

América Latina Frente a los Reajustes

Mundiales de la Política Comercial*

“Aplicado en escala mundial, el método de rebajas lineales podría acarrear perjuicios graves a América Latina si no se tiene en cuenta el principio de tratamiento preferencial... Por ello, (parecen bien fundadas las opiniones en el sentido de) procurar que la situación sea examinada colectivamente por los gobiernos, con vistas a una posible acción coordinada.”

I. INTRODUCCION

COMO es bien sabido, por diversas causas, entre las cuales se cuenta la formación de la Comunidad Económica Europea (CEE), dentro de la política comercial mundial vienen esbozándose acontecimientos trascendentales, cuyo curso puede repercutir grandemente sobre el ritmo del desarrollo económico de la América Latina. Los poderosos motivos a que esos acontecimientos responden hacen muy difícil que los países latinoamericanos, actuando por separado, puedan influir en su curso. Sin embargo, la posibilidad de hacerlo podría facilitarse en la medida en que logren desarrollar una conducta coordinada e inspirada en el interés común.

Si los países de América Latina siguieran este camino, es indudable que sus frutos serían mejores si no se posterga demasiado la coordinación entre ellos. Como algunos de los acontecimientos que se vienen gestando no definen aún su fisonomía, se está todavía a tiempo de obtener resultados provechosos del esfuerzo colectivo. A medida que los hechos se vayan consumando, cualquier acción conjunta destinada a influir en sus repercusiones o a contrarrestarlas tropezará con mayores y acaso insalvables dificultades.

Las consideraciones precedentes se ven abonadas en la experiencia recogida de los tenaces esfuerzos hechos por países latinoamericanos que se empeñaron en buscar solución a los problemas que se ofrecen a su comercio exterior. También lo están por la gravedad que para el desarrollo económico denota la pérdida de posición de América Latina dentro del comercio internacional. En efecto, tomadas en conjunto, las exportaciones latinoamericanas en el último decenio, son las que en términos de valor vienen creciendo menos en comparación con las de otras regiones.¹

La exposición que sigue intenta ofrecer un panorama de los acontecimientos recientes o en proceso de gestación en la política comercial mundial a que antes se aludió. También procura poner de relieve las razones que ante esos acontecimientos hacen deseable aglutinar las fuerzas dispersas de América Latina, con el fin de enfrentar coordinadamente, en mejores condiciones que las propias de la acción aislada, los problemas ya muy graves del comercio exterior latinoamericano.

* Texto de la síntesis de una exposición del Dr. Esteban Ivovich, Director de la División de Política Comercial de la Comisión Económica para América Latina realizada en el curso del Programa de Capacitación en Desarrollo Económico que tuvo lugar en Santiago de Chile y será publicado próximamente en forma oficial. Los puntos de vista expresados en este trabajo representan la opinión personal del autor, que pueden no coincidir con los de la Secretaría de la CEPAL.

1.—En “Comercio Internacional en 1960” (publicación del GATT, 1961-4), se establecen los hechos siguientes: la participación de América Latina en el comercio internacional bajó en 1960 a alrededor del 7 por ciento del total, siendo de notar que alcanzaba al 11 por ciento en 1950, al 9 por ciento en 1953 y al 8 por ciento en 1959.

De 1950 a 1960 el valor a precios corrientes de las exportaciones totales de los países no industrializados del mundo creció alrededor del 40 por ciento, mientras que las de América Latina sólo aumentaron en 25 por ciento.

cano, superar su actual etapa de decadencia y asegurar así un satisfactorio aporte de las exportaciones a las crecientes necesidades del desarrollo económico.

II. OBSTACULOS AL COMERCIO

Diversos países latinoamericanos que defendían el equilibrio de sus balances de pagos mediante fórmulas de control directo tales como el permiso previo, el contingente y la prohibición, los han estado reemplazando por procedimientos de control indirecto, los que en general excluyen cualquier discriminación por origen. Esta transformación en los regímenes de comercio exterior obedece a diferentes causas y guarda relación con acuerdos internacionales sobre eliminación de obstáculos al comercio y comprendió también, en gran medida, el abandono de las cuentas bilaterales, que eran uno de los instrumentos de control directo.

Son profundamente ilustrativos los trabajos acerca del resultado de los esfuerzos en favor de la eliminación de obstáculos al comercio internacional efectuados dentro del GATT por grupos intergubernamentales. Tales trabajos permiten definir con precisión por primera vez hechos muy significativos. Demuestran que en ciertos países europeos que no tienen dificultades en el balance de pagos, la importación de numerosos artículos se halla todavía sujeta a una frondosa cantidad de reglamentaciones comerciales restrictivas, dentro de las cuales se comprenden discriminaciones por origen que afectan directamente a exportaciones de América Latina. Algunas de esas restricciones no parecen estar conformes con las reglas del GATT. Su aplicación, según opiniones dadas por gobiernos latinoamericanos en el reciente 19o. período de sesiones de este organismo, menoscaba o anula el efecto del tratamiento aduanero pactado mediante negociación dentro del GATT para los artículos sobre los cuales recaen.

Las reglamentaciones comerciales restrictivas de referencia inciden en especial sobre productos agropecuarios, cuyo comercio sufre además la aguda limitación emanada de las derogaciones que en cuanto a ellos aceptó el GATT por causas bien conocidas, especialmente la de los excedentes agrícolas norteamericanos. Diversos países temen que a estos elementos restrictivos se sumen en breve otros, relacionados con la política agrícola de la CEE y con ciertos aspectos de su tarifa externa a que se hará referencia más adelante.

Dentro del GATT, diferentes gobiernos han venido llamando la atención sobre la incompatibilidad que existiría entre sus principios de liberalización del comercio y las disposiciones de su Carta relativas a la protección de los tratamientos aduaneros pactados, por una parte, y las reglamentaciones comerciales restrictivas, por la otra.

A este propósito es interesante citar el caso de Uruguay. Este país llevó a efecto en Europa una minuciosa investigación cuyos resultados configuran con exactitud un panorama que no puede menos de suscitar la más viva preocupación. A

30 productos que componen prácticamente el total de las exportaciones uruguayas, 19 países europeos que en conjunto adquieren el 85 por ciento de ese total, aplican más de 500 restricciones individuales, entre las que se cuentan tanto las aceptadas por el GATT como aquellas otras que estarían reñidas con el mismo.

No habiéndose corregido hasta ahora en medida suficiente la situación derivada de las reglamentaciones comerciales restrictivas, en el 19o. período del GATT fuentes oficiales latinoamericanas han anunciado el propósito de iniciar procedimientos con arreglo al artículo XXIII del Acuerdo General, tendientes a restablecer la reciprocidad en el tratamiento comercial entre los países que sufren esas reglamentaciones y los que las aplican. Es de esperar que se encuentren fórmulas menos desacordes con el interés de acrecentar el comercio global, pues de prosperar la más arriba mencionada —recurso del artículo XXIII— ello autorizaría a los países de América Latina a aplicar restricciones discriminatorias sobre la importación de artículos provenientes de los mercados donde la exportación latinoamericana fuere objeto de reglamentaciones comerciales restrictivas no conformes con el GATT.

En su esencia y en sus procedimientos, tanto por razones prácticas inmediatas como por el precedente, el problema planteado trasciende la esfera de los países latinoamericanos pertenecientes al GATT, pues interesa también por igual o en considerable medida a muchos de los que no son miembros de este organismo. Recuérdese a este propósito que determinados países en América Latina mantienen todavía algunos regímenes de control directo, de los que en la práctica podrían resultar discriminaciones para los mercados de origen de la importación. Quizás conviniera examinar esta cuestión tomando en cuenta toda América Latina, para considerar si sería recomendable seguir al respecto una conducta común, enderezada a acelerar el proceso de eliminación de obstáculos al comercio y obtener en este plano las adecuadas reciprocidades.

III. RESULTADOS Y EXPERIENCIAS DE LA CONFERENCIA TARIFARIA 1960/61

Bajo el título genérico de Conferencia Tarifaria 1960/61 se enuncia la quinta serie de negociaciones del GATT, que comprende las de la CEE con los demás miembros de dicho organismo en relación con el artículo XXIV, párrafo 6 de la Carta, así como las negociaciones Dillon, que son generales entre todos los participantes del GATT, y las de incorporación de algunos nuevos países a este organismo.

Compensaciones por alza del promedio de incidencias en la tarifa externa de la CEE (artículo XXIV, párrafo 6 del GATT). Estas negociaciones terminaron en mayo de 1961. Dentro de poco se espera conocer oficialmente los tratamientos convenidos en ellas.

La decepción manifestada desde fuentes latinoamericanas ante el resultado de estas negociaciones indica en parte el diferente enfoque con que se las habría mirado por la CEE y por los países de América Latina. Ateniéndose a las reglas del GATT, para la CEE parecían intrínsecamente una revisión de la tarifa externa basada en el principio de mantener el equilibrio de las concesiones recíprocas con respecto a determinadas posiciones cuando aumenta la incidencia por efecto del establecimiento de los promedios en los cuales se fundó la elaboración de dicha tarifa. En cambio, los países afectados por ésta —los de América Latina entre ellos— aparentemente procuraron situar las negociaciones, sin conseguirlo, en un campo dentro del cual se tomasen en cuenta factores económicos y comerciales no estrictamente comprendidos en la base jurídica de la negociación.

Negociaciones Dillon. Se están desarrollando en Ginebra y se hallan avanzadas, pero su etapa final marcha con lentitud por diversas causas, entre ellas las complejidades que ofrece la negociación entre la CEE y los Estados Unidos con relación a algunos productos agropecuarios. También influiría en demorar estas negociaciones el hecho de encontrarse en estudio el nuevo estatuto de asociación que desde enero de 1963 registró entre la CEE y sus antiguos territorios ultramarinos, convertidos hoy en 16 países independientes. Estos no parecen dispuestos a aceptar que pierda significado la liberación reconocida a favor de sus importaciones en Europa por el actual acuerdo de asociación, en virtud de negociaciones con terceros países, cuando está en discusión el problema global de sus relaciones con la CEE. Tan legítima posición no

deja de tener influencia desfavorable sobre las expectativas que algunos países latinoamericanos habían fundado en las negociaciones correspondientes a productos tropicales.

Respecto de su caso en las negociaciones, el Uruguay manifestó que según había reconocido la CEE, la tarifa externa empeoró el tratamiento para productos uruguayos convencionales, sin que ello se le hubiese compensado satisfactoriamente.

Por su parte, el Brasil anunció que ante el resultado insatisfactorio de las negociaciones tarifarias, su Gobierno se abstendría de solicitar al Parlamento la ratificación correspondiente. Declaró el Brasil que el 75 por ciento de sus exportaciones a la CEE había sido afectado por la tarifa externa y que "estaba enfrentándose a una de las más serias amenazas opuestas jamás a su comercio exterior."

Los contingentes. Las ideas parecen haber cambiado un tanto respecto del régimen de contingentes, ya sea que revisitan carácter alternativo o conjunto de físicos, estacionales o tarifarios. En cuanto a las importaciones desde fuera de la CEE, el Tratado de Roma parecía asignarles un papel bien limitado. En la práctica los hechos indican que en ellos más que en las cláusulas de salvaguardia, se está encontrando un medio para dar cierta solución a una serie de problemas con terceros países.

Las negociaciones de la quinta serie del GATT se han realizado y se realizan selectivamente, es decir, producto por producto y consolidando los derechos resultantes de esas negociaciones, a fin de protegerlos contra posibles incrementos de la incidencia.

Con respecto a diferentes productos, algunos de ellos de gran relieve dentro de las exportaciones de países latinoamericanos —por ejemplo, la carne y la harina de pescado— la consolidación de derechos será válida para un determinado contingente tarifario. Una vez cubierto, el resto de las importaciones podría estar sujeto a permisos previos, a prohibiciones o al régimen de derechos variables que sea instituido como elemento de la política agrícola de la CEE.

Contingentes como los mencionados se establecen sin determinar qué país o países de la CEE serán sus compradores. Según las reglas del GATT, el contingente no puede ser disminuido antes de un trienio de duración.

Se ha fijado además —no oficialmente en negociación con terceros países, sino mediante acuerdo de la CEE— otro tipo de contingentes de duración anual, mediante los cuales a un determinado miembro de la CEE se le habilita para adquirir hasta cierta cantidad de un producto, aplicando a su importación derechos inferiores a los previstos por la tarifa común.

Entre estos contingentes hay varios que podrían ser de interés para América Latina.

¿Cómo afecta el resultado de la Conferencia Tarifaria de 1960/61 a los países latinoamericanos ajenos al GATT?

Los países que se hallan vinculados por la cláusula incondicional de más favor a uno o varios miembros de la CEE, tendrían base para solicitar de estos últimos igual tratamiento que el pactado en la Conferencia respecto de productos específicos bajo la forma de rebajas o consolidaciones de la tarifa externa. También podrían sostener fundadamente su derecho a participar en los contingentes. Los países latinoamericanos que no tienen establecida la cláusula incondicional de más favor con países de la CEE recibirían para sus productos el tratamiento señalado en la tarifa externa y no las rebajas o el beneficio de la consolidación. Al parecer no tendrían fundamento para reclamar una participación en los contingentes.

Si, como ya acontece respecto de ciertos productos, la distribución del contingente tarifario sigue siendo de la privativa incumbencia de los países de la CEE, podría ocurrir que el país proveedor, cuando un determinado embarque arribe a destino, se encontrase en la imposibilidad de internarlo por haber utilizado ya otros abastecedores toda la cuota arancelaria.

La incertidumbre derivada de tal régimen podría perjudicar a producciones y exportaciones latinoamericanas si, como es de esperar, no se llega a acuerdos apropiados para el manejo de los contingentes con cierta participación de los países proveedores, tal vez mediante un mecanismo de consultas dentro de grupos mixtos o por otro procedimiento adecuado.

2.—Discurso pronunciado ante el GATT por el Ministro de Industrias y Comercio del Brasil, señor Ulises Guimarães, el 27 de noviembre de 1961.

A modo de ilustración sobre los aspectos positivos del sistema de contingentes y sus potencialidades es de citar un proyecto según el cual, mediante adecuadas compensaciones, dentro del mercado común europeo y especialmente en el Benelux, disminuyendo el costo y por tanto con beneficio social para el agricultor, se acrecentaría la producción de carnes. Se conseguiría tal efecto dedicando a esta producción terrenos donde para alimentación del ganado se cultivan hoy cereales secundarios cuya importación, de prosperar la fórmula, sería efectuada a precio más bajo desde fuera del territorio de la CEE.

El sistema de contingentes también abriría algunas perspectivas al comercio estacional de determinados artículos entre Europa y otras regiones, fundadas en la diferencia de épocas de producción.

IV. TARIFA EXTERNA DE LA CEE

Antes se hizo referencia a la tarifa externa de la CEE y a las negociaciones, ya en su etapa final, que en relación con ella comprende la conferencia tarifaria. También se dijo que en el 19o. período del GATT, diversos países —entre ellos el Brasil, Chile y el Uruguay— insistieron en declarar que sus intereses habían sido vulnerados por la tarifa externa de la CEE, a cambio de lo cual no creían haber obtenido compensaciones adecuadas en dicha conferencia.

Frente a manifestaciones como las señaladas, se diría que la CEE preferiría mantenerse dentro de los límites de la interpretación jurídica, en la cual, según subrayaron sus representantes en una de las sesiones del 19o. período del GATT, el Tratado de Roma se halla en la buena compañía del de Montevideo y del que creó la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA). Aún se ignora si las Partes Contratantes del GATT se pronunciarán sobre las calificaciones jurídicas pendientes relativas al Tratado de Roma en el período de sesiones de septiembre-octubre de 1962, y si estas calificaciones influirían de algún modo en la solución del problema planteado a América Latina por el aumento de determinadas incidencias. Cabe señalar de paso que en el tipo de pronunciamiento es indudable que puede pesar mucho la posición que hayan adoptado para entonces el Reino Unido y los demás países de la EFTA acerca de si, en definitiva, se incorporarán o asociarán a la CEE.

De un modo oficioso pero persistente, ciertos medios europeos autorizados parecen mostrar preferencia por resolver mediante la cooperación financiera y técnica en el plano del desarrollo industrial —más que a través de arreglos tarifarios resultantes de negociaciones ad hoc— las repercusiones limitativas, directas o indirectas, que sobre la economía latinoamericana pudiera tener la formación del mercado común europeo. En relación con ello no es un misterio que esferas latinoamericanas vinculadas a estos problemas suelen manifestar gran pesimismo sobre la posibilidad de llegar, mediante ese tipo de compensaciones, a resarcir suficientemente a la economía latinoamericana de perjuicios derivados de la tarifa común.

Parece oportuno recordar que desde el ángulo de los países menos desarrollados se sigue planteando a menudo la idea de obtener que, para el fortalecimiento de su capacidad de pagos exteriores, se recurra de modo preferente a las facilidades aduaneras, no sólo respecto de los productos primarios de exportación tradicional, sino también para semiproductos y manufacturas. A propuesta de los Estados Unidos se acaba de aprobar en el GATT una declaración dando fuerte apoyo a esta idea, que la CEPAL viene propugnando desde hace varios años.

También con relación a lo dicho, en fuentes europeas parece pensarse que dentro de algún tiempo comenzarán a jugar factores que podrían facilitar una mayor apertura de sus mercados a terceros países. Se hace notar ante todo que el dinamismo impreso a la expansión económica de los países de la CEE por la integración de mercados abre vastas perspectivas. Ya la integración está influyendo sobre el crecimiento del producto nacional bruto, que en 1957-60 subió a la tasa media anual de 4.8 por ciento en el territorio de la CEE, contra 3.3 por ciento en los demás países de la Europa occidental. También son grandes las repercusiones de la integración sobre el comercio dentro de la CEE. Mientras dicho comercio viene aumentando desde 1957 a razón de un quinto por año, el de los países de la CEE con el resto del mundo registra una expansión de sólo el 10 por ciento anual. Uno de los principales aspectos de la liberación de los factores de la producción derivada del mercado común será el fuerte in-

cremento de la productividad, que permitirá a los precios industriales de la CEE ser altamente competitivos. Esto bien podría dar lugar a que, en el futuro y mediante negociaciones, sea disminuida y tal vez limitada la tarifa externa de numerosos artículos industriales. En efecto, finalmente la producción similar europea sólo requeriría como protección, en general, la que resulta del valor de los fletes que desde su país de origen deben pagar los sucedáneos extranjeros.

Resumiendo, a América Latina —tanto a los países miembros del GATT como a los demás— se ofrecen interrogantes de importancia con respecto a la tarifa externa de la CEE. Una vez que concluya la Conferencia Tarifaria y se conozcan oficialmente sus resultados, habrá mejores razones para procurar una evaluación de los posibles perjuicios, en particular y en conjunto, y para analizar si sería viable y conveniente, acerca de qué artículos y en qué forma, emprender ante la CEE —como se piensa en algunos medios latinoamericanos— una gestión colectiva en procura de un entendimiento mutuamente satisfactorio, y si, dentro de la misma gestión o en otra ad hoc, se procuraría obtener de la CEE un régimen tarifario que facilite la exportación a Europa de ciertos semi-productos y manufacturas —y cuáles— a base de una negociación fundada en compensaciones recíprocas, medidas conforme al principio del tratamiento diferencial para países de menor desarrollo relativo.

V. OTROS ELEMENTOS DE INCERTIDUMBRE

Incorporación del Reino Unido al mercado común europeo. Entre los acontecimientos en gestación cuya forma final es imposible prever y aparte el relativo a la organización de mercados, al cual se hará referencia más adelante, está el de la posible incorporación del Reino Unido a la CEE y el tratamiento futuro que ello supondría para los países del Commonwealth. En las exportaciones de éstos —fuera de ciertos minerales, metales y manufacturas— figuran trigo, carnes, grasas, lana, café, cacao y plátanos, productos similares a los de la exportación latinoamericana. La posición competitiva de los de este último origen dentro de la CEE empeoraría si los precedentes del Commonwealth quedan favorecidos en alguna forma a consecuencia de la incorporación del Reino Unido al mercado común europeo.

El problema a que daría lugar la incorporación del Reino Unido afectaría a producciones agrícolas propias de los países de la CEE. La idea de una participación que excluya la agricultura encuentra resistencias, entre otras razones porque las políticas agrícolas nacionales tienen cierta influencia sobre los precios industriales y por lo tanto, sobre la competencia en general dentro del mercado común europeo. De otra parte, el hecho de participar en éste impulsa la solución de los problemas de la productividad en la agricultura.

La etapa preliminar de las deliberaciones sobre el posible ingreso del Reino Unido a la CEE parece poner de relieve que en medios calificados europeos se considera esencial evitar en el mercado común la exigencia de cualquier requisito o prueba sobre el origen de los productos. Se logra esta finalidad, prevista por la CEE, mediante el establecimiento de la tarifa externa común. En caso de aceptar incorporaciones de países mediante fórmulas que no comprendieran la obligación de participar en la tarifa externa común, ello significaría retroceder al sistema de la zona de libre comercio, y por tanto a la necesidad de efectuar comprobaciones de origen, lo que contraría el principio de la irrestricta libertad de circulación de bienes propia del mercado común.

No se sabe todavía cuáles serían las posibles bases para la incorporación del Reino Unido. En el terreno de las meras especulaciones se ha hablado, entre otras, de fórmulas como las siguientes: reducir el tratamiento especial que goza el Commonwealth en el mercado británico y compensar las repercusiones de esta medida mediante asistencia financiera a los países que lo integran para aumentar así la productividad y robustecer el poder competitivo de sus exportaciones; asociar el Commonwealth, en determinadas condiciones, a la CEE, o resolver ciertos problemas del Commonwealth a través de contingentes ad hoc referidos a artículos determinados. Con un tratamiento tarifario preestablecido, estos contingentes serían válidos para el mercado británico y tal vez para la CEE, durante un determinado plazo de años. También se menciona una fórmula que consistiría simplemente en la reducción de las preferencias existentes a favor de las exportaciones que los países del Commonwealth hacen al Reino Unido sin conceder aquél ninguna forma de asociación o de contingentes en la CEE.

Se tiene entendido que el Reino Unido estaría conforme en no elaborar una nueva tarifa externa y aceptar la de la CEE sobre la base de revisar determinadas posiciones.

Si la negociación general llega a buen resultado, la incorporación del Reino Unido a la CEE no es fácil que fuera efectiva antes de enero de 1963.

Asociación entre la CEE y los antiguos territorios ultramarinos. Como se sabe, las bases que rigen en la actualidad y cuya renovación o reemplazo debe hacerse desde principios de 1963, prevén la libre entrada en los países de la CEE de productos primarios y manufacturas de los antiguos territorios ultramarinos. Estos últimos, por su parte, pueden establecer derechos para las importaciones provenientes del territorio de sus asociados europeos.

No hay aún elementos de juicio que permitan fundar conjeturas sobre el porvenir de ese régimen, aunque se tiene entendido que en las decisiones finales tendrán parte importantísima los motivos políticos.

Vale la pena señalar que en Europa se habla a menudo de la conveniencia, también por razones políticas, de igualar o armonizar el régimen tarifario que se acuerde entre la CEE y los antiguos territorios ultramarinos y el que se reconocería al Commonwealth una vez que el Reino Unido se incorpore al mercado común europeo. En efecto, se desea evitar los antagonismos que implicaría el establecimiento de tratamientos distintos a las importaciones europeas procedentes de los antiguos territorios ultramarinos y del Commonwealth. La armonización daría a los países del Commonwealth, sin perjuicio de otras, una especie de compensación para resarcirlos por la pérdida de posición que dentro del mercado británico es de presumir que experimentarán sus exportaciones agrícolas. No sería prudente excluir esta otra posibilidad: que las nuevas bases de asociación de la CEE con el África y acaso con los países del Commonwealth, en el transcurso del tiempo lleve a establecer un régimen de precios mínimos y contingentes físicos para ciertos productos agropecuarios originarios de países proveedores comprendidos en la asociación.

La política agrícola común. Como en la mayoría de los renglones de la producción agrícola de la Europa Occidental es más intenso el aumento de la producción que el de la demanda, se ha extendido mucho el sistema de los precios de sostén. Sin embargo, tal sistema no resuelve en la medida necesaria los problemas sociales que origina la baja participación del campesinado en la distribución del ingreso nacional. En torno a ello, se piensa más o menos generalmente que el progreso de la productividad industrial debe aportar, a través del mejoramiento de los salarios, recursos destinados a mantener respecto de ciertos artículos —la carne, por ejemplo— una política de precios altos capaz de influir en el aumento de esa participación.

En el 16.º período del GATT países de la CEE hicieron declaraciones que dejan muy poca esperanza sobre la posibilidad de aplicar las reglas del GATT a aquellos artículos en los que la producción europea se expande más que la demanda.

Hay manifestaciones sobre el posible establecimiento por la CEE de un sistema de derechos variables a la importación de productos agropecuarios, en forma de protección móvil. Este sistema duraría cierto número de años entre los países de la CEE, hasta llegar a la igualdad interna de precios. Respecto del resto del mundo no se prevé plazo de duración para el sistema.

Ante el fenómeno, más arriba aludido, de estar aumentando la producción agrícola de la Europa Occidental más que la demanda y como existen razones de carácter social en favor de una política que —aprovechando las facilidades derivadas de la ampliación de mercados— mejore la productividad en la agricultura, sin perjuicio de mantener para sus productos un régimen de precios altos, solo una acción muy bien conducida de los países que proveen tradicionalmente a Europa, como es el caso de los latinoamericanos, podría llevar a un entendimiento que les permita conservar una situación estable en el abastecimiento europeo dentro de una ecuación de mutua conveniencia. En esta forma, por lo demás, se salvaguardarían los niveles del comercio recíproco.

Aún admitiendo que los países latinoamericanos, mediante un esfuerzo coordinado, pudieran defender su posición dentro del abastecimiento de Europa, las perspectivas de ésta en la producción de artículos de zona templada —bajo un régimen de acentuado proteccionismo y por su propio impulso autárquico— y las razones que apoyan el mejoramiento de la cuota del campesinado en la distribución del ingreso, no son nada optimistas para la salvaguardia y el crecimiento de las

respectivas exportaciones de América Latina. Vale la pena, en consecuencia, examinar las orientaciones que convendría imprimir a la producción y al comercio interlatinoamericano de productos de zona templada, considerando sobre todo que, al contrario de Europa, el crecimiento de la producción agropecuaria en América Latina registra un ritmo inferior al de la expansión de la demanda.

VI. REBAJAS LINEALES

La experiencia de las negociaciones tarifarias internacionales va sembrando la convicción de que las concesiones recíprocas referidas a productos específicos están perdiendo su importancia como factores de activación del comercio. Por otra parte, la negociación selectiva de tipo tradicional, artículo por artículo, abre a los egoísmos nacionales o al de ciertos sectores, posibilidades que pueden perturbar la aplicación de programas de liberación beneficiosos para el interés colectivo. Con respecto a ello y siguiendo ideas ya antiguas, se espera que próximamente se hagan dentro del GATT serios esfuerzos para poner en práctica la técnica de las rebajas lineales, ya sea referidas a toda la tarifa o por sectores, adoptando mecanismos parecidos al empleado en su ámbito interno por la CEE y la EFTA. Sobre ésta base tendría lugar una nueva serie general de negociaciones tarifarias en el GATT.

Algunos gobiernos han subrayado que tampoco llenarían su objetivo las negociaciones sobre rebaja lineal de no ir acompañadas por otras destinadas a eliminar las restricciones no arancelarias.

Con respecto a las rebajas lineales, conviene traer a colación que está pendiente de consideración una propuesta formulada hace tiempo por la CEE, según la cual ésta aceptaría una rebaja del 20 por ciento en casi todas las posiciones de la tarifa externa si, a base de reciprocidad, acordaran un tratamiento parecido las demás partes contratantes.

Cumple recordar que las reducciones internas de la CEE alcanzan ya al 30 por ciento de las tarifas nacionales y que tales reducciones, hasta la concurrencia de dicho 30 por ciento, las extiende la CEE a todos los países del GATT, aunque sólo hasta el límite de la nueva incidencia establecida por la tarifa externa. Para fines de 1961 estaba prevista una nueva reducción del 10 por ciento. La EFTA, cuya reducción tarifaria interna también alcanza al 30 por ciento de los aranceles nacionales de sus siete miembros, prevé otra reducción del 10 por ciento para principios de 1962. En este caso sería una rebaja anticipada, pues según el Tratado de Estocolmo no corresponde hacerla hasta julio de 1963.

¿Cuál sería la actitud de América Latina frente a las posibles rebajas lineales, como método internacional que sustituiría total o parcialmente al de las negociaciones selectivas?

Aplicado en escala mundial, tal método podría acarrear perjuicios graves a América Latina, si al establecerlo no se tiene en cuenta el principio del tratamiento diferencial —presumiblemente transitorio— para los países de menor desarrollo relativo. En otra forma, el régimen de negociaciones lineales, como el selectivo tradicional, contribuiría a perpetuar el esquema desfavorable para los países más débiles que caracteriza hoy al comercio internacional. El Tratado de Montevideo acogió de lleno el principio del tratamiento diferencial como medio de tender a la armonización del desarrollo, a escalas crecientes, de países de diferente poder económico. También lo erigió el Tratado de Roma, a través de las condiciones establecidas para la asociación de territorios ultramarinos. Sensiblemente, en la conferencia tarifaria de 1960-61 no fueron tomados en cuenta esos principios. En noviembre último, la reunión de Ministros de Comercio celebrada dentro del GATT, reiteró la conveniencia de aplicar en el futuro esos mismos principios cuando declaró que, al estudiar la aplicación de los nuevos métodos de reducción tarifaria, es necesario dar prueba de más flexibilidad en lo tocante a la medida de las reciprocidades a favor de los países de menor desarrollo.

Si, como resultado de la eventual aceptación del sistema de las rebajas lineales, llegara a promoverse en el futuro la transacción recíproca de concesiones arancelarias entre grupos de países —por ejemplo, los de la CEE de una parte y los del Tratado de Montevideo o del Centroamericano de otra— podrían crearse serias amenazas al fortalecimiento del proceso industrial latinoamericano en el caso de que dicha

transmisión, en vez de inspirarse en el principio del tratamiento diferencial, fuera negociada según las fórmulas tradicionales.

Como se vio, también en esta materia se plantean cuestiones cuya dilucidación interesa a todos los países latinoamericanos.

VII. ORGANIZACION DE MERCADOS

En medios oficiales europeos se estima que los problemas e inquietudes relacionados con el porvenir de las exportaciones de productos agropecuarios provenientes de terceros países que tradicionalmente han contribuido al abastecimiento europeo, acaso se resolverían mejor en una política de organización de mercados. Dejando de considerar como elementos básicos la negociación tarifaria y la eventual fijación de contingentes, esa política procuraría evitar la formación de excedentes por volúmenes mayores a la demanda, a la vez que conciliar en un programa a largo plazo los intereses de la agricultura interna de la CEE y los de la importación tradicional. Hipotéticamente, la organización de mercados giraría en torno a dos elementos principales: el contingente físico y niveles de precios remunerativos. En este aspecto se abordaría de modo práctico un problema que pesa adversamente sobre el crecimiento económico de los países menos desarrollados: el de llegar a un precio equitativo para materias primas cuya exportación es esencial en la capacidad de pagos exteriores del país productor. De prosperar este esquema, las bases de asociación de la CEE con los antiguos territorios ultramarinos, así como con los países del Commonwealth, tendrían que armonizarse con el cuadro de la organización de mercados.

En los acuerdos de organización de mercados habría tal vez dos etapas: la primera, válida mientras no fuese precisada la política agrícola común de la CEE, tendría por objeto resguardar los volúmenes del comercio habitual; a la segunda, de pleno desarrollo de la organización, se llegaría una vez determinada dicha política agrícola común.

En el 19o. período del GATT se pusieron de relieve las tremendas complicaciones del problema de una eventual organización de mercados, tanto en cuanto a los principios como en lo referente a la acción práctica.

El asunto se planteó cuando la situación dentro del GATT parecía haber llegado a una especie de encrucijada, al comprobarse que varios de los grandes países no aplican al comercio exterior de productos agrícolas aquellos principios según los cuales el crecimiento de la economía mundial se opera en forma económica y socialmente más sana por medio de la libertad e indiscriminación en las transacciones internacionales, sin que hubiera esperanza de mejorar tal estado de cosas en plazo previsible. Antes al contrario, a los exportadores tradicionales se les ofrecen nuevos motivos para temer que sigan estrechándose sus posibilidades de acceso a los mercados. Estos temores se relacionan con elementos tales como la política agrícola de la CEE, el empleo de medios artificiales para sostener y ampliar producciones de carácter marginal y la colocación de excedentes por conductos ajenos al comercio. En tales circunstancias y como antes se dijo, algunos países latinoamericanos exportadores, invocando el artículo XXIII del GATT, manifestaron que las circunstancias podrían llevarlos, muy a su pesar, a restablecer el equilibrio de concesiones mediante la aplicación en su mercado importador de medidas restrictivas equivalentes a las opuestas por los grandes mercados. Esos mismos países, entre otros, estimaron que reconocer a los productos agrícolas un tratamiento distinto que el general del GATT sería discriminar inadmisiblemente en contra de aquellos cuya situación económica depende del nivel que alcance su exportación de dichos productos. La Argentina, a su vez, sostuvo de modo categórico que no puede concordar con la distinción en el marco del GATT entre el tratamiento a los productos agrícolas y a los demás del comercio internacional.

Las deliberaciones del 19o. período, sin pretender pronunciamientos en materia de principios, indican que la idea de buscar una acción práctica y gradual en el sentido de la organización de mercados pasará a ser examinada en el plano intergubernamental. A mediano y a largo plazo se procuraría con ello —si la idea prospera— facilitar la reconversión de producciones marginales, evitar la formación de excedentes cuya existencia perturbe el equilibrio del mercado y regular las condiciones de acceso a éste a base de precios mínimos, contingentes y formación de reservas para la ayuda internacional a regiones carentes de alimentos y medios de pago. También se buscaría el modo de reducir o evitar el fenómeno,

ahora frecuente, de tener que disminuir la producción en renglones cuyo crecimiento es menor que el de las necesidades reales de consumo. La aplicación gradual de los respectivos programas se facilitaría si los grandes países llegasen a liberar totalmente de derechos la importación de artículos agrícolas de zona cálida, como solicitaron dentro del GATT las naciones de menor desarrollo relativo. Es de subrayar que se trataría de una organización negociada de mercados.

Como resultado de las deliberaciones del 19o. período del GATT, un grupo intergubernamental efectuará en su seno estudios sobre condiciones de acceso al mercado mundial, en particular por lo que se refiere al comercio del trigo, al de otros cereales y posiblemente también al de la carne. Entre las ideas exploratorias que informalmente se están avanzando respecto al trigo figura la de no permitir más gravámenes a la importación que los establecidos por el monto de la diferencia entre el precio fijado para el consumo interno del país exportador y el del consumo interno en el país importador.

Si ha de actuarse en escala mundial, una de las dificultades existentes por vencer sería la de coordinar la acción de las diversas entidades internacionales interesadas en la materia y centralizar consecuentemente la sede de los respectivos estudios y negociaciones. Obsérvese que sólo en el caso del trigo existen ahora el Comité de Exportadores, radicado en Washington, el Consejo Internacional de Trigo, que funciona en Londres, y el Grupo de Granos de la FAO, que trabaja en Roma, y que, además, también se ocupa del comercio de este grano la OECD, la CEE y el GATT.

De esta capital cuestión, surgen, entre otras, las siguientes preguntas: ¿Cuál sería la actitud de América Latina o de los países latinoamericanos directamente interesados en la materia frente a la eventual organización de mercados? La América Latina en conjunto, o colectivamente esos países, ¿harían un esfuerzo coordinado para hacerse oír en el estudio de las bases y mecanismos de la organización? ¿Bajo qué orientaciones y respecto de qué artículos? ¿Cómo se conciliaría la conducta frente a esta materia con la política seguida por cada país frente a los problemas de precios y otros, relacionados con artículos que irían quedando comprendidos en la organización de mercados?

VIII. CAPACIDAD DE NEGOCIACION

No cabe duda de que a través de la coordinación se robustecería notablemente la capacidad negociadora latinoamericana. Sin embargo, puede resultar útil examinar, desde el punto de vista general de América Latina, los elementos llamados a contribuir a ese fortalecimiento, entre los cuales figuraría la significación que en conjunto revisten los países latinoamericanos como importadores y las perspectivas que ofrece América Latina para el crecimiento de las exportaciones de bienes de capital y de manufacturas duraderas, originarios de otras regiones.

A dichos elementos debe añadirse, ya sea como medio práctico de negociación o de entendimiento con otros países o grupos de países, el hecho de existir en América Latina aranceles de importación elevados para ciertos bienes de capital y manufacturas duraderas.

IX. ASUNTOS FINANCIEROS Y DE ASISTENCIA TECNICA

Como ya se dijo, en medios autorizados europeos parece mostrarse en general más simpatía por la colaboración con América Latina en materia financiera y de asistencia técnica, que por los arreglos tarifarios negociables a título de compensaciones por perjuicios que a la economía de los países latinoamericanos pudiera causar el establecimiento de la tarifa externa.

En los campos indicados sería también importante que América Latina encuentre comprensión, pues el hecho de ser varias las organizaciones que intervienen en esas materias en relación con los países latinoamericanos, dificulta las definiciones conceptuales y los entendimientos que conducirían a la acción práctica.

Entre los organismos aludidos se hallan la Comisión y el Consejo de Ministros de la CEE, así como el Grupo de Ayuda para el Desarrollo (DAG), dentro de la Organización de Cooperación Económica y Fomento (OCEF). Al parecer, antes de mucho habrá en funciones otra entidad que puede

ser muy importante: la Comisión, con sede en París, que en el cuadro de la organización política de Jefes de Estado de la CEE se ocuparía especialmente de los asuntos financieros y de la asistencia técnica a América Latina por parte de los seis países que forman la CEE.

El papel asignado al DAG es fundamentalmente tender a la coordinación y eficiencia de las medidas en favor de los países menos desarrollados. Se comenzará por una especie de inventario de cuanto los países de la OCEF realizan en este campo y habrá reuniones periódicas, tal vez una vez por año, para analizar la situación y estudiar las bases de una acción coherente. Existe la impresión de que en esta materia el avance será lento, dada la variedad de situaciones, causas y criterios —algunos de ellos privativos de la conducción de la política exterior a cada país— a que obedece la correspondiente conducta de los miembros de la OCEF.

Se tiene entendido que la acción del DAG podría en cierto modo referirse concretamente, en una primera etapa, al establecimiento de un nivel mínimo de ayuda directa a los países poco desarrollados, nivel que se fijaría con relación al del ingreso de cada miembro de aquél.

Dentro del DAG se ha propuesto que, llegada la oportunidad, éste se ocupe de estimular la formación de consorcios financieros, para hacer posible la aplicación de determinados planes globales de desarrollo. En estos casos, el país favorecido por esta acción sería invitado a incorporarse a un grupo especial del DAG.

El DAG examinará el Acta de Punta del Este en una próxima reunión, cuya fecha no está fijada.

Respecto de la afluencia de capitales a América Latina, en círculos europeos se piensa de que el establecimiento de alguna forma de seguro multilateral que cubra los riesgos no comerciales de las inversiones extranjeras influiría muy favorablemente sobre el futuro nivel de esas inversiones. El Banco Mundial está estudiando actualmente en ciertos aspectos económicos y financieros un proyecto de convención preparado al respecto por la OCEF, sin la intervención de países latinoamericanos ni de otros ajenos a dicha entidad.

Vista en conjunto no se puede considerar satisfactoria —señalan fuentes calificadas— la experiencia europea respecto de créditos del mediano y largo plazo a la exportación. Aparte de transformarse en factor que en alguna forma tiende a mantener el bilateralismo y de alcanzar repercusiones indeseables sobre el régimen monetario, origina un tipo de competencia cuyos efectos han venido resintiéndose por igual los diferentes países.

Los expertos europeos teóricamente estiman que en América Latina sería mejor enfocar cualquier sistema de créditos a la exportación interlatinoamericana sólo como complemento del crédito a la importación, desarrollando el máximo esfuerzo para el financiamiento de éste mediante fondos públicos internacionales. El precio de este financiamiento en términos de intereses sería mucho más bajo que el del crédito comercial a la exportación.

La CEE está disciplinando la política de créditos de mediano y largo plazo a la exportación dirigida a terceros países, mediante un grupo intergubernamental que conoce en los casos de exportaciones cuyo pago total se haría en plazo superior a cinco años. Por contactos entre este grupo y algún órgano latinoamericano adecuado tal vez fuera viable llegar a entendimientos que disminuyeran o evitaran los efectos de la competencia, por el plazo del crédito, entre abastecedores latinoamericanos y europeos, para ventas en América Latina.

En diciembre de 1961, la Comisión de la CEE pensaba examinar una solicitud del Banco Centroamericano de Integración Económica, en la que éste pide el concurso de entidades europeas a financiamientos comprendidos en los programas de esa entidad.

Se espera que el desarrollo del trabajo de la Secretaría de la CEPAL en materia de créditos a las exportaciones interlatinoamericanas permita ofrecer dentro de algunos meses cierto material para comunicación y consultas a los gobiernos latinoamericanos.

En cuanto a asistencia técnica y por mencionar solo un aspecto, conviene llamar la atención sobre la apreciable ayuda que América Latina podría recibir de los países de la CEE a través del Euratom.

Con las investigaciones que lleva a cabo en laboratorios propios y las que contrata el Euratom con algunas instituciones públicas y privadas, no parece lejana la satisfactoria solución del problema de obtener tipos de reactores aptos para producir energía de precio competitivo y en adecuadas con-

diciones de protección sanitaria. Se prevé que la construcción en cierta escala de centrales para uso público sería iniciada en los países de la CEE dentro de unos cuatro años. Asimismo se calcula que alrededor de 1985 cerca de la cuarta parte de sus necesidades de energía estarán abastecidas por esas centrales.

Fuera de un contrato para objetivos determinados existentes entre el Euratom y la Comisión Interamericana de la Energía Nuclear (IANEC), de los países latinoamericanos sólo el Brasil concluyó un contrato para aprovechar la colaboración técnica del Euratom. Según dicho contrato queda abierta la puerta a la ayuda técnica para la prospección en Brasil de minerales de interés nuclear, el análisis de los mismos, la construcción de plantas de investigación y de producción, el intercambio de radiosótopos y el tratamiento de combustibles irradiados. El Brasil aprovechará asimismo algunas de las 200 becas del Euratom. La Argentina inició gestiones para llegar también a un acuerdo de cooperación.

El aprovechamiento de la posible ayuda técnica del Euratom supone la existencia de ciertos medios nacionales o creados por la colaboración entre varios países. Entre esos medios se cuentan los reactores y demás elementos del laboratorio, como también cátedras especiales en las universidades, con el fin de preparar básicamente físicos, químicos, biólogos, ingenieros y otros especialistas nucleares capaces de canalizar la cooperación del Euratom y de hacerla provechosa para el país que la obtiene. Cabe señalar al respecto que las becas se distribuyen entre especialistas nucleares de cierta calificación, pues los becarios trabajan plenamente incorporados a los cuadros técnicos del Euratom, principalmente en su laboratorio central de Ispra (Italia).

Si dentro de América Latina es muy disparate el avance en los preparativos para emplear en usos civiles la energía nuclear, entrará en juego un nuevo factor de crecimiento económico desequilibrado en nuestros países. Ese factor será adverso para los que, sobre todo por carecer de los elementos primarios indispensables, no den los primeros pasos a fin de utilizar la ayuda técnica de Europa a través del Euratom.

X. CANALES Y MECANISMOS

A esta enumeración de materias hay que añadir la que concierne al examen de los canales y mecanismos más adecuados para facilitar e imprimir continuidad a los contactos entre América Latina y las grandes agrupaciones de países en especial la CEE —que por tener el carácter de unión aduanera, habrán de desarrollar una política comercial común desde el término del periodo de transición. Esa política ya está en vías de esbozarse en algunos aspectos.

Hace tres años la CEE propuso a América Latina la celebración, al nivel gubernamental, de acuerdos de consultas, pero no encontró suficiente apoyo latinoamericano para llevar a la práctica esta iniciativa.

En fuentes europeas se manifiesta con insistencia que uno de los obstáculos para alcanzar los deseables entendimientos es la imposibilidad de mantener contactos continuados para el estudio de materias cuyo examen conjunto facilitarían las soluciones y la recíproca colaboración.

De otro lado, en fuentes latinoamericanas, por diversos motivos —entre ellos las experiencias recogidas en la conferencia tarifaria de 1960-61, así como la fuerte incertidumbre que ocasionan las circunstancias actuales— comienza a manifestarse, ahora de modo muy preciso, la idea de que si, frente a la actual política de grupos, América Latina continúa actuando desunida, seguirá careciendo de suficiente influencia en la decisión de asuntos que tocan de cerca a su economía y a su porvenir.

La Secretaría de la CEPAL, en la medida de sus posibilidades y respondiendo a recomendaciones de los gobiernos miembros del Comité de Comercio, sigue el desarrollo de los acontecimientos —algunos de los cuales despiertan con razón vivas preocupaciones— manteniendo contactos a nivel del trabajo con la CEE, la EFTA y la OCEF, y observa de cerca la marcha en el GATT de los asuntos que interesan al comercio exterior global de América Latina.

No cabe duda que las circunstancias existentes y los acontecimientos en gestación, señalados muy sumariamente en esta exposición, hacen pensar que están bien fundadas las opiniones que empiezan a aducirse en medios latinoamericanos acerca de la conveniencia de procurar que la situación sea examinada colectivamente por los gobiernos, con vistas a una posible acción coordinada.