participan los Secretarios de Ciencia y Técnica, de Industria, de Comunicaciones y de Función Pública. Es un órgano del más alto nivel que responde a la importancia que el actual gobierno está dando a este campo. En el informe de la Comisión, la tecnología y la investigación juegan un papel muy importante. Se hace notar que es precisamente la capacidad tecnológica de las empresas, sumada a la de las instituciones de investigación que las apoyan, lo que

determina la competitividad y el potencial de desarrollo de la industria.

Se reconoce la necesidad de adquirir y asimilar tecnología de todo el mundo siempre y cuando se logre una asimilación adecuada con el apoyo de investigación y desarrollo estrechamente relacionados con la práctica industrial. Se destaca también la importancia de la formación de recursos humanos con la preparación y orientación adecuadas, partiendo de buenas escuelas de ingeniería y ciencias, y considerando la participación en actividades de investigación y desarrollo como un nivel avanzado de preparación de los especialistas⁸.

Brasil

La estrategia de Brasil en investigación y desarrollo en microelectrónica está basada en el reconocimiento de la importancia de este campo como medio para facilitar la competitividad y la capacidad de innovación en las diferentes ramas de la electrónica. Se considera que la capacidad que se tenga en el diseño y fabricación de circuitos impresos, híbridos e integrados, de diferentes niveles de complejidad, así como de otro tipo de componentes electrónicos, constituye el elemento más importante en la competitividad de la industria electrónica. La microelectrónica está recibiendo un fuerte impulso dentro de la estrategia informática del país. El programa de microelectrónica se elaboró con el apoyo de la Secretaría de Estado para la Informática (SEI), coordinadamente con TELEBRAS, FINEP (Fondo para Financiamiento de Proyectos de Investigación) y otros organismos. El Instituto de Microelectrónica es parte del Centro de Tecnología Informática recientemente creado. Por todo esto, es necesario comenzar a analizar, los planes y políticas del Brasil en informática, para ubicar lo que se está haciendo en microelectrónica.

Se aprecia actualmene en Brasil que en las empresas usuarias de equipo electrónico, como TELEBRAS, también en las que están produciendo dichos equipos, como el grupo ITAU, se están desarrollando grupos de diseño y en algunos casos también de fabricación de circuitos integrados. Esta es una muestra del nivel de avance tecnológico que tiene la industria brasileña y de la demanda que se está generando de investigación y desarrollo en este campo. Hay otras industrias, como AEGIS y Heliodinámica, que fabrican diodos de potencia y celdas solares, respectivamente,

que también utilizan tecnologías de semiconductores desarrolladas en Brasil y muestran la excelente interacción que se está logrando entre los grupos de investigación y la industria.

Muchos de estos resultados se basan en trabajos de investigación y desarrollo iniciados hace más de 15 años en universidades como las de Sao Paulo y Campinas. Se encuentra también que muchos de los promotores de las nuevas empresas o los líderes técnicos de los grupos industriales y de los nuevos institutos de investigación se formaron en los centros de investigación universitarios. Todo esto acredita el valor y la importancia del apoyo sostenido que se ha dado a la investigación científica y tecnológica en Brasil por más de una década.

A partir del establecimiento de la Política Brasileña en Informática (PBI) y del Instituto de Microelectrónica en el Centro de Tecnología Informática, se cuenta con bases más sólidas para impulsar estas actividades. El nuevo mercado de equipos informáticos que abre la PBI está ampliando la demanda en microelectrónica e impulsando la investigación asociada. La infraestructura del Instituto de Microelectrónica está permitiendo avances importantes en herramientas de diseño y tecnologías de fabricación de circuitos y constituye un gran apoyo para que otros grupos de investigación puedan contar con herramientas de diseño poderosas que a nivel de cada grupo difícilmente se justifica, y con asesoría y servicios para realizar sus prototipos.

La coordinación que se ha logrado en Brasil entre organismos como la Secretaría de Estado para la Informática (SEI), la TELEBRAS y el FINEP permitió que se integrara un programa de microelectrónica que establece temas específicos y prioridades para los proyectos de investigación. Para elaborar este programa se constituyó un Consejo Técnico Consultivo presidido por el Director del Instituto de Microelectrónica del Centro de Tecnología Informática, formado por especialistas seleccionados individualmente.

Sobre estas bases, los centros de investigación pueden orientar el desarrollo de su infraestructura y presentar propuestas para proyectos que, además de ser relevantes, se puedan coordinar y complementar con los que realicen otras instituciones.

Resulta indudable que Brasil cuenta con los instrumentos, las políticas y las demandas

para realizar un ambicioso programa de investigación y desarrollo en microelectrónica⁹.

México

El Programa Nacional de Desarrollo Tecnológico y Científico de México da especial prioridad a la electrónica, por su importancia en el cambio estructural que se pretende dar a la industria nacional. Se reconoce que siendo la electrónica una actividad basada en tecnología avanzada, resulta indispensable impulsar las actividades de investigación, desarrollo, formación de recursos humanos y servicios técnicos que la apoyen. Para este fin el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología tiene un programa específico a través del cual se canalizan recursos para apoyar la infraestructura de las instituciones de investigación y para financiar proyectos.

En otras áreas del Gobierno se está dando también especial importancia a la electrónica y a las actividades asociadas de investigación y desarrollo. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes está promoviendo las actividades de investigación en telecomunicaciones y creando un instituto nacional en este campo, que dará mayor proyección a las tareas que ya venían realizando el Centro de Investigación y Desarrollo en Telecomunicaciones (CIDET) dentro de la propia Secretaría. Este nuevo instituto, creado como organismo independiente, tendrá mayor flexibilidad de operación, mejores condiciones para integrar, desarrollar y retener personal de alto nivel y más apoyo para orientarse a las necesidades de mediano plazo del país. La misma Secretaría está impulsando las actividades de investigación de las universidades y de la industria de telecomunicaciones a través de su recientemente creada Dirección General de Investigación y Desarrollo Tecnológico. Las actividades están orientadas de acuerdo con las prioridades del Programa Nacional en esta materia, que incluyen la modernización y ampliación de la Red Federal de Microondas, la comunicación vía satélite, la digitalización de la red telefónica y su uso integral para voz, video y transmisión de datos y la comunicación radiomárítima, entre otras.

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial es la responsable de los programas de fabricación nacional en el área de electrónica y ha dado especial atención al subsector de *computadoras y periféricos*. Antes de 1981 la mayoría de estos equipos

eran importados; entre 1981 y 1983 fueron aprobados 42 programas de fabricación nacional, de los cuales 20 fueron para microcomputadoras, 12 para minis, 17 para equipos periféricos y 4 para sistemas de control. Actualmente hay cerca de 80 programas registrados. La Secretaría promueve los esfuerzos de investigación y desarrollo de estas empresas, señalando explícitamente que deben dedicar a estas tareas no menos del 5 por ciento de sus ventas. Se da prioridad a la contratación de proyectos con instituciones de investigación independientes, con el objeto de multiplicar y fortalecer la capacidad tecnológica nacional.

La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal está dando especial importancia a la electrónica como medio para promover la aceleración del cambio tecnológico y la modernización de muchas de las industrias en su esfera de acción. También la considera esencial como un área en la que se puede utilizar el poder de compra y la capacidad de investigación y desarrollo del sector paraestatal para impulsar la creación y el desarrollo de empresas electrónicas innovadoras, competitivas internacionalmente y con un efecto importante en la integración vertical del país hacia componentes y materiales. El Centro de Evaluación de Proyectos de esta Secretaría preparó recientemente un documento que presenta un diagnóstico con señalamientos y recomendaciones de lo que se puede hacer en este campo, destacando la importancia de la infraestructura científico-tecnológica asociada. En particular indica: "la materialización de los objetivos trazados depende, de manera fundamental, de que se realice en forma organizada un gran esfuerzo en los renglones de investigación, desarrollo y formación de recursos humanos".

La Secretaría se apoya en las actividades de los institutos que tiene sectorializados, como los de petróleo, electricidad, siderurgia e investigaciones nucleares, en donde se realizan actividades en electrónica enfocadas a aplicaciones específicas y se desarrollan también herramientas de diseño y de apoyo a la fabricación de equipos y circuitos. La Secretaría también ha propuesto la posibilidad de organizar un nuevo centro de investigación en electrónica que pudiera iniciarse con actividades de servicio a la industria electrónica y que recoge las ideas de iniciativas parecidas, hechas anteriormente por la industria y la comunidad profesional electrónica¹⁰.

Venezuela

El Gobierno venezolano anunció que el subsector de electrónica, telecomunicaciones e informática ha quedado incluido como uno de los aspectos prioritarios del VII Plan de la Nación. Se le considera como un elemento catalizador del progreso científico y tecnológico que debe acompañar al desarrollo integral autodeterminado que busca el país.

A través del Consejo Nacional de Investigación Científica y Tecnología (CONICIT) se ha propuesto la creación de la Comisión para el Desarrollo de las Investigaciones y sus Aplicaciones en Microelectrónica. Esta Comisión estudiaría el estado actual de la microelectrónica en Venezuela y la factibilidad de establecer plantas industriales de circuitos integrados, componentes y partes electrónicas. Entre las áreas posibles de estudio de la Comisión, se señalan las siguientes:

- a. Circuitos integrados
- b. Dispositivos integrados
- c. Circuitos híbridos
- d. Dispositivos y sistemas con fibras ópticas
- e. Dispositivos activos y pasivos de microondas.
- f. Sistemas automatizados
- g. Aplicaciones de microprocesadores

Se recomienda también que la Comisión "señale algunos lineamientos a fin de establecer el control de calidad y la normalización necesaria para el sector, así como también detectar los mecanismos adecuados para favorecer una mejor vinculación entre la investigación y la industria".

La actividad de investigación y desarrollo que se lleva a cabo en electrónica en Venezuela se concentra fundamentalmente en la Fundación Instituto de Ingeniería, en las industrias electrónicas venezolanas, en los institutos de investigación asociados a sectores específicos —como el Instituto Venezolano del Petróleo, los grupos de investigación de la compañía venezolana de teléfonos—, y en las instituciones como el IVIC (Instituto Venezolano de Investigación Científica), la Universidad Central y la Universidad Simón Bolívar, que también tienen un importante papel en la formación de personal en esta especialidad. La Fundación Instituto de Ingeniería es el organismo más activo en este campo, con proyectos de avanzada de gran relevancia industrial, como el de circuitos híbridos, el de celdas solares y el de diodos de potencia, y con un compromiso para mantener un alto nivel de calidad científica y tecnológica en

su trabajo, que se manifiesta en su esfuerzo para formar personal en las mejores universidades. Actualmente tienen cinco estudiantes de doctorado en universidades del extranjero en diferentes áreas relacionadas con la microelectrónica. Para el futuro, se ha propuesto que la Fundación desarrolle capacidad en los sistemas computacionales de apoyo para el diseño de circuitos electrónicos y en los aspectos tecnológicos asociados a la fabricación de circuitos. Aprovechando las facilidades de las fundiciones de silicio disponibles en el extranjero, se ha considerado inicialmente la fabricación de circuitos "custom" y "semicustom" para aplicaciones especiales en telefonía. En el área de telecomunicaciones, la Fundación procura desarrollarse en fibras ópticas y en enlaces digitales por microondas; también pretende ampliar su línea de aplicaciones de microprocesadores, extendiendo sus sistemas de redes locales a redes de micros para control de plantas industriales y a redes para automatización de oficinas.

La actividad de desarrollo tecnológico de las industrias venezolanas es muy intensa; la mayoría de las empresas creadas en los últimos 10 años cuenta con capacidad técnica propia, han comercializado eficazmente sus propios productos y han usado también esta capacidad para negociar razonablemente tecnología complementaria de otras empresas. Algunos ejemplos son los siguientes:

AETI. Sistemas automáticos de supervisión, control y adquisición de datos.
AVTEK. Reguladores de voltaje.
 Transformadores de aislamiento.
 Acondicionadores de línea. (UPS) Fuente de energía ininterrumpida.
DISTELCA. Software para la automatización de oficinas. Interfase télex-computador.
EYT. Sistemas supervisorios para ascensores. Sistema de control de tránsito. Sistemas de telemetría y control. Equipos de telefonía (discadores, Modems).
FABELCA. Microcomputador de control. Sistema de software. Controladores programables. Servicios de mantenimiento para equipos microcomputarizados.
FONOLAB. Bloqueadores telefónicos. Mesas de operaciones. Consolas de comunicación. Interfases y adaptaciones para centrales telefónicas. Central pública rural. Centrales telefónicas. Sistemas combinados de telefonía.
INTERBA. Taxímetro. Registrador de velocidad.

MICROTEL. Sistema de identificación de abonados. Centrales telefónicas. Sistema de control de ascensores. Central telefónica rural.

VOLTEK. Relojes autónomos. Relojes centralizados. Pizarras de información.

XYNERTEC. Empresa nueva, creada para fabricar microcomputadoras. Está a punto de lanzar al mercado una máquina compatible con la IBM-PC basada en tecnología que importa y con un programa de integración tecnológica local que incluye dominar todas las tarjetas electrónicas del computador más el chasis y las fuentes, etc. La empresa ha contado con apoyo financiero de FINTEC¹¹.

La cooperación regional en el campo de la microelectrónica

Diversas reuniones regionales han dejado en evidencia la importancia de la microelectrónica en América Latina. Se ha visto que esta tecnología puede impulsar el desarrollo industrial de la región, abriendo por una parte la oportunidad para establecer nuevas empresas de rápido crecimiento y suministrando, por la otra, equipos y servicios que mejoren la eficiencia y la competitividad de muchas otras actividades económicas, así como preservar la seguridad económica de la región.

Dentro de este marco, se ha visto la importancia de establecer mecanismos que estimulen y apoyen la cooperación regional en microelectrónica, en las esferas de investigación y desarrollo, de formación de recursos humanos y en la de complementación industrial y comercial.

Actividades promovidas por ONUDI

Dentro del marco de su programa sobre microelectrónica, la ONUDI ha promovido diversas actividades en la región, destacándose las siguientes por su importancia y su impacto:

1. La realización, conjuntamente con CEPAL, de una reunión de expertos sobre "Las implicaciones de la microelectrónica en América Latina y el Caribe" (junio de 1982), donde, entre otros aspectos, se subrayó la conveniencia de adoptar políticas consistentes con las necesidades de la región y conforme a las estrategias de los países latinoamericanos y se recomendó la creación de un Programa de Cooperación Latinoamericano en el campo de la microelectrónica.

2. La promoción de la creación de una Red Latinoamericana sobre Microelectrónica, para lo cual se ha convocado a una reunión

en la sede de la Secretaría Permanente del SELA (3 al 7 de junio de 1985), coauspiciada por CEPAL, SELA y ONUDI. Entre las acciones específicas a ser consideradas figuran:

- a. Chip multiproyecto.
- b. Calidad e ingeniería de producción de componentes y equipos.
- c. Normalización, homologación y certificación de equipos.
- d. Comunicación y Difusión.
- e. Registros de aplicación.
- f. Compra y adquisición de materiales.
- g. Programa de apoyo al postgrado.

3. Asistencia técnica a diversos proyectos presentados por Organismos de la región (GEPLACEA)¹² y gobiernos de países latinoamericanos.

4. La realización de estudios de interés de los Gobiernos de los países latinoamericanos.

Actividades promovidas por la UNESCO

1. Tomando en consideración la Recomendación número 14 de la Conferencia SPIN 1978/IBI, sobre Estrategias y Políticas en materia de Informática, la Oficina Intergubernamental de Informática (IBI), promovió con la colaboración del gobierno de Colombia la celebración de una reunión sobre Informática y Soberanía, en Cali (Colombia) los días 10, 11 y 12 de mayo de 1984. El resultado fundamental de la reunión fue la creación del Club de Cali, como foro latinoamericano para el intercambio de ideas y experiencias en el campo de la informática.

El Club de Cali funcionará como una Red de Comités Nacionales de Información. Al respecto, cabe destacar la formación reciente del comité nacional argentino y están en proceso de formación los de Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba y México.

2. La promoción de la creación de la Conferencia de Autoridades Latinoamericanas en Informática (CALAI), que en noviembre de 1984, celebró en México, D.F. su Octava Reunión.

La Conferencia de reerencia tiene varias comisiones: Informática en al Educación y Desarrollo; Salud; Desarrollo Social; Contabilidad y Presupuesto.

3. La realización de Conferencias sobre Ciencia y Tecnología (CASTALAC). Al respecto cabe destacar que CASTALAC II tendrá lugar en agosto próximo en Brasilia, Brasil.

4. La asistencia técnica que presta a los gobiernos de los países de la región, en cuanto a la utilización de tecnologías,

creación de redes y aplicación de software.

Otros organismos

A nivel nacional se han ido conformando cámaras de empresarios, especializadas, en el sector de la electrónica y la microelectrónica.

A nivel latinoamericano funciona la Federación Latinoamericana de Autoridades de Informática, que promueve encuentros de usuarios de Informática (en noviembre de 1984 se celebró el cuarto, en Río de Janeiro).

Asimismo, cabe destacar el Centro Latinoamericano para el Desarrollo de la Informática (CLADI), que en septiembre de 1984 organizó el Primer Encuentro Latinoamericano de Sistemas Automatizados para Ciencia y Tecnología (ELASACT). Es importante también poner de relieve los trabajos que viene desarrollando el Instituto Centroamericano de Investigación Tecnológica Industrial (ICAITI), en materia de aplicaciones prácticas en el medio rural así como para mejorar los procesos de producción.

Organizaciones Empresariales

A nivel regional, las industrias de los sectores eléctrico y electrónico están agrupados en la Asociación Latinoamericana de la Industria Eléctrica y Electrónica (ALAINEE), que próximamente celebrará su cuarta reunión.

Actividades desarrolladas en el marco del Grupo Andino

En el contexto de las actividades del Grupo Andino, dentro de la Estrategia Andina de Desarrollo Tecnológico figura un capítulo sobre la asimilación y generación de tecnología, dentro del cual se plantea desarrollar un proyecto en el campo de la Informática y Electrónica.

Sin perjuicio de ello, la Junta del Acuerdo de Cartagena desarrolla esfuerzos permanentes para dotar de equipos microelectrónicos adecuados a sus Redes especializadas y asiste técnicamente a los países miembros del Grupo Andino para que, a nivel nacional, se vaya desarrollando la industria electrónica en forma sistemática y dinámica.

Actividades desarrolladas y en curso en el marco del SELA

1. Durante la Segunda Reunión de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel en la esfera de la Ciencia y la Tecnología, celebrada en

1984, se recomendó la creación de un Programa Latinoamericano de Cooperación en el campo de la microelectrónica, apoyado, posteriormente por el Consejo Latinoamericano en su Décimo Período de Sesiones (Decisión N° 200).

2. El Programa tendría, entre otros, los siguientes objetivos (Artículo 9 del Acuerdo N° 2):

- a. La identificación y evaluación de los avances tecnológicos en microelectrónica;
- b. Intercambio de información y cooperación en lo que respecta a adquisiciones del sector público;
- c. El establecimiento o ampliación de plantas para el diseño y producción de componentes microelectrónicos y los elementos de interfase;
- d. La identificación de posibilidades de aplicación en sectores críticos y prioritarios relacionados con los mercados internos y externos, particularmente aquellos aspectos relacionados con la microelectrónica para la modernización del parque industrial de América Latina;
- e. Reforzar o crear centros de excelencia especializados que promuevan y afecten la investigación, desarrollo y las aplicaciones en la industria y en la interconexión de dichos centros;
- f. La realización de estudios de factibilidad;
- g. La capacitación de la fuerza de trabajo;
- h. La evaluación socio-económica;
- i. La adopción de estrategias integradas en el campo de la microelectrónica.

3. Durante su Décima Reunión Ordinaria el Consejo Latinoamericano en su Decisión N° 221, decidió:

Artículo 1 Autorizar al Secretario Permanente para que realice consultas con los Estados Miembros a fin de determinar las posibles modalidades de cooperación en el campo de la informática y la electrónica.

Artículo 2 Establecer que, entre otros, los objetivos de esta cooperación serían:

- a. Promover iniciativas que coadyuven a la autosuficiencia de la región en el sector y a la disminución de la brecha tecnológica e industrial que existe en relación con los países desarrollados;
- b. Intercambiar información sobre las legislaciones nacionales en materia de informática y electrónica;
- c. Iniciar actividades de complementación industrial en los campos de la informática y la electrónica;
- d. Analizar las posibilidades de armonizar las normas técnicas en el sector.

4. Para los fines a que se refieren los Artículos 1 y 2 de la Decisión N° 221 del Consejo

Latinoamericano, la Secretaría Permanente del SELA convocó a un Seminario de Expertos autorizados de Alto Nivel de la región (enero de 1985), los cuales destacaron la necesidad de que los países latinoamericanos adopten, entre otras, las siguientes políticas internas:

- a. Políticas que enfatizan la capacitación tecnológica nacional en los sectores de la informática. Dependiendo de cada país estas políticas pueden ser en tres niveles: Sistemas integrados de aplicación (incluye electrónica y software de aplicación). Equipos y software básico. Microelectrónica.
- b. Políticas que orienten el desarrollo de la informática de manera tal que contribuya a los proyectos de desarrollo nacional, reduciendo sus impactos negativos, y democratizando el acceso a sus instrumentos.
- c. Políticas que aseguren el control democrático de la información (amenaza a la privacidad de los ciudadanos, garantía de acceso a los bancos de datos, obligaciones del Estado en proporcionar datos acerca del país, etc.).

Además destacaron que:

Sin la unidad latinoamericana, ningún país será lo suficientemente fuerte para soportar las tremendas presiones de las empresas transnacionales y de los países desarrollados. Por tanto, la cooperación e integración latinoamericana es condición necesaria para que la informática sea un factor de desarrollo.

4. Por otra parte, se han emprendido diversos estudios con la colaboración del IBI, a fin de profundizar en el conocimiento de las políticas nacionales y el potencial de cooperación dentro de América Latina.

5. Dentro del marco del SELA, es importante también poner de relieve que está en proceso de ratificación el Convenio Constitutivo de la Red de Información Tecnológica Latinoamericana (RITLA), la cual puede jugar un rol catalizador muy importante conjuntamente con la Red Latinoamericana de Microelectrónica (REMLA) para el desarrollo de proyectos conjuntos en el sector microelectrónico dentro de la región.

Actividades en relación a la microelectrónica dentro del Sistema de las Naciones Unidas

La rápida difusión y amplia aplicación de las tecnologías basadas en la microelectrónica ha llevado a algunas agencias del Sistema de las Naciones

Unidas a examinar las diversas aplicaciones de estas tecnologías y algunos de sus impactos socioeconómicos en los países en desarrollo, así como considerar respuestas de política en este campo. Las actividades de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se han concentrado en estudiar los efectos en el empleo de la microelectrónica y los efectos de esta tecnología en la capacitación y las condiciones de trabajo. Otro aspecto bajo consideración por la OIT y el Centro de las Naciones Unidas para la Ciencia y la Tecnología para el Desarrollo (CNUST), en cooperación con otras agencias del Sistema de las Naciones Unidas, es la integración de las nuevas tecnologías con las tradicionales.

El trabajo de la ONUDI se ha centrado en el impacto de la microelectrónica en determinados sectores industriales y sus implicaciones en el desarrollo industrial de los países en desarrollo. Otras actividades de la ONUDI, incluyen el estudio de tendencias a largo plazo en ciertas áreas tecnológicas, como máquinas herramientas y en sectores industriales específicos como hierro y acero, bienes de capital y productos farmacéuticos.

En su programa sobre computación, la Comisión Económica para Europa, está llevando a cabo un programa de estudios relacionados con la introducción de tecnologías basadas en la microelectrónica y equipos, incluyendo robots y sistemas flexibles de fabricación en algunas ramas de la industria.

El trabajo de la UNCTAD en el campo en cuestión está centrado en la difusión de las tecnologías basadas en la microelectrónica, así como de su impacto en el sector de bienes de capital.

La UNESCO, en cambio, se ha centrado en el examen de las aplicaciones selectivas de la tecnología de la computación en los países y algunos de sus impactos socioeconómicos, así como la promoción del desarrollo de capacidades endógenas para la adquisición y adaptación de esta tecnología en los países en desarrollo. Las consecuencias sociales y culturales de la informática, también han sido consideradas por la UNESCO, así como las perspectivas de la cooperación a nivel subregional y regional. Para estos efectos, la UNESCO está intensificando esfuerzos para definir y establecer un programa intergubernamental sobre informática.

El Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales se ha concentrado

en el análisis del rol de dichas empresas en los flujos transfronterizos de datos. Están en curso los estudios por países sobre el impacto de estos flujos¹³.

Conclusiones y perspectivas

1. El impacto tan impresionante de la informática y la electrónica¹⁴ en todos los sectores de las actividades económicas, requiere de los gobiernos de los países en desarrollo, como los latinoamericanos, la adopción de mecanismos ágiles y efectivos para el control de los flujos de información y el empleo de equipos sofisticados en áreas vitales para la seguridad de las naciones, como las telecomunicaciones y defensa.
2. Lo anterior, demanda el mantenimiento de un diálogo político sobre el tema "Informática y Soberanía" en foros como el Consejo Latinoamericano del SELA, el Club de Cali y la Conferencia de las Autoridades Latinoamericanas de Informática.
3. Asimismo, dentro del marco del SELA,

es importante que América Latina adopte posiciones conjuntas en cuestiones relativas a informática, para presentar un frente común en el Diálogo Norte-Sur.

4. Para el examen de las oportunidades que ofrece la cooperación regional, se requiere de una infraestructura a nivel nacional y regional, que permita una oportuna y continua identificación. Al respecto, el establecimiento de la REMLA y la pronta entrada en operación de la RITLA son fundamentales.
5. Es importante asimismo, fortalecer las asociaciones nacionales y regionales de empresarios de la industria electrónica.
6. Dentro de la REMLA y la RITLA, es importante abrir registros sobre tecnologías basadas en la microelectrónica desarrolladas en la región.
7. En el contexto del SELA, es urgente la adopción de un Programa Regional en materia de Informática y Electrónica, a la luz de los lineamientos previstos en el Artículo 9 del Acuerdo N° 2 de la REGAN en materia de Ciencia y Tecnología, los

artículos 1 y 2 de la Decisión N° 221 del Consejo Latinoamericano, así como los programas y trabajos desarrollados en el marco de otros organismos regionales e internacionales.

8. Dentro de dicho Programa, la cooperación técnica debe jugar un rol clave.
9. Para el desarrollo de la investigación y desarrollo conjunto deben identificarse centros de excelencia nacionales que puedan servir como núcleos.
10. Debe de incrementarse cada vez más la asistencia técnica, por parte de los organismos internacionales, a los países y subregiones menos desarrolladas en el área de la microelectrónica, dentro de América Latina y el Caribe.
11. Debe dársele una atención especial al tema "La Microelectrónica y el Desarrollo Descentralizado", a fin de incrementar el uso de la microelectrónica en las zonas rurales, para mejorar los servicios de educación, salud, así como la recolección de datos básicos.

NOTAS

1 La Informática factor decisivo para el desarrollo. UNESCO, 1982.

2 Calculada en más de 360.000 millones de dólares.

3 Opus cit.

4 Las repercusiones socioeconómicas de las tecnologías avanzadas, OIT, 1985.

5 La denominación "quinta generación" fue elegida por los responsables japoneses del Programa para producir super-ordenadores para la década de 1990. En realidad, ha habido hasta ahora

solamente tres generaciones que corresponden a las eras del tubo de vacío, transistor y del circuito integrado.

6 Artículo "Los Ordenadores de la Quinta Generación", por Tohru Moto-oka, N° 37 de la revista Mundo Científico.

7 Ley sobre Política

Nacional de Informática (septiembre 1984).

8 Research and Development in Microelectronics in Argentina, Brasil, México y Venezuela. ID/WG.440/ONU. 3 de mayo de 1985.

9 Opus cit.

10 Opus cit.

11 Opus cit.

12 GEPLACEA (Grupo de Países Latinoamericanos y del Caribe Exportadores de Azúcar).

13 New and Emerging

Technologies: some economic, commercial and developmental aspects, UNCTAD, TD/B/120, Agosto 2 de 1984.

14 La amplia variedad de aplicaciones basadas en equipos electrónicos es tal, que ninguna otra invención desde la máquina a vapor ha tenido tanto impacto en todos los sectores de la economía.

Hacia una estrategia latinoamericana en materia de transporte marítimo

Enrique Sáenz*

Introducción

La grave situación económica que afecta a la región latinoamericana ha impuesto el replanteamiento crítico de los "estilos" o "modelos" de desarrollo que prevalecieron en las décadas recientes. Paralelamente, en diversas instancias, se ha convocado a la reflexión acerca de las alternativas viables no sólo para superar la crisis sino, sobre todo, para encarar el desafío del desarrollo. En este sentido el fortalecimiento del proceso de integración y cooperación intrarregional constituye condición "sine qua non":

"La salida de la crisis pasa por la integración" (Prebisch, revista *Capítulo* N° 6);

"La integración ha dejado de ser un objetivo de política para convertirse en un requisito de sobrevivencia" (ALASEI/Oscar Tangelson).

En este orden de ideas, se ha destacado como uno de los elementos fundamentales el redimensionamiento del comercio intralatinamericano. Así, diversas organizaciones y foros se encuentran enfrascados en el diseño e impulso de fórmulas que faciliten y promuevan la intensificación del intercambio comercial regional. Todas las posibles vías son exploradas.

No obstante, aún cuando es sobradamente reconocida la estrecha vinculación entre el comercio y el transporte, en particular el transporte marítimo, llama la atención que sea este un factor que pareciera ser objeto de consideraciones marginales. Sin embargo, las cifras y los hechos contradicen decididamente esa aparente marginalidad. Ciertamente, debe reconocerse que algunos esfuerzos se han realizado y algunos

planteamientos se han formulado, pero hasta hoy el tema no se aborda de una manera global y sistemática. Es más, ni siquiera existe un foro de cobertura, especialización y nivel apropiado para la discusión e impulso de acciones concertadas en el ámbito regional.

Algunos elementos de la problemática del transporte marítimo

Aún cuando la problemática del transporte marítimo en el ámbito latinoamericano posee particularidades propias, determinadas por las características mismas de la región, debe señalarse que los elementos de la problemática mundial del sector también atañen directamente a los países latinoamericanos. En consecuencia, la distinción que se plantea entre los ámbitos latinoamericano y mundial, obedece únicamente a criterios de ordenación.

En el ámbito mundial

Sin pretender una caracterización exhaustiva, podríamos destacarse los siguientes elementos:

Los países capitalistas desarrollados directamente, o indirectamente a través de los países de libre matrícula, concentraban a mediados de 1983 la propiedad del 76,1 por ciento del tonelaje mundial. Los países en desarrollo participaban con el 15,3 por ciento¹.

La relación entre el costo de fletes y el valor C.I.F. de las importaciones de los países en desarrollo siguió reflejando en 1983 la misma tendencia de años anteriores, esto es, dos veces más elevada que la de los países capitalistas desarrollados. Así, para los primeros la relación es de 10,7 por ciento y para los segundos 5,3 por ciento. Esto significa que para los países en desarrollo, en términos generales, sus importaciones se ven encarecidas en comparación con los países desarrollados.

Vinculado con lo anterior se encuentra la práctica comercial tradicional que, dado el débil poder negociador de los países en desarrollo, lleva a éstos a pactar sus exportaciones bajo la modalidad F.O.B. y sus importaciones con la modalidad C.I.F., ello obviamente limita en forma sensible las posibilidades que puedan tener de participar en el transporte de su propio comercio exterior.

La estructura monopólica que caracteriza este sector determina que los elementos que constituyen la denominada "adecuación del servicio" como tiempo de tránsito, tipo de buque, frecuencia, etc. son establecidos

unilateralmente por las transnacionales en función de sus intereses exclusivos, sin considerar, en la mayoría de los casos, las necesidades o requerimientos de los usuarios. El nivel y estructura de los fletes son también determinados unilateralmente por los prestatarios del servicio. Los países en desarrollo absorben la incidencia de los costos de los fletes tanto en las importaciones como en las exportaciones; si los fletes suben, las erogaciones en concepto de importaciones también suben y al mismo tiempo verán reducidos sus ingresos por exportaciones. Pero, además de este impacto en la balanza de pagos, también las variaciones en los fletes inciden, por vía de los costos, en la competitividad misma de las exportaciones.

Como se señaló antes, las transnacionales juegan un papel decisivo en los hechos mencionados, principalmente por medio de las conferencias marítimas². Cabe anotar que aún cuando en octubre de 1983 entró en vigencia el Código de Conducta de las conferencias marítimas, las expectativas sobre la eficacia que pueda tener en la regulación de las prácticas negativas de las conferencias no son compartidas unánimemente por todos los países en desarrollo.

Problemas adicionales constituyen los generados por los cambios tecnológicos operados en el transporte marítimo, las dificultades en la obtención de financiamiento para la adquisición de buques y los inconvenientes generados a los países en desarrollo por la institución del "registro abierto" o "banderas de conveniencia"³.

Mención especial merecen las políticas y legislaciones restrictivas adoptadas en la materia por la mayoría de los países capitalistas desarrollados. En este sentido, destaca la Ley de Marina Mercante de 1984 de los Estados Unidos. Sobre el particular, el Informe de Relatoría de la Reunión de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel en materia de Transporte Marítimo, celebrada en el marco del SELA en marzo de este año expresa en los párrafos pertinentes:

"54. El tema 6 de la Agenda, que corresponde al examen de las Políticas y Experiencias en el campo del Transporte Marítimo y las Posibilidades de Concertación Regional, fue objeto de un extenso e intenso examen por parte de los participantes en la reunión. Especial referencia hicieron diversas delegaciones sobre la Ley de Marina Mercante de 1984 de los Estados Unidos, por considerar que la misma podría

* Se desempeñó como director de Relaciones Económicas Internacionales de la cancillería nicaragüense hasta 1984. Actualmente es funcionario internacional de la Secretaría Permanente del Sela.

constituir un factor adverso al desarrollo del transporte marítimo regional.

55. La reunión tuvo conocimiento del caso de un Estado Miembro que recibió amenazas de retiro de registros y de privación de que sus buques tocaran los puertos de los Estados Unidos, si no se permitía el libre acceso de los barcos correspondientes a esa bandera a los mares de ese Estado Miembro del SELA.

56. Igualmente, la Reunión examinó los efectos de la Ley sobre el Sistema Conferencial del Transporte Marítimo, llegándose a la conclusión de que amenaza a dicho Sistema, en especial por la denominada "Acción Independiente", que permite a cualquier armador conferenciado modificar unilateralmente sus tarifas. Además, porque ofrece la oportunidad de que los Acuerdos puedan ser cuestionados por la FMC⁴ si los considerara anticompetitivos ante un tribunal, cuya consecuencia sería la suspensión o anulación de dichos Acuerdos.

57. El examen de la Ley por parte de la Reunión, condujo también a determinar que dicha Ley de Marina Mercante contiene mecanismos de coerción y penalidades, cuya principal medida es la supresión del Registro de las Tarifas. Entre los motivos de penalidades podrían mencionarse cualquier restricción a aceptar por parte de los países de la región la expansión del uso de servicios multimodales e innovaciones tecnológicas.

58. De otro lado, la reunión determinó que la ley en referencia se ubica en posición contraria a las leyes de reservas de carga de los Estados de la región y a la fórmula 40-40-20 del Código de Conducta, al mismo tiempo que establece una absoluta protección a las navieras de los Estados Unidos de América, no obstante el hecho de que ese país tiene reservas de carga, en especial, para sus exportaciones.

59. La Ley de Marina Mercante de 1984 de los Estados Unidos presenta inquietantes elementos de extraterritorialidad, toda vez que es factible que en el caso de que algún armador estadounidense viera restringido su acceso a un tráfico entre terceros países, éstos podrían verse sancionados en sus servicios con Estados Unidos, mediante la supresión de sus tarifas.

60. Además la reunión tuvo conocimiento de algunos inconvenientes que algunas líneas regionales han comenzado a tener en sus operaciones como producto de prácticas restrictivas que aplican terceros países.

61. De igual forma la reunión hizo un examen global de las tendencias mundiales

de las políticas de países o grupos de países extrarregionales, destacándose el hecho de que la Comunidad Económica Europea (CEE) y el Japón, están marchando por las mismas vías de los Estados Unidos de América, previéndose la posibilidad de acciones mancomunadas y teniéndose conocimiento de la existencia de un grupo consultivo en el marco de la OCDE de esos países y grupos de países, para defender sus intereses.

62. Igualmente la reunión determinó que estas importaciones estratégicas extrarregionales no son fenómenos aislados, sino que por el contrario se vinculan a leyes complementarias (como leyes de construcción de buques) y a otras temáticas de alta sensibilidad económica en el concierto de las naciones, como el relativo al tema de los servicios, lo cual podría conducir a una mayor amplitud de la brecha que separa a los países en desarrollo de los desarrollados".

En el ámbito latinoamericano

En América Latina, más del 90 por ciento del intercambio comercial internacional se hace por vía marítima en todos los países, exceptuando a Bolivia y México. De los once países de ALADI⁵ el transporte marítimo internacional llegó en 1982 a 437 millones de toneladas métricas, de las cuales 332 millones corresponden a exportaciones y 105 millones a importaciones. La participación de las naves propias ascendió ese año a 15.5 por ciento de las exportaciones, 31 por ciento de las importaciones y 19.1 por ciento del total.

En lo que respecta a fletes, los mismos países de ALADI alcanzaron en 1981 la cifra de 13.3 mil millones de dólares, que representan, en su conjunto, el rubro más importante del comercio exterior después del petróleo. La participación de los armadores nacionales ascendió a 3.500 millones de dólares (29 por ciento) en naves propias y 800 millones de dólares (3 por ciento) en barcos extranjeros fletados. Por su parte las empresas navieras extranjeras recibieron por el mismo concepto 9.061 millones de dólares⁶. En 1982 estas cifras correspondieron a unos 12.100 millones de dólares en total, de los cuales 28 por ciento (3.400 millones) lo absorbieron armadores nacionales y 72 por ciento (8.700 millones) los extranjeros (Tomás Sepúlveda, citado por Isaac Scheinvar, Rev. Comercio Exterior, Vol. 34, Num. 9, p. 899).

Los países centroamericanos, solamente en concepto de fletes vinculados a su comercio

exterior, pagan "anualmente una suma cercana a los mil millones de dólares, que van casi en su totalidad a compañías navieras extrarregionales"⁷. Esta cifra es aproximadamente el equivalente al monto total de comercio que realizan los países centroamericanos entre sí.

Por último, cabe subrayar que en la Primera Reunión Empresarial de Consulta sobre Facilitación del Comercio y del Transporte, realizada en el marco de ALADI (Montevideo, agosto de 1983), se identificaron un total de 43 obstáculos o problemas netamente regionales en transporte y comercio exterior⁸ que incluyen desde las incomodidades de la intervención consular en las operaciones, hasta la inexistencia de foros nacionales y regionales de consulta, diálogo y negociación entre usuarios y prestatarios de servicio de transporte.

En esa dirección, los participantes en el seminario "El Transporte, el Comercio Regional e Internacional y la Integración" (junio de 1983) anotaron entre sus conclusiones que la mayoría de los países latinoamericanos no tienen una "política de transporte" y agregaron que de ahí deriva la dificultad de encontrar puntos de convergencia entre los mismos. Por otra parte, en el citado evento se destacó que los esquemas de integración, desarrollados con el propósito de estimular su comercio recíproco, concertar una protección arancelaria frente a terceros países y promover sus estructuras productivas, no incorporaron la remoción de obstáculos en materia de transporte como objetivo, sino como área instrumental, no obstante que el transporte es un servicio funcional para las actividades resultantes de tales enunciados⁹.

El SELA: hacia una estrategia en materia de transporte marítimo

Antecedentes

El Convenio Constitutivo del Sistema Económico Latinoamericano consagra entre unos de sus objetivos "promover el desarrollo y coordinación del transporte y las comunicaciones, especialmente en el ámbito intrarregional" (Artículo 5, literal i). Por su parte, la Decisión N° 174 "Seguridad Económica Regional", adoptada por el Consejo Latinoamericano en septiembre de 1983, expresa en su Artículo 5 "La Secretaría Permanente convocará una reunión de expertos gubernamentales de alto nivel en transporte para que examine en

profundidad los problemas del sector y formule las recomendaciones pertinentes para la acción futura. . .".

Asimismo, el Consejo Latinoamericano al adoptar las Decisiones 125 "Programa Bienal de Cooperación Regional (septiembre 1982-agosto 1984) y 199 "Segundo Programa Bienal de Cooperación Regional del SELA" (1985-1986) incluyó como área prioritaria en dichos programas, el sector transporte.

Con estas bases la Secretaría Permanente convocó, luego de consultar con los Estados Miembros del SELA, a una Reunión de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel —REGAN— en materia de Transporte Marítimo. A estos fines se tomaron en cuenta varias consideraciones, entre otras: la relevancia del sector y su íntima vinculación con el comercio exterior de los países de la región, la ausencia de una estrategia integrada y la falta de un foro permanente que sistemáticamente abordara el tema en su globalidad.

La Regan de Transporte Marítimo

La REGAN se realizó en la sede de la Secretaría Permanente del SELA entre el 26 de febrero y el 1º de marzo de este año. Sus objetivos básicos podrían enunciarse de la siguiente manera:

1. Promover un intercambio de puntos de vista y un examen global de los diversos aspectos que configuran la problemática del transporte marítimo mundial y regional en lo particular.
2. Diseñar las bases y líneas generales de una estrategia y un programa de acción regionales encaminados a impulsar la cooperación y concertación de los Estados Miembros del SELA en la esfera del transporte marítimo.
3. Examinar la conveniencia de establecer, en el marco del SELA, un foro regional permanente u otras fórmulas de cooperación y concertación regionales en la materia. Fue criterio compartido por los participantes que la reunión cumplió ampliamente sus objetivos. De tal manera que, además del fructífero debate sobre los puntos que conforman la problemática global del sector, se adoptaron tres acuerdos: "Elementos para una estrategia en materia de Transporte Marítimo para América Latina y el Caribe", "Examen de alternativas para el establecimiento de un foro permanente en materia de transporte marítimo en el marco del SELA" y "Programa de acción en materia de cooperación y concertación en el campo de transporte marítimo".

Es de hacer notar que la razón de concentrar las recomendaciones en tres acuerdos responde a la consideración de que un enfoque integral sobre la materia debía estar conformado por tres componentes básicos:

- 1) una estrategia global de carácter perspectivo que señale los objetivos generales y específicos de la región, líneas de acción y mecanismos de operación; 2) un programa de acción como instrumento operativo que viabilice la materialización de acciones de una manera coherente y 3) un foro permanente que permita un tratamiento sistemático y orgánico de los temas que atañen al sector.

En lo que respecta a la Estrategia, los participantes en la REGAN incluyeron sus recomendaciones en el acuerdo N° 1. Como objetivo general se plantea promover y fortalecer la cooperación, integración y concertación entre los Estados Miembros del SELA, en el campo del transporte marítimo, a fin de alcanzar una participación creciente y equitativa, en condiciones adecuadas, en el transporte marítimo mundial, en particular el relacionado con sus exportaciones e importaciones, y contribuir por esa vía a la seguridad económica de la región.

En el acuerdo citado, los expertos recomendaron como objetivos específicos¹⁰:

- a. Estimular la formulación de políticas y legislaciones nacionales de transporte marítimo, tomando en cuenta las nuevas realidades en la materia y los convenios existentes en dicho ámbito, que contribuya a viabilizar la adopción de una política regional;
- b. Promover el desarrollo y fortalecimiento de un sistema regional de transporte marítimo (incluido el mejoramiento de la infraestructura, el desarrollo de las flotas mercantes nacionales, obtención de adecuadas condiciones de financiamiento, etc.) sobre las bases de las potencialidades existentes en la región, que contribuya de manera eficiente a facilitar el comercio exterior de los Estados Miembros, en particular el comercio intrarregional;
- c. Promover la adopción de posiciones y acciones conjuntas para encarar, en forma coordinada, las negociaciones internacionales relacionadas con el transporte marítimo y las medidas y políticas restrictivas aplicadas por terceros países, agrupaciones de países, conferencias marítimas y empresas transnacionales;
- d. Ampliar la cooperación técnica entre los países de la región y estimular el uso eficiente de nuevas tecnologías en el campo

del transporte marítimo;

e. Promover el fortalecimiento, y en su caso la creación de asociaciones de armadores y consejos de usuarios en el ámbito nacional, subregional y regional;

f. Promover el máximo aprovechamiento del transporte fluvial y de cabotaje en la región, como elemento integrador y complementario;

g. Promover mecanismos apropiados de apoyo para el fortalecimiento de los servicios de las empresas multinacionales latinoamericanas de transporte marítimo. Los elementos señalados en los párrafos precedentes constituirán la parte sustantiva de la propuesta de estrategia que se hará en septiembre de 1985 a la XI Reunión del Consejo Latinoamericano, máximo órgano del SELA, a fin de que considere su adopción.

Por lo que hace al Programa de Acción, los expertos distinguieron dos dimensiones: la cooperación regional y la consulta y coordinación entre los Estados Miembros. A tales efectos, recomendaron la inclusión en la propuesta de programa de las siguientes acciones, entre otras:

1. Realización de estudios con miras a un examen en profundidad de las actividades y prácticas restrictivas de las conferencias y servicios marítimos que atienden el transporte de las exportaciones e importaciones de los países de la región.
2. Realización de consultas con miras a la creación de un Centro de Información sobre los movimientos regulares de carga de exportación e importación de los países de la región, y los niveles de fletes.
3. Promover la adopción en los Estados Miembros del SELA, que aún no cuentan con ellas, de legislaciones y políticas nacionales de transporte acuático y establecer autoridades competentes para ello.
4. Estudiar la factibilidad de constituir una entidad latinoamericana de clasificación de buques.
5. Estimular la creación y en su caso el fortalecimiento de los consejos de usuarios en el ámbito nacional, subregional y regional.
6. Apoyar la creación de comités nacionales de facilitación del comercio internacional en todos los países de la región.
7. Realizar estudios que permitan identificar las actividades de las empresas transnacionales en el campo del transporte marítimo, en particular las relacionadas con el transporte de carga a granel, carga refrigerada, así como el transporte de contenedores, incluyendo la utilización de

buques roll on-roll off y los nuevos servicios alrededor del mundo.

8. Apoyar el Programa Regional de Cooperación Técnica de la OMI.

9. Apoyar a las empresas multinacionales latinoamericanas de transporte marítimo existentes, con miras a su fortalecimiento.

10. Examinar en profundidad las experiencias adquiridas por las empresas multinacionales de transporte marítimo que operan dentro de la región, incluyendo propuestas de mecanismos de apoyo y la identificación de campos en donde se puedan desarrollar nuevas empresas multinacionales de transporte marítimo y multimodal y otras formas de asociación de la región.

11. Establecer programas de cooperación técnica que permitan el aprovechamiento de las capacidades administrativas y técnicas de la región, para el desarrollo y administración de las flotas mercantes nacionales y la modernización de la infraestructura y servicios de los puertos de la región, incluyendo su adaptación a las nuevas tecnologías del transporte.

12. Creación de un programa de capacitación en el campo del transporte marítimo, entre otros, en materia de administración de puertos, flotas mercantes y empresas de transporte multimodal, legislación marítima, seguros y operación de conferencias marítimas y convenios internacionales. Los puntos anteriores conciernen a la dimensión de Cooperación. En el campo de Consulta y Coordinación se acordaron los siguientes lineamientos:

1. Establecer mecanismos de consulta entre los Estados Miembros del Sela, para hacer frente a las presiones y acciones discriminatorias y restrictivas de las conferencias marítimas y empresas transnacionales, para un ordenamiento del transporte marítimo en la región y para lograr fletes razonables, incluyendo fletes de promoción;

2. Realizar un seminario para examinar las implicaciones de la Ley de Marina Mercante de 1984 de Estados Unidos, en la aplicación de las legislaciones y políticas de transporte marítimo de los países latinoamericanos y los convenios internacionales sobre la materia e identificar las acciones idóneas para proteger los intereses de la región;

3. Adoptar una posición conjunta de la región a fin de lograr una mayor participación de los países latinoamericanos en el transporte marítimo de sus exportaciones e importaciones de carga a

granel y carga refrigerada;

4. Presentar un frente común de la región en las negociaciones internacionales relacionadas con el transporte marítimo. Cabe destacar que el Programa de Acción, en lo que concierne a su ejecución, fue concebido para ser llevado a cabo mediante la participación efectiva de las entidades sectoriales nacionales de los Estados Miembros, los organismos subregionales y regionales de cooperación e integración económicas, los organismos internacionales vinculados al tema y, en lo pertinente, las asociaciones de armadores y de usuarios. Finalmente, los expertos recomendaron "Que el Consejo Latinoamericano examine alternativas con miras a establecer un foro permanente en el marco del SELA, que se ocupe del examen integral y periódico de los problemas que afectan al transporte por agua y actividades conexas en América Latina y el Caribe, para la identificación de soluciones adecuadas, mediante la cooperación y concertación de la región". Asimismo adelantaron algunas actividades específicas que podría llevar adelante dicho foro:

a. Coordinación de las actividades que en materia de transporte marítimo se lleven a cabo en la región;

b. Identificación de fórmulas idóneas para promover el desarrollo de las marinas mercantes nacionales de los Estados Miembros del SELA, incluyendo el examen y promoción de arreglos empresariales adecuados, tales como empresas multinacionales latinoamericanas, estatales, mixtas o privadas y otras formas de asociación;

c. Promover la mejora sustancial de los puertos y los servicios marítimos intrarregionales;

d. Elaborar y adoptar posiciones conjuntas ante disposiciones y prácticas discriminatorias, que aplican terceros países, conferencias marítimas y las empresas transnacionales;

e. Analizar aspectos específicos de carácter prioritario, en particular los niveles de fletes que se aplican a las exportaciones e importaciones de la región;

f. Promover la realización de estudios económicos y acciones concretas de cooperación entre los Estados Miembros del SELA para el desarrollo ordenado y la mejor utilización del transporte marítimo dentro de América Latina y el Caribe;

g. Promover la adopción de un Sistema Uniforme de Estadística de Transporte

Marítimo de las Naciones Unidas entre los Estados Miembros del SELA, aprovechando los trabajos realizados por la CEPAL, los avances realizados por países del Caribe con la asistencia de la UNCTAD, así como también por Ecuador;

h. Propiciar acuerdos para la capacitación de recursos humanos en todas las especialidades del transporte marítimo;

i. Promover el desarrollo de programas de cooperación técnica que permitan el aprovechamiento y la mejor utilización de todos los recursos disponibles en la región, incluyendo las capacidades administrativas y técnicas, entre otros aspectos, para el desarrollo y administración de las flotas mercantes nacionales, la clasificación de buques y la modernización de la infraestructura y servicios de los puertos de la región, incluyendo su adaptación a las nuevas tecnologías del transporte;

j. Promover la creación de mecanismos adecuados cuando se estime necesario para la ejecución de proyectos concretos.

Anotaciones finales

1. La REGAN en materia de Transporte Marítimo constituyó según el criterio compartido por muchos participantes "el hito de mayor significación en el campo del transporte marítimo en los últimos años dentro de la región".

En efecto, dicha reunión permitió, mediante el intercambio de puntos de vista y experiencias tanto de los Estados Miembros como de los organismos representados, un examen integral de la problemática del sector desde una perspectiva latinoamericana.

2. Por otra parte, de la REGAN derivaron importantes líneas para la acción futura y se generó una dinámica cuya evolución seguramente llevará al diseño preciso de orientaciones para la acción conjunta.

3. Además de la dinámica generada se cuenta ahora con amplios elementos de base para la formulación de una estrategia global latinoamericana en materia de transporte marítimo.

4. Corresponderá al Consejo Latinoamericano en su XI Reunión Ordinaria examinar las recomendaciones planteadas por la REGAN y definir el curso de la acción futura que permita la adopción, en un plazo que responda a los apremios de los países de la región, de una estrategia latinoamericana en materia de transporte marítimo.

NOTAS

1
El transporte marítimo en 1983, informe de la Secretaría de UNCTAD.

2
El código de conducta de las conferencias marítimas las define como "un grupo constituido por dos o más empresas porteadoras navieras

que prestan servicios regulares de transporte internacional de carga en una ruta particular o en unas rutas particulares dentro de determinados límites geográficos y que han concertado un acuerdo o arreglo, cualquiera que sea su naturaleza dentro de cuyo marco actúan ateniéndose a unos fletes uniformes o comunes y a cualesquiera otras

condiciones convenidas en lo que respecta a la prestación de servicios regulares".

3
Un navío opera bajo una bandera de conveniencia cuando ésta no es del país que efectivamente es dueño del buque.

4
FMC: Federal Maritime Commission,

5
Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

6
Documento SP/REGAN/DT No 2/Rev. 1, REGAN/SELA Transporte Marítimo.

7
"Cooperación Regional en el campo del

transporte marítimo", documento presentado en la Reunión de Expertos Gubernamentales del Grupo de los 77 sobre servicios relacionados con el comercio (Guatemala, enero de 1984).

8
Transporte Marítimo y Desarrollo Doc. SP/REGAN/DTNo 13.

9
Citado en "Los esquemas de Integración Latinoamericanos frente a la problemática del Transporte" INTAL.

10
Informe Final de la Reunión de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel en Materia de Transporte Marítimo.

Ley de Marina Mercante de EE.UU. (Shipping Act 1984)

Domingo García*

I. La Política Naviera Estadounidense

Desde mediados del siglo pasado y hasta 1920, la política de los Estados Unidos de América para apoyar a su marina mercante se basó en los contratos para transporte de correo (mail contracts) que llegaron a ser verdaderos subsidios. Esos contratos fueron autorizados por las leyes de 1845, 1864 y 1891. Esta última, conocida como la "Ocean Mail Act of 1981", perfeccionó los mecanismos de apoyo a la marina mercante, estableciendo dos clases de ayudas o subsidios:

1. Subsidio por tonelada de registro bruto y por milla navegada en viajes hacia o desde el exterior.

2. Subsidio por correo.

Quedó así bien en claro el objetivo estadounidense de dar participación a sus buques en el comercio exterior.

En plena primera guerra mundial, se dictó la Shipping Act, de 1916, que respondió lógicamente a la operación de buques mercantes, en esa emergencia, aunque también contenía disposiciones relacionadas con las conferencias marítimas, a lo que más adelante nos referimos.

Desde el fin de la primera guerra mundial, los Estados Unidos impulsaron en forma mucho más decidida el desarrollo de su flota mercante con la doble finalidad de participar en las rutas que ligan al país con el exterior y disponer de buques de reserva para posibles nuevas emergencias.

Para ello, se sancionó la "Merchant Marine Act" de 1920. En la Sección 1a. de esta Ley, aparece la definición de la política a seguir, de la que extraemos los siguientes párrafos:

"Es necesario para la defensa nacional y para el crecimiento del comercio exterior e

interior que los Estados Unidos tengan una marina mercante que cuente con los tipos de buques mejor equipados y más aptos para transportar la mayor parte de su comercio y servir como auxiliar naval o militar en tiempo de guerra o de emergencia nacional. . .".

". . . y se declara aquí que es la política de los Estados Unidos hacer lo que sea necesario para desarrollar y apoyar el mantenimiento de esa marina mercante. . .". Consideramos que estos dos párrafos son suficientemente significativos.

La Merchant Marine Act de 1920, no sólo mantuvo el régimen de subsidios establecido en la Ocean Mail Act de 1891, sino que agregó nuevos e importantes beneficios, pues también estableció un fondo para préstamos por construcción de buques.

Años después fue sancionada la Merchant Marine Act de 1928 que perfeccionó el régimen de subsidios originado en la citada ley de 1891 y amplió el capital del Fondo para préstamos por construcción de buques. En 1936, se sancionó una nueva Merchant Marine Act, a instancias del Presidente Franklin D. Roosevelt, fijando un nuevo régimen de apoyo a la marina mercante, que reemplazó a los mecanismos de apoyo fijados por las leyes de 1891, 1920 y 1928, ya comentados.

En 1936 se estableció el "Subsidio diferencial por construcción" (CDS), destinado a buques construidos en los Estados Unidos, para utilizarse en rutas al exterior. El concepto de "diferencial" es importante, pues define el alcance del subsidio que cubre la diferencia de costo entre los astilleros norteamericanos y los extranjeros.

También se estableció el "Subsidio Diferencial Operativo", (ODS) que reemplazó a los subsidios de la ley de 1891. Este mecanismo tenía la finalidad de cubrir la diferencia de costos operativos entre los buques estadounidenses y los extranjeros, en rutas al exterior. Se pretendía igualar la situación de los armadores norteamericanos frente a sus competidores también subsidiarios.

La ley de 1936 también introdujo otras medidas de apoyo como garantías hipotecarias, pagos diferidos y compensaciones por servicios al Gobierno. Estos cambios legislativos, en nada afectaron la política establecida en la ley de 1920 a la que ya hemos hecho mención. Esta política ha tenido una larga continuidad, hasta estos últimos años en que ha sufrido cambios importantes, de los cuales el más

significativo, es la sanción de la "Shipping Act" de 1984, motivo central de este trabajo. Actualmente existe un nuevo enfoque en la política naviera de los Estados Unidos, por el cual el desarrollo de la marina mercante debe compatibilizarse con otras exigencias como son: la eficiencia, la competitividad, la reducción de costos y la adaptación a nuevas modalidades de transporte. A su vez, surgió una nueva forma de apoyo, mediante el ataque a las legislaciones proteccionistas de otros países.

La actual política estadounidense en materia de marina mercante se compone básicamente de los siguientes elementos:

1. Reducción de subsidios

Se funda en razones presupuestarias, pero también procura la eficiencia de las empresas. Los subsidios por construcción (CDS) han sido restringidos, pero, al mismo tiempo, se autoriza a los armadores norteamericanos a comprar o hacer construir buques en el exterior.

Por su parte, los subsidios operativos (ODS) están siendo también reducidos, ya que los grandes armadores están gestionando su reemplazo por planes de financiación de buques nuevos.

2. Desinterés por los convenios bilaterales

Los convenios bilaterales constituyen uno de los medios típicos para asegurar una equitativa distribución de las cargas entre los buques de dos países. Actualmente los Estados Unidos no son partidarios de renovar o firmar convenios bilaterales al estilo tradicional.

3. Oposición al Código de Conducta de la UNCTAD

Es bien conocido el principio del 40-40-20 sostenido por el Código de Conducta de las Conferencias Marítimas, establecido por la UNCTAD.

Los Estados Unidos rechazan este Código por considerar que se opone a la libre competencia, impide el libre acceso a los tráficos y favorece la ineficiencia.

4. Shipping Act 1984

Es la nueva ley de que nos hemos de ocupar.

II. Los Estados Unidos frente a las conferencias marítimas

En la medida en que el buque propulsado a vapor ocupó el lugar de los veleros en los tráficos marítimos, la actividad naviera se vio ante una "guerra de tarifas" y una ruinoso competencia. Además, era necesario asegurarle al comercio internacional salidas de buques a intervalos regulares lo que resultaba a su vez problemático para el armador, pues esas salidas programadas

* Argentino. Doctor en Ciencias Económicas con post-grado en Inglaterra. Actualmente es jefe del Departamento de Ultramar de la Subsecretaría de Transporte Fluvial y Marítimo de la República Argentina.

a menudo se hacían con poca carga. Por ello, los empresarios navieros formaron asociaciones, denominadas "conferencias", que hicieran posible el servicio regular, a una tarifa compensatoria, y evitaran la competencia ruinosa. La primera "conferencia" data de 1875 y comprendió la ruta de Gran Bretaña a la India. Aún cuando la conferencia toma las características de un oligopolio o de un monopolio, también es de señalar que ha posibilitado la convivencia entre armadores de diversas nacionalidades y ha asegurado los servicios de línea.

Cuando se organizaron las primeras conferencias en los tráficos que sirven a Estados Unidos, participaron empresas navieras de este país. Sin embargo, pronto esas empresas se enfrentaron ante serios problemas legales, porque se consideró que violaban las leyes antimonopolio (anti-trust laws).

Recién la Shipping Act de 1916 estableció la legalidad de las conferencias marítimas en los Estados Unidos. Además, esta ley exigió el registro de los acuerdos conferenciales y sus modificaciones ante la U.S. Shipping Board. Este organismo fue creado por la misma ley y tenía la facultad de aprobar, rechazar y cancelar cualquier acuerdo.

Se requirió a las conferencias ser "abiertas" a la entrada en ellas del armador que quisiera y se prohibieron la práctica del "fighting ship" contra los no conferenciados y el sistema de reembolso diferidos para cargadores leales.

La Merchant Marine Act de 1920, en su famosa Sección 10, otorgó a la U.S. Shipping Board la facultad de dictar las normas regulatorias que juzgue necesarias para resolver situaciones desfavorables en el transporte marítimo que sirve al comercio exterior. Basándose en esta facultad, en 1935, el organismo mencionado —cuyo nombre desde 1933 fue U.S. Shipping Board Bureau— estableció el "docket" 128, por el cual se exigió a las empresas navieras que operen con el exterior registrar las tarifas de fletes de los productos de exportación, excepto graneles.

La Sección 19, recién comentada, quedó vigente hasta la actualidad y es el arma que más se utiliza para acciones de represalias. Cabe consignar que la U.S. Shipping Board Bureau, sufrió nuevos cambios de nombres, pasando a denominarse U.S. Maritime Commission en 1936; Federal Maritime Board, en 1950 y luego Federal Maritime Commission.

Conforme a la Shipping Act de 1984, el tratamiento dado a las conferencias se modificó al introducirse medidas que pueden alterar profundamente.

Cumplida esta introducción sobre la evolución de la política estadounidense en materia naviera y conferencial, entraremos a considerar los anexos más significativos de la Shipping Act 1984, teniendo especialmente en cuenta los intereses latinoamericanos.

III. Shipping Act 1984

1. Declaración de Política

Bajo esta denominación, en la Sección 2, están expresados los objetivos que se persiguen mediante esta ley. Son los tres siguientes:

1. Establecer una reglamentación no discriminatoria para el transporte público de mercaderías por agua en el comercio exterior de los Estados Unidos, con un mínimo de intervención gubernamental y costos.

2. Proveer al comercio marítimo de los Estados Unidos de un sistema de transporte eficiente y económico que guarde concordancia y responda a las prácticas internacionales del transporte marítimo.

3. Apoyar el desarrollo de una flota de buques de línea bajo bandera estadounidense que sea eficiente y que, además, sirva a las necesidades de seguridad nacional.

Los tres objetivos mencionados nos muestran que siguen vigentes los principios de la ley de 1920, pero ahora el acento está puesto en la eficiencia, como requisito fundamental. En cambio, hasta la sanción de la Shipping Act 1984, el apoyo a la marina mercante norteamericana era "a cualquier precio" mediante los subsidios que ya hemos comentado.

2. Tráficos alcanzados por la Shipping Act 1984

La ley taxativamente excluye a las cargas a granel, a los productos forestales, a la chatarra de metal y desechos de papel. Estas exclusiones dejan en claro que la intención es legislar básicamente sobre el transporte de carga general y unitizada, es decir, sobre los tráficos habitualmente atendidos por las líneas regulares de navegación. Si además, tenemos en cuenta que las líneas regulares constituyen el ámbito de actuación de las conferencias, es evidente que a éstas va principalmente dirigida la Shipping Act.

3. Acuerdos a los que se refiere la ley

Las disposiciones de esta ley se aplican a los acuerdos en que participan una o más

empresas de transporte marítimo y tengan por finalidad:

1. Fijación o regulación de tarifas (incluyendo las intermodales), reserva de espacios para carga y otras condiciones de transporte.
2. Establecer pools, o distribución de tráfico, ingresos por fletes, ganancias o pérdidas.
3. Asignar puertos a servir y restringir o regular las salidas de buques.
4. Limitar o regular: el volumen y el tipo de carga o los pasajeros, a transportar.
5. Convenir servicios en exclusividad, preferentes o en cooperación entre los armadores, o entre éstos y operadores de terminales marítimas, o los transportistas sin buques (non vessel operating common carriers).
6. Controlar, regular o evitar la competencia en el transporte marítimo internacional.
7. Regular o prohibir el uso de "contratos de servicios".

Para todos los acuerdos sobre los aspectos precedentemente detallados, se exige el registro (filing) ante la Federal Maritime Commission (FMC).

4. Tratamiento dado a las Conferencias

Al igual que en la ley de 1920, se sigue sosteniendo el principio de las conferencias "abiertas", es decir que bajo ciertos requisitos razonables cualquier armador pueda entrar o salir de las mismas. Establece la obligación de contar con un "organismo neutral" para vigilar el cumplimiento del acuerdo conferencial por los miembros.

Con respecto al trato con los cargadores o para casos de diferencias comerciales, la ley prevé procedimientos de consulta y de pronta resolución.

Hay algunos actos prohibidos a los que más adelante nos referiremos. Pero la novedad más importante en materia conferencial es la inclusión de la denominada "ACCION INDEPENDIENTE" (Independent-Action). Consiste en que cualquier miembro de una conferencia podrá modificar las tarifas o los ítems de servicios a que ellas se refieren, con el sólo requisito de comunicar esta decisión a la conferencia con diez días de anticipación. Es de suponer que este plazo tiene la finalidad de permitir a los restantes miembros a efectuar iguales modificaciones.

Las autoridades estadounidenses consideran que esta norma habrá de posibilitar una mayor flexibilidad por parte de las conferencias para ajustarse a las distintas situaciones del mercado.

Sin embargo, también podría hacer peligrar la estabilidad de las conferencias, al desatar la competencia tarifaria entre sus miembros. Se perdería así una de las principales ventajas que se atribuyen al sistema conferencial, que es la estabilidad de las tarifas en períodos de tiempo más bien prolongados.

La "acción independiente" puede asimismo entrar en colisión con las legislaciones protectoras de la marina mercante dictadas por diversos países, especialmente aquéllas que establecen la homologación de tarifas. Los grandes cargadores serán los que estarán en mejores condiciones para forzar a los armadores a ejecutar la "acción independiente".

Los acuerdos entre armadores pertenecientes a distintas conferencias deberán establecer el derecho a la "acción independiente" para cada uno. A su vez, en los acuerdos entre conferencias, deberá asegurarse a cada una de ellas el derecho a la "acción independiente".

Los contratos de servicio no están alcanzados por la "acción independiente".

5. Acuerdos substancialmente anticompetitivos

En la Sección 6, inciso g) encontramos una norma que nos llama la atención. En dicho inciso se dispone que en cualquier momento posterior al registro o a la entrada en vigencia de un acuerdo, si la FMC determina que el mismo, al restringir la competencia, es probable que provoque una reducción en el servicio de transporte o un incremento de costo, que se consideren no razonables, puede requerir un mandamiento judicial para impedir la ejecución del acuerdo, notificado previamente a quien lo registró.

La condición de "no razonable" es establecida por la FMC. También la producción de la prueba está a cargo de ese organismo.

No hay dudas de que si en base a esta disposición se paraliza el cumplimiento de un acuerdo que a su vez está homologado en otro país, se generará una situación realmente conflictiva.

6. Excepción de las leyes antitrust

Los acuerdos registrados ante la FMC conforme a esta ley no están alcanzados por las leyes antitrust. Por consiguiente, los acuerdos conferenciales y los contratos de servicio están protegidos por esta excepción.

7. Tarifas

La Sección 8 trata un tema de suma importancia como es el registro de las tarifas. Los armadores y las conferencias están obligados a registrar ante la FMC sus tarifas.

Una trascendente novedad la constituye la posibilidad de registrar tarifas de punto a punto, que pueden ser intermodales, dado que el transporte marítimo es una parte del viaje que deben cumplir las mercaderías. El control sobre las tarifas del transporte marítimo que practican muchos países pueden verse muy dificultado por uso de tarifas intermodales.

También se ofrece la posibilidad de registrar tarifas "tiempo-volumen" (time-volume rate), que son aquellas que varían según el volumen de carga ofrecido en un período de tiempo dado. Si bien esta clase de tarifas es frecuente en el transporte marítimo, ahora se autoriza claramente su registro. Pero el instrumento que está llamado a tener mayor gravitación en el futuro es el denominado "Contrato de Servicio" cuyo registro también debe efectuarse ante la FMC.

Este contrato consiste en que un cargador se compromete a suministrar a un armador o a una conferencia una cantidad mínima de carga en un período determinado de tiempo; mientras que por su parte, el armador o la conferencia, se comprometen a aplicar ciertas tarifas y brindar un determinado nivel de servicio.

Las tarifas y principales condiciones fijadas en los contratos de servicio deben publicarse para que estén a disposición de cualquier cargador.

El "Contrato de Servicio" es mucho más completo que la tarifa tiempo-volumen, además tiene la ventaja de no estar afectado por la "acción independiente".

Los grandes cargadores, que incluyen a los transportistas que no operan buques (Non vessel operatign common carriers), serán quienes negocien los grandes contratos de servicio con conferencias y armadores. Las conferencias marítimas deberán usar cuidadosamente la facultad que les concede esta ley para regular los contratos de servicios dentro de su ámbito, pues así evitarán que estos contratos favorezcan sólo a algunos armadores.

8. Actos prohibidos

Entre las prohibiciones que contiene la Sección 10 hay varios que reiteran o actualizan disposiciones que datan de la Shipping Act de 1916 y de la Merchant Marine Act de 1920.

Asimismo, se han exceptuado de varias prohibiciones a los contratos de servicio para evitar trabas a su aplicación.

Algunos actos prohibidos que podemos señalar son:

1. Cobrar sumas distintas a las fijadas

en los tarifarios o contratos de servicio.

2. Efectuar reembolsos o descuentos sobre tarifas, salvo que esté especificado en el tarifario o contrato de servicio. También se prohíben los reembolsos diferidos (derrred rebates) tan usuales.

3. Conceder o denegar a algún cargador un privilegio o facilidad o equipo, excepto que esté especificado en el tarifario o contrato de servicio.

4. Confeccionar la documentación con datos falsos, que permitan cobrar tarifas distintas a las registradas en los tarifarios o contratos de servicio.

5. Negarse a transportar carga de alguien que haya utilizado los servicios de otro transportista o haya efectuado reclamos.

6. Comprometerse en prácticas desleales o discriminatorias con respecto a: tarifas, clasificación de la carga, asignación de espacio en la bodega, la carga o descarga de la mercadería y la atención de los reclamos. Quedan exceptuados los contratos de servicio.

7. Emplear "fighting ships".

(Se denomina así los buques que en ocasiones las conferencias destinan para eliminar la competencia de "outsiders". Estos buques cobran fletes menores y dan pérdida, la cual se distribuye entre los miembros de la conferencia).

8. Efectuar contratos de lealtad.

9. Cobrar tarifas que discriminen en forma injusta a cargadores o puertos.

10. Otorgar a un particular, localidad o tráfico, alguna preferencia o ventaja no razonable. Se exceptúan a los contratos de servicio.

11. Negarse a negociar con asociaciones de cargadores (shipper's associations). Cabe acotar que estas asociaciones son definidas por la ley como "un agrupamiento de cargadores que consolida o distribuye cargas para sus miembros, sin fines de lucro". Tiene evidentemente la finalidad de que los pequeños cargadores, a través de asociaciones que manejarán volúmenes grandes de carga, puedan acceder a mejores tarifas y contratos de servicio.

12. Acciones concertadas. Bajo este título, el inciso (C) de la Sección 19, se refiere a prohibiciones aplicables exclusivamente a las conferencias o grupos de dos o más armadores. Las prohibiciones de mayor interés son:

a. Concertar boicot u otra acción tendiente a negar el servicio.

b. Comprometerse en conductas que en forma no razonable restrinjan el uso de servicios intermodales o innovaciones

tecnológicas.

Esta es una norma de gran importancia, especialmente para los países en desarrollo, como los latinoamericanos. En la actualidad, ya ha comenzado la introducción de buques de alta sofisticación para servicios intermodales a escala mundial, comprendiendo líneas troncales alrededor del mundo y buques alimentadores. La gran inversión que demanda la nueva tecnología dificulta el acceso a la misma a los países en desarrollo, en forma inmediata. En estos casos, parece lógico que en las conferencias se formulen objeciones a la introducción de buques y tecnología avanzados por parte de países desarrollados, hasta tanto los demás armadores cuenten con igual o parecido equipamiento.

La Shipping Act 1984, mediante esta norma, expone a los países en desarrollo a perder la participación de sus buques en sus tráficos, favoreciendo a quienes disponen de tecnología avanzada.

Además, aparte de la ventaja tecnológica, también debemos tener en cuenta que los servicios intermodales serán operados por grandes organizaciones que dominarán el mercado. Precisamente los contratos de servicio, facilitan la formación de combinaciones entre grandes operadores.

c. Comprometerse en prácticas destinadas a eliminar la participación o negar la entrada en un tráfico a un armador no miembro de la conferencia, a otro grupo de armadores, a un operador de servicios "tramp" o un transportista de graneles.

d. Asignar cargadores a determinados armadores miembros de la conferencia o impedir a alguno de éstos ofrecer sus servicios a algún cargador.

9. Penalidades

Este título correspondiente a la sección 13, y comprende las penas a aplicar por violación de las normas de la ley. La pena más importante es la suspensión de las tarifas, con lo cual impedirá a un armador operar en puertos estadounidenses. Hay también multas. Pero, dentro de las penalidades, se esconde un verdadero instrumento de represalia contra cualquier país.

En el inciso (5) de la Sección 13, se establece que si la FMC comprueba que un armador, actuando sólo o concertadamente con otros, o con un gobierno extranjero impide en forma indebida a un armador norteamericano el acceso a un tráfico entre puertos extranjeros, podrá adoptar la acción que considere apropiada, que incluye las penalidades antes mencionadas.

Esta norma es una real amenaza para aquellos países que hayan celebrado convenios bilaterales con otros. Podría darse el caso de que un armador norteamericano quiera ingresar al tráfico entre el país A y el país B, que tienen entre ellos un convenio bilateral distribuyéndose el 50 por ciento de las cargas cada uno. Lógicamente, le negarán la entrada al naviero estadounidense. En este caso, la FMC podría imponer la suspensión de tarifas a las empresas armadoras de A y B que operen con Estados Unidos, con lo cual les impediría el acceso a este país.

Este simple ejemplo es ilustrativo de las situaciones conflictivas que podrían generarse.

No obstante, cabe consignar que el inciso (6) establece una salvaguarda política para evitar casos como el precedente. Cualquier medida que tome la FMC debe ser sometida al Presidente de los Estados Unidos quien podrá, dentro de los 10 días de recibir los antecedentes, desaprobado la medida por razones de política exterior o de defensa nacional.

IV. Los distintos sectores del transporte marítimo ante la Shipping Act, 1984

Los grandes cargadores y los grandes consolidadores son los que pueden sacar mayores ventajas de la Shipping Act 1984. Ellos pueden arreglar contratos de servicio, conseguir tarifas "tiempo-volumen" y presionar para lograr alguna "acción independiente" por parte de un armador. Los medianos y pequeños cargadores tendrían que buscar mejores posibilidades mediante las "asociaciones de cargadores", que tienen mayor poder negociador. Además, esta ley obliga a las conferencias a tratar con esas asociaciones. Importante rol también corresponderá a los "transportadores sin buque" (non vessel operating common carriers), que consolidarán cargas y arreglarán el transporte negociando como si fueran cargadores con las empresas navieras y de otros modos.

MULTIFERT: Una experiencia exitosa a fortalecer

Rolando A. Armuelles B.*

Cuando en marzo de 1977 se constituye en México el Comité de Acción de Fertilizantes del SELA, Bolivia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Guyana, México, Panamá, Perú, Trinidad y Tobago y Venezuela tuvieron la firme convicción de que se derivaría un beneficio recíproco entre países latinoamericanos pequeños y grandes, en el ámbito de la comercialización y producción de fertilizantes y sus materias primas. Inspirados en el Convenio de Panamá (1975), en recomendaciones surgidas de un estudio en el campo específico de los fertilizantes financiado por el PNUD a Venezuela y en los no menos importantes conocimientos y praxis de los expertos del Comité, se dan los pasos que garantizan en un breve período la constitución de la primera empresa del SELA —MULTIFERT, S.A.— en abril de 1980, que inició operaciones en el mercado en octubre de ese mismo año. En el proceso de transformación de Comité a Empresa, no concretan su participación dos importadores de fertilizantes, El Salvador y Guatemala, además de Guyana y Trinidad y Tobago. Este último país, exportador de nitrogenados y con un importante acuerdo operativo posterior con la firma transnacional Agrico. Paralelamente, los cambios políticos en Nicaragua propician su ingreso pleno a la empresa. MULTIFERT, S.A. se fijó como objetivo social "la comercialización de fertilizantes y sus materias primas como un medio para asegurar gradualmente el abastecimiento regional, en las mejores condiciones de calidad, precio y oportunidad de entrega y facilitar la colocación de las producciones de las empresas participantes en terceros mercados, velando por la aplicación del artículo 5,

* Ingeniero agrónomo panameño. Fue asesor de la vicepresidencia de su país y ocupó diversos cargos de dirección en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario. Actualmente es gerente general de MULTIFERT, S.A.

numeral 5 del Convenio de Panamá. A estos efectos:

a. Establecerá nuevos canales de comercialización de fertilizantes y sus materias primas y reforzará los existentes entre las entidades o empresas propietarias de acciones.

b. Promoverá o, en su caso, realizará compra de fertilizantes y sus materias primas a terceros países, teniendo en cuenta principalmente las modalidades operativas predominantes en la región, que le permitan actuar en condiciones de eficiencia a la vez que racionalizar el comercio de tales productos.

c. Promoverá o, en su caso, colocará en terceros mercados los excedentes de producción de las empresas asociadas, atendiendo el abastecimiento prioritario de los países a los cuales pertenece".

Como instrumento se utiliza, así, el poder de negociación conjunta derivado de la demanda de sus asociados y de sus respectivos países y, ante terceros, el de la respectiva oferta.

Por razones prácticas, de velocidad de ejecución, de simplicidad y de la naturaleza de las empresas accionistas, entre otras, se decidió dar prioridad a la fase de comercialización, dejándose la integración extractiva-productiva (plantas) dentro de la región para una etapa posterior. Además, dado los planes en ejecución en varios de los miembros del Comité de Acción, esta última fase casi que correspondería a la industrialización de las minas de fosfatos de Bayovar en Perú y a las minas de potásicos en Chile. En este último caso, por razones de política económica, se adelantaban conversaciones con transnacionales que hoy se encuentran en la última etapa de planificación formalización de contratos, según fuentes secundarias especializadas en el tema. La comercialización fue entonces prevista en dos etapas.

En la primera destacan, entre otras actividades:

a. Promover la concertación de operaciones de compra y venta de fertilizantes y sus materias primas en las que participen entidades o empresas asociadas, o tengan interés los países a los cuales ellas pertenezcan.

b. Intervenir, favoreciendo la concertación de contratos de suministros o abastecimientos a mediano y largo plazo, a fin de facilitar la operatividad de las entidades o empresas asociadas y satisfacer adecuadamente las necesidades de los países

a los cuales pertenecen.

c. Realizar todos los trámites relacionados con las operaciones comerciales en las que participe.

d. Suministrar sus servicios a personas, entidades o empresas no asociadas, en las condiciones que determine la Junta Directiva y siempre que ello no vaya en perjuicio de sus accionistas.

e. Utilizar su capacidad de negociación conjunta para lograr las mejores condiciones del mercado en cada oportunidad, fortaleciendo sus vínculos y conocimientos en relación con las regiones importadoras y exportadoras del mundo.

f. Investigar sistemáticamente la evolución del mercado de los fertilizantes y sus materias primas, así como recopilar la información y realizar los estudios necesarios para el mejor cumplimiento de su objeto social.

g. En general, realizar todas aquellas otras acciones que sean compatibles con su calidad de agente intermediario.

En una segunda etapa se prevee:

a. Realizar operaciones de compra y venta por cuenta propia según lo estipulado en el Artículo 41, inciso a).

b. Celebrar contratos de compra-venta, suministros y abastecimientos con personas naturales o jurídicas que desempeñan actividades similares o complementarias.

c. Contratar fletes, seguros y créditos.

d. Ejecutar o encomendar a terceros las operaciones propias de un agente embarcador.

e. Ejecutar o contratar operaciones de supervisión y control de los productos, y velar por el cumplimiento de los términos y condiciones de los contratos.

f. Suministrar servicios de almacenamiento en puertos de origen o de destino, a solicitud del importador o cuando las condiciones de la operación así lo requieran.

g. En general, realizar todas aquellas otras acciones u operaciones inherentes a su calidad de comprador directo.

Para un debido cumplimiento de lo anterior, los países accionistas han acordado, a través de sus estatutos:

a. Comunicar a MULTIFERT, S.A., en forma periódica y anticipada, la totalidad de sus requerimientos anuales de importación y exportación, antes de iniciar negociaciones o de asumir compromisos de compras y ventas, solicitándole en todos los casos las cotizaciones correspondientes.

b. Comunicar a la Empresa los requerimientos de carácter extraordinario que se presenten en el curso del respectivo

período, como asimismo, cualquier variación que experimente su programa anual de importaciones y exportaciones.

c. Proporcionar a la Empresa las informaciones que puedan serle útiles acerca de los precios, transacciones y condiciones de compra o venta de fertilizantes y sus materias primas, a menos que dichas informaciones se consideren estrictamente confidenciales por parte de los accionistas. Se exceptúan de lo establecido en este artículo las transacciones derivadas de compromisos o contratos suscritos con anterioridad a la vigencia de estos Estatutos, y aquellas especialmente significativas para las empresas o entidades propietarias de acciones por razones de política comercial". Atendiendo a este último aspecto, Venezuela, importante país accionista, compró un mes antes de que MULTIFERT iniciara sus operaciones en 1980, más de 300.000 T.M. de fertilizantes de los cuales no fue hasta 1984 cuando pudo salir de dicho inventario. Actualmente, se adelantan conversaciones para propiciar la participación de este importante promotor fundador de MULTIFERT.

Niveles de agenciamiento y sus beneficios

En octubre de 1985, MULTIFERT cumplirá cinco años de funcionamiento. Hasta el momento, ha concluido 135 operaciones con un valor de USD. 165.377.044, correspondientes a 1.113.548 T.M. de fertilizantes y sus materias primas agenciadas. La distribución de acuerdo al país importador ha sido la siguiente:

País miembro	Cantidad T.M.	Valor USD
Bolivia	2,500	856,642
Costa Rica	5,000	881,150
Cuba	169,500	25,805,305
México	484,000	68,346,900
Nicaragua	86,893	16,052,127
Panamá	31,355	7,309,675
Perú	310,300	41,685,145
Venezuela	—	—
Ecuador*	5,000	807,500
Suriname*	19,000	3,632,600

Ecuador y Suriname, sin ser accionistas, están canalizando importaciones a través de MULTIFERT, S.A.

Los beneficios tangibles obtenidos por los usuarios del servicio se identifican como un ahorro comprobado, el cual fluctúa entre un 3 a un 5 por ciento del valor de la operación,

según el caso, producto, momento y cliente. Se han dado pocas excepciones de ahorros menores y mayores dentro de estos parámetros. Esto se logra a través del "poder de negociación conjunta", por contarse con una información actualizada sobre la situación de los abastecimientos, carencias, excedentes, niveles de precios de los fertilizantes y sus materias primas, lo cual a su vez permite sugerir los mejores momentos para realizar las compras. Además, dado el contrato permanente que mantiene MULTIFERT con los fabricantes e intermediarios a nivel mundial, se recibe un mayor número de ofertas de los más variados orígenes, abriendo un abanico de alternativas que a la postre implican mejores precios, calidad y oportunidades de abastos. En la obtención de ese ahorro influye, además, el contacto directo de la empresa con los productores más importantes sin excepción, lo cual evita la intermediación innecesaria. Este factor es motivo de reclamo por parte de los agentes locales de las transnacionales las cuales, en algunos países, muestran algún nivel de organicidad y mecanismos importantes de presión contra lo que perciben como una afectación de sus intereses.

Otro beneficio tangible es la colocación de excedentes entre los países latinoamericanos, en condiciones aceptables para ambas partes. De este modo, Venezuela ha colocado a través de MULTIFERT 74.774 T.M. y México 51.100 T.M.

Se ha observado además, beneficios intangibles que, a la postre, también pueden ser cuantificados. Entre estos podrá mencionarse la preocupación de productores y agentes comercializadores por mantener una imagen impecable ante MULTIFERT, para lo cual despejan cualquier comisión pendiente con un usuario de la empresa o con ella misma. Esto ha significado ya un valor equivalente a varios miles de dólares. Por otra parte, se han garantizado cumplimientos de compromisos pactados que, en el caso de países pequeños y en coyunturas de alzas de precios en el mercado, tienden a ser desechados por los vendedores. Aquí también el poder de negociación conjunta ha surtido efecto.

Como un tercer ejemplo de la eficiencia de este poder observamos casos de ofertas hechas a MULTIFERT para un accionista, cuyo ofertante las ha mantenido voluntariamente después de expirada, incluso en caso de alza de precios, sólo por tratarse de la Empresa. Otro caso es el de

transnacionales con planes de inversión en Latinoamérica, que se han acercado a consultar y auscultar la posición de MULTIFERT sobre tales planes y, en una forma primaria, a recibir opiniones sobre inversiones conjuntas.

En un quinto ejemplo, MULTIFERT recibe información confidencial sobre el nivel de operación de las plantas industriales en el principal mercado oferente antes de ser publicada en revistas especializadas, lo cual es un reflejo del nivel de reconocimiento del peso específico de la Empresa. Otras informaciones de esta naturaleza también se reciben. Sin pretender agotar todos los beneficios intangibles, éstos de por sí resultan interesantes y positivos.

Mecanismos de agenciamiento

Los mecanismos de agenciamiento dependen de la legislación de cada país, así como de la praxis y reglamentaciones internas de las empresas importadoras. Las modalidades existentes y posibles son muy diversas, pues el mecanismo es sumamente flexible. Así tenemos el caso de las licitaciones públicas, normalmente utilizada por ENCI/PERU y CALV/PANAMA y en una oportunidad, por FERTICA/COSTA RICA. En la misma, una vez definida la salida del mercado, MULTIFERT notifica por télex a los vendedores los principales términos y condiciones de la licitación, fijándose hora y día de presentación de ofertas en nuestras oficinas en Panamá, las cuales pueden ser presentadas en sobre cerrado o vía télex. En el caso de la CALV, el acto se realiza en sus oficinas.

La lectura de cada una de las ofertas se hace en presencia de una comisión integrada por un representante de la empresa compradora y un representante de MULTIFERT, además de un Notario Público que da fe del Acto, así como de los representantes de los ofertantes asistentes al mismo.

Un resumen de las principales condiciones de cada oferta (incluyendo precio, pago, etc.) es enviado en un informe mediante télex de MULTIFERT al comprador, incluyendo las sugerencias y recomendaciones del caso, a fin de que pueda tomar o no una decisión de compra. Cabe destacar que no hay posibilidad de reajustar los precios originalmente ofertados. Hay ligeras variantes para el caso de la CALV. ENCI-PERU, en el pasado, utilizó el sistema de segunda vuelta a fin de hacer competir nuevamente a los tres mejores. Tomada la decisión de compra,

MULTIFERT concreta usualmente la operación sobre las condiciones de cierre. En el caso del sistema de concurso privado de precios es utilizado normalmente por FERTIMEX/MEXICO, ENIA/NICARAGUA, CIS/SURINAM y, en una oportunidad, por YACIBOL/BOLIVIA y FERTISA/ECUADOR; el sistema opera de la siguiente manera:

a. Definida las condiciones de la compra, MULTIFERT cursa télex a los vendedores a nombre de la empresa compradora, solicitando oferta a firme, especificando términos y condiciones, así como la fecha, hora y lugar de presentación de ofertas (vía télex o en sobre cerrado).

b. Recepcionadas las ofertas, MULTIFERT hace de conocimiento del comprador, a través de un reporte vía télex de las principales condiciones de cada una de las ofertas recibidas, así como de sus comentarios y recomendaciones para la negociación y cierre de la operación.

c. Normalmente MULTIFERT, previa coordinación con la empresa compradora, negocia reducciones de precio y mejoras de las condiciones originalmente ofertadas.

d. Finalmente, y previa conformidad del comprador y a nombre del mismo, MULTIFERT procede a cerrar la operación e informa al resto de ofertantes sobre las condiciones de cierre.

QUIMIMPORT/CUBA, viene utilizando la modalidad de la compra directa, la cual:

a. Se aplica cuando la empresa compradora dispone de una línea de crédito de un suplidor o de un país, la cual deba ser aplicada a la compra de productos fabricados por un suplidor o país determinado.

b. También se utiliza esta modalidad de compra en las operaciones de intercambio o trueque, donde los productos tienen que ser de un origen definido.

c. El rol que juega MULTIFERT en esta modalidad es lograr precios competitivos y que se ajusten al nivel del mercado actual, así como velar porque el resto de condiciones y la calidad del producto sean óptimas.

Naturaleza del mercado y origen de los abastos

El mercado de los fertilizantes y sus materias primas es altamente competitivo. Los niveles de precios en el mercado capitalista los fija la situación del mercado interno de los EE.UU. y las compras de la India y China, en lo fundamental. Alcanzar los niveles de precios logrados por un comprador de

millones de toneladas anuales, como la India, es la mejor referencia acerca de si los precios alcanzados por MULTIFERT son "aceptables" o no, y normalmente se alcanzan. Las compras de potásicos hechas por la Empresa para México, en el mercado "spot", son motivo de comentarios favorables por los demás compradores y revistas especializadas, y de fuertes críticas en privado por los carteles de vendedores. Esa competitividad refleja la importancia de un 1 por ciento de ahorro en el precio, que no es fácil obtener y que MULTIFERT supera.

Los abastecimientos se obtienen de los principales 40 productores y comercializadores a nivel mundial, desde el Medio Oriente, Europa y Norteamérica a Latinoamérica.

Han ocurrido cambios importantes en el origen de los fertilizantes y sus materias primas agenciadas para los usuarios de nuestra Empresa.

Mientras en el período 1980-1982 los EE.UU. constituyeron el principal abastecedor, con un 72.4 por ciento de los mismos, durante el período 1983-1984 dicha participación se redujo a un 37 por ciento, debido a cambios en la composición de los agenciamientos y en la participación a los países compradores. Por su parte, Europa Oriental incrementó su oferta de abastos vía MULTIFERT, del 5.2 por ciento (1980-1982) al 22 por ciento, mientras que América Latina elevó su participación del 12.5 por ciento al 20 por ciento (1983-1984).

Las compras de Cuba en el Norte de África elevaron el porcentaje de oferta de esta región, del 5.2 por ciento (1980-1982), al 11 por ciento para el siguiente período. En orden de importancia, surgió Israel*, por primera vez, con un 7 por ciento de participación para el período 1983-1984, seguido por Europa Occidental con un 2 por ciento, la cual en el período 1980-1982 participó con un 4.4 por ciento. El 1 por ciento del remanente demandado tuvo su origen en Canadá.

Si hacemos una comparación entre los años 1982 y 1984, en relación a la composición de los fertilizantes y sus materias primas agenciadas por MULTIFERT a fin de apreciar los cambios que la Empresa ha propiciado, observamos que: 1) Los nitrogenados variaron su volumen agenciado, del 71.29 por ciento al 35 por ciento en 1984. 2) Los potásicos pasaron del 2.83 por ciento en 1982, al 40.53 por ciento en el último año. 3) Los fosfatados

(incluyendo el DAP) se mantuvieron en un 18.19 por ciento y 21.90 por ciento en los años mencionados. 4) Las fórmulas completas decayeron del 6.74 por ciento al 1.34 por ciento. 5) Mientras en 1982 los pesticidas representaron el 0.95 por ciento de los volúmenes (T.M.) agenciados, no aparecen agenciamientos de los mismos en 1984 y se registran en este año por primera vez compras de sulfato de MG y K representando un 0.46 por ciento. Estos cambios nos indican que existe una enorme posibilidad de que, en el futuro, el 36 por ciento de los agenciamientos constituidos por los nitrogenados puedan ser abastecidos intrarregionalmente. De igual modo, puede decirse esto de gran parte del 22 por ciento de los agenciamientos de fosfatados, mientras se prevé que el 40 por ciento de los futuros agenciamientos potásicos provendrían de fuentes extrarregionales.

Actitudes intrarregionales hacia la cooperación

Se puede apreciar que incluso algunos de los accionistas con una voluntad integracionista muy definida y positiva, aportan quizás lo mínimo y no lo máximo de los agenciamientos.

Este hecho debe analizarse con objetividad, a fin de superar cualquier posible obstrucción que el actual sistema presente, ya que nuestra experiencia es única y hacemos camino al andar.

Hay factores ajenos a la voluntad de las empresas accionistas y a la actual estructura de MULTIFERT, que inciden en esta realidad. Dentro de ellos podríamos enumerar:

a. Cambios en la política económica, política exterior o de integración en los países accionistas.

b. Atomización de las importaciones de fertilizantes y sus materias primas en manos del sector privado o presiones para romper las actuales compras consolidadas a nivel de país.

c. Movilidad interna en los equipos técnicos directivos y de compras, que exigen con frecuencia reiniciar explicaciones de nuestra naturaleza, objetivos, logros, limitaciones, etc. Esto será un factor permanente, de modo inevitable.

En relación al punto anterior, pareciera ocurrir en algunos casos un desdoblamiento en el carácter de la Empresa y sus accionistas. Actualmente, trabajamos con el propósito de superar este tipo de situación. Continuamente se ha señalado a lo interno de la Empresa que debe evitarse una doble

identidad entre la empresa accionista y MULTIFERT. Esta última, en efecto no existe ni podrá existir sin que sus propietarios se sientan y actúen no sólo como dueños de la misma, sino además comprendiendo que MULTIFERT es parte de YACIBOL-BOLIVIA, de FERTICA-COSTA RICA, de QUIMIMPORT-CUBA, de FERTIMEX-MEXICO, de ENIA-NICARAGUA, del MIDA-PANAMA y de ENCI-PERU y viceversa.

Cuando lo anterior se dé a plenitud, el 100 por ciento de los agenciamientos realizados por los dueños de MULTIFERT se harán a través de esta Empresa. En esto trabaja la actual Junta Directiva y Asamblea de Accionistas.

Entre los países latinoamericanos no usuarios de MULTIFERT y con volúmenes importantes de importaciones, se encuentran Venezuela, con cerca de 300.000 T.M.; Colombia y El Salvador, con una cantidad cercana a la anterior y Argentina, con cerca de 150.000 T.M.

importadas por la Junta Nacional de Granos. Hacia ellos va dirigido el mayor de nuestros esfuerzos para integrarlos a nuestra actividad, y ya se han recibido prometedoras esperanzas de incorporación por su parte.

Principio básico para la incorporación de usuarios

Cuando MULTIFERT surgió como idea existían serias dudas sobre la viabilidad del "poder de compra conjunta" en la práctica. Actualmente, este poder ha dejado de ser una idea, pues la realidad lo ha comprobado. No obstante lo anterior, los éxitos de MULTIFERT no implican desmerecer la alta calificación, habilidad y experiencias de los equipos nacionales de compra de accionistas de MULTIFERT inactivos dentro de la empresa, o de nuevos usuarios.

De existir algún equipo de compra de un país incluido en alguna de las dos categorías anteriores que se considere mayor calificado o en posición "mejor" que el mecanismo de compra conjunto; no deseamos polemizar

sobre su capacidad para efectuar un trabajo considerado "bueno" en el mercado. De lo que se trata es de sumar esa habilidad, capacidad y experiencia al sistema MULTIFERT, de tal forma que al poder de negociación conjunta se sume la capacidad nacional en particular y viceversa, facilitando una complementariedad cuyos beneficios serían evidentes.

A ninguna empresa nacional se le puede obligar a utilizar el poder de negociación conjunta bajo protesta. Esto no sólo atentaría contra la voluntariedad de ingreso y salida de la empresa, sino además provocarían serias tensiones, obstruyéndose el trabajo y afectando a la postre la imagen de MULTIFERT. Debemos insistir en que no se trata de demostrar que MULTIFERT es "mejor" en el mercado y que un determinado país no es tan "bueno", sino que *unidos lo podemos todo*, no como una simple idea, sino como un principio ya demostrado en todos los casos anteriores y sujeto a verificación por nuestros usuarios.

* Israel entró agresivamente al mercado latinoamericano cuando se consideraba en los EE.UU. el reclamo del cartel de productores de potasio de ese país, quienes aducían "dumping" hacia su mercado por parte de los productores extranjeros. Dicho reclamo fue fallado finalmente en su contra.