

ESTILOS DE CRECIMIENTO ECONOMICO PERIFERICO E INSERCIÓN DE AMÉRICA LATINA EN EL MERCADO MUNDIAL

José Ramón García Menéndez

1.- La crisis del Estado oligárquico

Desde las guerras de independencia, en la segunda mitad del siglo XIX, y, especialmente, tras la Primera Guerra Mundial, las jóvenes repúblicas americanas intentaron configurar una política económica y social que estructurara la economía y sociedad de cada ex-colonia.

Fue en esta etapa histórica cuando se iniciaron tres procesos mutuamente condicionados, cuya peculiar combinación y evolución hasta la actualidad caracterizan el estilo de crecimiento adoptado e ilustran el grado de (sub)desarrollo económico y de (des)vertebración social alcanzado en América Latina, por encima de las necesarias precisiones nacionales del caso. Asimismo, el grado de dependencia económica y política a la coyuntura y exigencias de la economía internacional también se vinculan a estos tres procesos que indicaremos brevemente.

a) Inicio y fuerte impulso de la industrialización, diversificando el origen sectorial del producto global que, hasta entonces, se lograba en la explotación de los recursos naturales y en el uso intensivo de fuerza de trabajo cuyo costo no sólo se mantuvo en la época colonial a niveles próximos de subsistencia sino, también, sometida con frecuencia a relaciones sociales con predominio de rasgos atávicos pre-capitalistas (esclavitud, servidumbre, etc.) que califican la naturaleza de la penetración del capitalismo en América Latina desde el siglo XVI, con la articulación de mecanismos pre-capitalistas para asentarse como modo de producción dominante en toda la región.

b) El segundo proceso iniciado tras la primera gran postguerra fue la aceleración de la urbanización que reforzó la existencia de un mercado interno consolidado y con cierto poder adquisitivo (y, también, muy concentrado en las grandes capitales). Durante la Gran Depresión y la crisis del comercio internacional de los años 30, estos núcleos urbanos reemplazaron al mercado mundial como agente impulsor del dinamismo económico. Tanto el proceso de industrialización como el de urbanización configuran, hasta la década de los 50, nuevos grupos sociales que no sólo modificaron los parámetros de la estructura de clases colonial sino que, también, expresaron aspiraciones colectivas y respuestas políticas que canalizaban el descontento y la tensión derivada de la Gran Depresión en América Latina.

c) El tercer proceso hace referencia a las relaciones externas del continente con el resto del mundo y los cambios que sufren estas relaciones hasta la década de los 50. Como típica región colonial, América Latina vinculó su grado de industrialización al comportamiento de los enclaves de exportación (productos básicos y materias primas). Con el estancamiento del comercio internacional, en los años 30, la industrialización fue impulsada no tanto por una voluntad política endógena propia, sino por la necesidad de sustitución de aquellas importaciones tradicionales ya que los problemas de balanza de pagos, a lo largo de la Gran Depresión, se manifestaron en una drástica reducción de los ingresos de exportación y en una ausencia casi total de financiación externa que limitaba el poder de importar bienes y servicios que ahora deberían producirse en el interior. Esta etapa, denominada de "crecimiento hacia dentro", originó un empuje adicional en el proceso de industrialización pero solamente en aquellas producciones ligeras (tejidos, alimentación, electrodomésticos no sofisticados...) que no se podían importar pero sin alcanzar a manufacturas y bienes de equipo cuyo ciclo de transformación fuera amplio o implicara un añadido tecnológico de importancia.

No cabe duda que la interacción de la industrialización "espontánea" (urbanización, concentración demográfica, diseño de mercado interno) y la vinculación del grado de crecimiento a las pautas externas del comercio internacional no produjo resultados similares en toda la región.

Mientras algunos países latinoamericanos aprovecharon las condiciones favorables de una "industrialización inducida" desde el exterior (Argentina, Chile, Uruguay y, como caso específico, Brasil), otros, en cambio, no consiguieron recuperar el nivel de ingreso previo a la crisis, ya fuera por la inexistencia de ciertos factores

imprescindibles en la estrategia del "crecimiento hacia adentro" (infraestructura, mano de obra calificada), o por la debilidad de los grupos sociales en asumir una función redistributiva capaz de transferir ingresos entre sectores y capas sociales.

De esta forma, si algunos países latinoamericanos consiguieron seguir la industrialización sustitutiva diversificando su producción ligera, incorporando tecnología al proceso productivo, estimulando la entrada de capital foráneo en inversiones directas, modernizando y ampliando el acceso de la población al sistema educativo y de calificación profesional así como de los distintos servicios sociales (sanidad, justicia, etc.) que legitimaban socialmente la estrategia de crecimiento introvertido, otros países centraron su introversión económica en el monocultivo agrario o en el petróleo (ambas actividades controladas por las empresas transnacionales).

En definitiva, tales procesos económicos, sociales y demográficos, simultáneamente, dieron lugar a una nueva configuración de intereses y grupos sociales cuyas aspiraciones políticas precipitaron la quiebra del modelo oligárquico anterior y la crisis del proyecto político-económico que sustentaba el patrón de desarrollo basado exclusivamente en las actividades de exportación primaria desde estructuras económicas heredadas de la época colonial, en donde los enclaves extractivos no difundieron el dinamismo del crecimiento al resto de los sectores y espacios. Con la crisis del Estado oligárquico se quiebra también una peculiar relación de dominación en la estructura de clases. La oligarquía exportadora que lidera las fracciones de la burguesía local no es capaz de mantener la alianza implícita entre los intereses sociales del agro (terratenientes y estancieros cuya función principal era el de la expoliación extensiva e intensiva de productos básicos de exportación, con fuerza de trabajo sobreexplotada y relaciones de servidumbre cuasi pre-capitalistas) y los intereses de la minoría capitalina que monopoliza el sector exportador y lanza al mercado mundial producciones cuya competitividad no se fundamenta en incrementos de productividad sino en congelación de costos.

2.- El Estado reformista

La relación dialéctica entre la descomposición del Estado oligárquico, la realidad socioeconómica latinoamericana y el surgimiento de los regímenes reformistas constituirá el hilo conductor del proceso

histórico desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta la actualidad y caracterizará el tipo de inserción de América Latina en el mercado mundial en los últimos años.

Los regímenes reformistas y los proyectos político-económicos que impulsaron, adquirieron forma concreta según las circunstancias históricas y estructurales de cada país. En este sentido, los términos de "reformismo", "populismo" y "desarrollismo", con los que se denomina al fenómeno de quiebra y recambio del Estado oligárquico refleja la ambigüedad y la diversidad de experiencias del Estado ilustrado en América Latina.

No obstante, el proyecto reformista contiene cuatro rasgos generales y comunes que se refieren a los valores básicos del modelo y trascienden las especificidades nacionales. Es necesario subrayar, también, que la misma ambigüedad para nominar a un fenómeno histórico complejo impregnó al significado impreciso de algunos aspectos de dichos valores referentes a dos interrogantes de gran relevancia: ¿cómo se articulan los componentes esenciales de un programa reformista en un modelo de política económica concreto? y ¿cuáles son los grupos sociales más adecuados no sólo para servir de soporte al proyecto reformista sino, también, llevarlo a la práctica?

a) *Modernización social, económica y política.* Esta idea apunta a la pretensión de constituir sociedades urbano-industriales siguiendo la senda brindada por la experiencia de los países desarrollados. Un referente, por tanto, muy ambicioso en la letra a pesar de las limitaciones implícitas en una estrategia de mimetismo: transformación económica liderada por la industrialización, mejora de las condiciones de vida de la población a través de una elevación del ingreso personal, ampliación del consumo y acceso a los servicios sociales y, por último, modificación de las estructuras políticas a fin de dotar de un mayor grado de participación y poder político, en algunos casos, a capas de la población previamente postergadas en la gestión de la cosa pública por el modelo oligárquico.

Sin embargo, el ideario modernizante es un recurso retórico, voluntarista, del proyecto reformista que sigue el conocido apotegma del Gatopardo: que todo cambie para que todo siga igual. No sería justo afirmar que la descomposición y recambio del modelo oligárquico en América Latina ralentizase el discurrir histórico en el tópico citado pero los resultados de la modernización económica, social y política fueron muy parcos en relación con los objetivos marcados: ni se afianzó el crecimiento endógeno propuesto ni se vertebraron sociedades sometidas a la égida teórica anglosajona de análisis del

subdesarrollo como una etapa transitoria hacia techos de prosperidad crecientes según establecían los estudios-tipo rostownianos.

b) *Nacionalismo*. Esta característica se aprecia en dos formas principales. Primero, como afirmación frente a los centros desarrollados a los cuales se había subordinado América Latina durante el período de crecimiento "hacia afuera". Esta reorientación nacionalista no pretendió romper los vínculos con las metrópolis sino intentar el establecimiento de una relación de creciente igualdad, tanto en lo económico como en lo político. Y segundo, el ascenso del nacionalismo en el proyecto reformista buscó integrar, estructurar y vertebrar economías y sociedades profundamente heterogéneas como eran las jóvenes repúblicas americanas cuyo proceso de independencia se gestó apenas un siglo antes.

En el plano político-económico, este valor básico desempeñó un estímulo adicional para el logro de fines ineludibles para la consolidación del capitalismo en América Latina.

En primer lugar, la superación de la incomunicación entre el mercado urbano y el mercado rural y la lucha contra las desigualdades regionales heredadas del período colonial y de la etapa de crecimiento "hacia afuera".

En segundo lugar, superación de las desigualdades de tipo étnico-cultural y rescatar a la población indígena o mestiza del sometimiento secular.

En tercer lugar, afirmar la identidad nacional y consolidar cada mercado interno, tanto en el plano económico como en el de la profundización de los canales representativos y participativos de la democracia liberal.

c) *Estatismo*. El tercer valor básico del proyecto reformista consiste en otorgar al Estado un papel decisivo en la formulación y ejecución de la estrategia de transformación del viejo y periclitado Estado oligárquico. En esencia, frente a la condicionalidad de los centros económicos y políticos metropolitanos y a los ambiciosos objetivos fijados por el reformismo de postguerra, los agentes sociales internos que apoyaban dicha estrategia constituían un frente debilitado por la heterogeneidad de los intereses que se sustentaban. Por ello, estas fracciones de clase que comandaban el proyecto reformista se volvieron a las instancias estatales como las únicas posibles que organizaran, en términos gramscianos, la hegemonía política y orientaran los intereses económicos internos ante los núcleos de poder internacional, privados o transnacionales.

Con las debidas diferencias y especificidades de cada país, estos valores penetraron en todos los proyectos reformistas surgidos de la crisis oligárquica: el aprismo (Perú), el varguismo (Brasil), el peronismo (Argentina), el batllismo (Uruguay), el alessandrismo (Chile)... Sin embargo, existe una considerable distancia entre las propuestas ilustradas de estos valores y su materialización en la práctica político-económica. Así lo confirma la necesaria sistematización de la experiencia histórica de los diversos proyectos nacionales y de sus resultados socioeconómicos.

d) *El ideario cepalino*. Este esfuerzo de síntesis teórica y de balance político-económico fue llevado a cabo por la Comisión Económica para América Latina, hasta el punto en que las ideas de la institución, plasmadas en numerosas publicaciones cruciales en las ciencias sociales en Latinoamérica, constituyeron un verdadero manifiesto de la región sobre la viabilidad del proyecto reformista y de defensa de los valores anteriormente señalados.

En primer término, la CEPAL brindó un examen crítico sobre la naturaleza y funcionamiento del patrón de desarrollo "hacia afuera", basado exclusivamente en la dinámica exportadora de productos primarios, con la serie de limitaciones que dicha estrategia suponía para el logro de esa anhelada modernización económica, social y política de América Latina. La re-interpretación cepalina de los fenómenos aludidos permitió refutar académicamente las teorías ortodoxas dominantes y ofreció una sólida argumentación a economistas y representantes políticos del populismo que intentaban, pragmáticamente, encontrar una vía desarrollista alternativa.

En segundo término, la CEPAL diseñó las líneas maestras de un programa de política económica genérico que, en el plano teórico, permitía superar la situación periférica subordinada del continente, lo cual suponía -según afirmaba la institución- atacar la raíz principal del atraso económico de América Latina. Esta función doctrinaria no sólo asume todos los valores de referencia (modernización, nacionalismo y estatismo) sino que, también, señala medidas específicas de carácter sectorial (industrialización vertical, dinamismo sector externo, aportes tecnológicos, reforma agraria, acumulación de capital) y se pronuncia sobre el marco político-institucional más idóneo para llevar a cabo las propuestas de política económica fundamentales relativas a la racionalidad del proceso, la dotación de infraestructura física, las inversiones sociales, expansión y reforma de los aparatos productivos y redistributivos del Estado, el control nacional de las riquezas básicas, etc.

En realidad, como hemos apreciado en la introducción, la validez teórica y la viabilidad práctica de las propuestas de CEPAL sufren claras insuficiencias. No obstante, el ideario cepalino inspiró un *corpus* de teorías y recomendaciones de política económica desde y para América Latina, no reduciendo su influencia a los aspectos estrictamente técnicos, como organismo sin carácter ejecutivo, sino proporcionando juicios de valor, análisis positivo y criterios de actuación, además de aglutinar y estimular la vitalidad de las ciencias sociales en Latinoamérica a lo largo de las cuatro últimas décadas.

Los contra-ataques neoliberales, en los años 70, se debieron, en consecuencia, tanto al intento de recuperar la estrategia de extroversión económica, de apertura irrestricta, consustancial con el modelo oligárquico como a la pretensión de subsanar los defectos estructurales provocados por la práctica de dicho ideario.

3.- América Latina y la segmentación del comercio internacional

3.1. *América Latina y las consecuencias de la política comercial de Estados Unidos*

Cuando se examinan los efectos de la política económica norteamericana sobre el comercio externo de América Latina, destacan especialmente los relativos al sector de productos básicos de zona templada, afectado desde el final de la Segunda Guerra Mundial, por la reacción político-económica de los países capitalistas avanzados a los graves parámetros de la Gran Depresión y a las características de la economía de guerra.

El régimen de precios garantizados en la agricultura norteamericana debido a la crisis de los años 30, culminó en un considerable aumento del producto agrícola protegido que tendió a mantenerse históricamente, a pesar de la envergadura de la acumulación de existencias. La única salida de *stocks* agrícolas norteamericanos fue la exportación generosamente subsidiada.

La estructura de precios garantizados y de subvenciones a la exportación permitió a Estados Unidos competir con relativa ventaja sobre las exportaciones latinoamericanas en productos en los que se había especializado previamente, tanto por condiciones naturales propicias como por el modelo de desarrollo del capitalismo a escala

mundial donde Latinoamérica le toco desempeñar un rol periférico y dependiente.

Si observamos los datos del *Statistical Abstract of the USA*, correspondiente a 1961, se constata que las exportaciones totales de Estados Unidos (medidas en millones de dólares corrientes) fueron de 3.167 (1936-1940) y de 11.675 (1946-1950), hasta alcanzar la cifra de 19.019 (1956-1960). En la composición de estas exportaciones destaca, a nuestros efectos, el valor creciente que adquieren las exportaciones norteamericanas de granos, aceites y grasas vegetales, semillas oleaginosas, productos de granja y algodón que representaban, en las tres etapas, los siguientes porcentajes, 13.4, 19.5 y 15.4.

No cabe duda que esta expansión tan acentuada de las exportaciones agrícolas norteamericanas, en especial a lo largo de la última postguerra, se debió a los subsidios de producción y exportación como a la salida de productos agrícolas por canales no comerciales al amparo de la conocida ley 480, de 1954. Mediante este mecanismo, como pieza de la política exterior de Estados Unidos, se exportaron excedentes agrícolas como ayuda a los países aliados tradicionalmente servidos por la exportación latinoamericana, lo que deprimió el precio internacional de algunos productos básicos.

Siguiendo la misma fuente estadística, observaremos que, en las etapas 1954-1958 y 1959-1961, los subsidios a la producción y exportación de productos agrícolas alcanzó un valor equivalente al 85% de los ingresos de las exportaciones totales norteamericanas de productos agrícolas (33.590 millones de dólares), de las que el 29% se canalizaron por la vía de la ayuda estratégica amparada en la Ley 480, de 1954.

No obstante, la política comercial norteamericana no sólo afectó a las exportaciones de América Latina por una competitividad subsidiada en trigo, arroz, algodón o maíz, sino que, como primer importador de ciertos productos básicos, Estados Unidos articuló rígidas barreras arancelarias y prácticas proteccionistas que aseguraron su mercado interno a los productores nacionales o a las importaciones originarias en países aliados o de alto interés geopolítico. En este sentido, es preciso subrayar dos casos presentes a lo largo de la década de los sesenta que ilustran lo afirmado con anterioridad. La política de aislamiento al régimen castrista en Cuba promovió que, en Estados Unidos, se aplicaran duras restricciones cuantitativas a las importaciones de azúcar y se ofrecieran precios subsidiados que compensaran los altos costos de producción interna. De esta forma,

ESTUDIOS INTERNACIONALES

Estados Unidos aseguró el abastecimiento del 60-70% al mercado interno en perjuicio de un producto básico de exportación de varios países latinoamericanos del área caribeña. El caso de las carnes rojas es muy significativo. Mediante consideraciones sanitarias no especificadas claramente, Estados Unidos discriminó la exportación argentina y uruguaya de carnes de bovino en la misma medida en que aumentó sus importaciones provenientes de Australia y Nueva Zelanda, en un desvío de comercio internacional planeado por el Reino Unido como contrapartida al apoyo de la política exterior norteamericana en diversos foros internacionales en lo que se cuestiona la hegemonía de una potencia implicada en la guerra de Vietnam.

Como consecuencia, la participación de Estados Unidos en el comercio mundial de productos agrícolas aumentó considerablemente en exportaciones de ciertos productos que constituyeron el tradicional monocultivo de América Latina, mientras que la participación latinoamericana fue disminuyendo progresivamente:

Porcentajes de Estados Unidos y América Latina en las exportaciones mundiales

	1934-38	1959-61	1934-38	1959-61
	<i>Estados Unidos</i>		<i>América Latina</i>	
Trigo	36	62	24	6
Cebada	15	50	14	4
Maíz	8	53	65	20
Algodón	1	67	12	6

Fuente: *Statistical Abs. of USA*, 1961.

Sin embargo, las limitaciones político-económicas y los altibajos cíclicos de la economía norteamericana no impidieron que Estados Unidos perdiese su rol de principal agente del intercambio comercial latinoamericano pues, aproximadamente, un 30-35% de las exportaciones regionales se dirigen hacia ese mercado, lo que representa un 12-15% de las importaciones norteamericanas. Asimismo, un tercio de las importaciones latinoamericanas provienen de Estados Unidos

Pero existen elementos tras ese aparente equilibrio comercial que podríamos destacar: primero, América Latina sufre un persis-

tente déficit en el saldo corriente con Estados Unidos; segundo, la participación de los combustibles (petróleo y derivados) crece continuamente en la estructura de las exportaciones latinoamericanas, hasta representar un 50% de dicho flujo en detrimento de los productos básicos agrícolas y manufacturas que, en 1980, lograron un modesto 18% de las exportaciones destinadas hacia Estados Unidos; y, tercero, en cambio, aproximadamente el 75% de las importaciones latinoamericanas provenientes de Estados Unidos correspondían a productos manufacturados.

La tradicional asimetría, por tanto, de la estructura del comercio bilateral es manifiesta y con tendencia a intensificarse en lo concerniente al comercio del petróleo y derivados. Y ello es negativo por lo que significa de esquilma de un recurso energético limitado, cuya producción y comercialización internacional está controlada por empresas transnacionales de matriz norteamericana y con precios fijados a la sombra inestable de la OPEP; un recurso, por lo demás, que su exportación intensiva no significa reinversión productiva ni vitalización del ciclo productivo interno de los países exportadores latinoamericanos.

En cambio, Estados Unidos ha desalentado la penetración de ciertas manufacturas competitivas en su mercado interno y no sólo con prácticas neoproteccionistas encubiertas para superar las cláusulas que comprometen a los partícipes de las últimas rondas del GATT sino, también, con instrumentos político-económicos restrictivos como la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979. A partir de este momento, la presidencia norteamericana tiene poderes discrecionales para utilizar cláusulas de salvaguardia o imponer derechos arancelarios compensatorios a las importaciones que se estimen subsidiadas en origen.

A pesar de la naturaleza excepcional del instrumento legal, éste fue utilizado con profusión en períodos electorales o como represalia política. La actuación de la administración Reagan, desde 1981, recrudesció el proteccionismo larvado en la última administración demócrata y la ley de 1979 se reforzó con la superposición de la Ley de Comercio y de Aranceles de Aduana de 1984, de la que resulta un entramado de medidas proteccionistas que amplía el poder político de la Casa Blanca para imponer la salida del sistema de preferencias de Estados Unidos a todos los países miembros de la OPEP, en una primera etapa, y de los países considerados "de dominación por parte del comunismo internacional".

La transmisión de efectos directos e indirectos de la política económica norteamericana agravó aún más la asimetría indicada. La "reaganomics" combinó peculiarmente, en la experiencia histórica de la economía internacional, fuertes déficits presupuestarios, gasto público expansivo para el apoyo de la industria armamentista, recorte drástico de los gastos sociales, política monetaria restrictiva, intenso proceso de endeudamiento con el exterior..., que da lugar a una política económica dotada de altos grados de inestabilidad que cuestiona la solidez de una economía para ser la locomotora anunciada del relanzamiento internacional.

Las consecuencias negativas se transmiten, en un medio crecientemente transnacionalizado y de interdependencia político-económica, a la periferia latinoamericana a través de dos canales principales. En primer término, a corto plazo, en un incremento relevante de las prácticas proteccionistas que afecta a las exportaciones tradicionales y en una tendencia alcista de los tipos de interés que convulsiona el mercado privado de capitales y agrega mayor incertidumbre a la resolución satisfactoria del problema del endeudamiento externo de América Latina. En segundo término, a medio plazo, el reciclaje tecnológico de los países centrales promovido por la crisis energética y por los avances de la industria de armamentos que puedan redundar en el proceso productivo podrían provocar, indirectamente, la aceleración de procesos de ahorro y sustitución de ciertas materias primas de exportación latinoamericana (petróleo, hierro, caucho, cobre...) sin que dichos procesos tengan contrapartidas similares (diversificación productiva, industrialización local...) en América Latina.

3.2.- Las dificultades en las relaciones comerciales entre América Latina y los países de comercio de Estado

Independientemente de la estrategia de industrialización adoptada por cada país, el sector externo se presentó, en general, como un elemento crucial para el crecimiento económico de América Latina a cuyo servicio se puso gran parte de la política económica propuesta o aplicada. Junto a los objetivos de consolidación de las exportaciones tradicionales y de diversificación de las exportaciones de manufacturas, se buscaron nuevas posibilidades de ampliación geográfica de los mercados de exportación.

De esta forma, al margen del comercio con Estados Unidos y Europa, se evaluaron las perspectivas de intensificar las relaciones comerciales con los países integrados en el COMECON, un espacio económico que, en principio, ofrecía una atractiva capacidad de absorción de exportaciones latinoamericanas que no fue aprovechada hasta la década de los sesenta.

No obstante, la relativa autarquía de los países del Este, su peculiar sistema de pagos en las transacciones internacionales en un mercado donde la libra esterlina y el dólar constituían los medios de pago generalmente aceptados, las dificultades en equiparar y unificar criterios sobre precios de bienes y servicios transados, la ausencia de representantes y agencias de *export-import* e, incluso, la adecuación de los equipos industriales a las necesidades intermedias de los países latinoamericanos, constituyeron, entre otros, los obstáculos principales que impidieron relanzar estas relaciones definitivamente.

A principios de la década de los 60, algunos datos estadísticos ofrecidos por CEPAL constataban las razones de un prudente optimismo. Mientras las importaciones latinoamericanas provenientes de los países socialistas se mantuvieron en una participación estable (del 0.8 en 1953, al 1.9% en 1960, es decir, importaciones de 158 millones de dólares en 1960), aunque, evidentemente, con cifras muy modestas dado el potencial de los casos en cuestión; las exportaciones latinoamericanas hacia dichos países adquirieron un peso relativo mayor (del 1% en 1953 al 3.6 en 1960, y para este año con un valor de 320 millones de dólares).

Hasta 1961, Argentina y Brasil concentraron la mayor parte de las relaciones comerciales con los países de Europa Oriental en su doble sentido, a excepción de la importancia cuantitativa de casos muy puntuales (las exportaciones uruguayas de 1954 y 1958; las importaciones venezolanas de 1959 a 1961). Lógicamente, a partir de 1961, Cuba adquirió una importancia cardinal en el comercio de América Latina con el CAME.

El boicot impuesto por Estados Unidos a Cuba y seguido por los gobiernos latinoamericanos con representación en la OEA, enfrió la potencialidad de unas relaciones comerciales que ya habían encontrado un cauce formal satisfactorio para las partes implicadas. Este cauce estaba en la letra y en el espíritu de cooperación de los convenios bilaterales firmados por Brasil, Argentina y Uruguay con la Unión Soviética, Checoslovaquia, Polonia y la República Democrática Alemana, fundamentalmente.

En síntesis, estos convenios eran peculiares -dado el ambiente generado en las relaciones internacionales por la guerra fría y la heterogeneidad estructural de los firmantes- con cuentas de compensación externas en instituciones financieras que hicieran frente a los compromisos bilaterales de los créditos recíprocos (*swings*). El comercio se redujo a una lista de productos concretos y con montos equilibrados, lo cual resultaba que los convenios firmados actuaban como auténticos mecanismos de trueque. Unas relaciones de trueque que entran en crisis, primero, por el abandono de las cuentas bilaterales y la incorporación de América Latina al multilateralismo comercial bajo la hegemonía del dólar y, segundo, por el temor a las represalias comerciales y financieras de Europa y Estados Unidos ante el caso ejemplarizante del aislamiento occidental al régimen cubano de 1959.

Si bien la experiencia de los acuerdos bilaterales mostró algunas insuficiencias (por ejemplo, la tendencia a la acumulación de saldos acreedores en las cuentas de compensación por parte latinoamericana), el resultado neto fue, en una primera aproximación, positivo, pero en cambio, subrayó la envergadura de otras dificultades cuya resolución definitiva es ineludible si se estima oportuno aprovechar e intensificar las relaciones económicas con los países integrantes del CAME.

1.- En los planes económicos de los países socialistas el comercio internacional fue situado en un lugar secundario o residual. Aunque las tendencias introvertidas de la política económica planificada centralmente se han suavizado en gran medida y los beneficios de una mayor especialización internacional fueron considerados en el cálculo de los planificadores, lo cierto es que la apertura externa se efectuó entre los propios países del CAME, sin reducir significativamente las restricciones al comercio con otras áreas geográficas.

2.- El segundo problema a resolver es el establecimiento eficaz de mecanismos de intercambio entre América Latina y los países de comercio de Estado que sustituyan los decadentes convenios bilaterales que suponen una escasa fluidez comercial o dificultades adicionales en localizar, para ambas partes, los artículos del intercambio que sean atractivos para el país acreedor en la cuenta de compensación. Este problema se resolvió, en parte, con las posibilidades convenidas en utilizar los saldos en los restantes países del CAME.

3.- Respecto a los precios, son ya conocidas las diferencias entre la formación de los precios de transacción en un espacio o en otro. Respecto a los productos primarios, los precios de referencia generalmente aceptados son los fijados por el mercado mundial, sobre los cuales se tiene información precisa o estimable (*stocks*, volumen de cosechas, etc.). En cambio, el problema adquiere gran complejidad cuando se trata de manufacturas y bienes de equipo industrial cuyas cotizaciones internacionales son de difícil equiparación. El sistema de comercio bilateral facilitaba la práctica del *dumping* al no posibilitar el cálculo de las diferencias de contabilización de los costes de producción. Un obstáculo adicional se presenta en las características estructurales de la oferta de bienes de capital de los países del Este que, en relación a la demanda latinoamericana, son equipos sobredimensionados, de escasa adaptación a los equipos ya instalados y sin la total seguridad del servicio técnico inmediato y de repuestos de los equipos importados.

4.- Por último, existe una prevención histórica de América Latina en torno a la incertidumbre que pueda provocar la mayor dependencia comercial con el CAME y la suspensión unilateral del comercio por parte de las economías planificadas centralmente, un hecho -se argumenta- menos probable en las relaciones con economías capitalistas. No obstante, la cautela está injustificada por la experiencia, incluso a lo largo de la etapa histórica del bloqueo organizado al régimen cubano. En este sentido, a partir de 1972, con la integración de Cuba al CAME, existió un tímido relanzamiento del comercio con los países del Este que culmina con un saldo comercial creciente favorable a Latinoamérica. Según datos de CEPAL, en 1960, el balance era prácticamente equilibrado y en torno a los 150 millones de dólares de valor de exportaciones/importaciones entre ambas partes para alcanzar, en 1982, una situación en la que las exportaciones latinoamericanas hacia el CAME fueron de 3.184,6 millones de dólares por unas importaciones de 825.8 millones de dólares, es decir, un saldo comercial positivo a favor de América Latina de 2.359 millones de dólares.

Por otra parte, es necesario resaltar las dificultades existentes para penetrar en el mercado del COMECON puesto que éste origina y destina al mismo el 50% de su comercio externo, en el que, a su vez, la mitad corresponde a la Unión Soviética. Además, el intercambio comercial América Latina/CAME es desequilibrado, con una alta

concentración de los distintos flujos. Según CEPAL, en 1982, las exportaciones latinoamericanas hacia el CAME estaban formadas en un 92% por productos alimenticios, materias primas no comestibles y grasas, mientras que el 62.5% de las importaciones del CAME correspondían a productos químicos, manufacturas y maquinaria y material de transporte.

Los países miembros del CAME han rechazado con insistencia las denuncias latinoamericanas de asimetría comercial en la que América Latina reducía sus exportaciones a productos básicos de alimentación y materias primas, que contienen un escaso valor añadido y no favorecen la industrialización de la región. El CAME aduce, al respecto, la ausencia de competitividad en precios, calidades y de condicionantes técnicos y sanitarios de los productos latinoamericanos, al mismo tiempo que las manufacturas más interesantes (por la tecnología incorporada) son producidas en América Latina por empresas transnacionales que imponen restricciones a la comercialización con mercados de exportación pertenecientes al área socialista.

En definitiva, la resolución de los problemas planteados revitalizarían el comercio entre América Latina y el COMECON, aprovechando la potencialidad de un mercado de exportación segmentado que requiere, además, intensificar la mutua información institucional, reparar la deficiente infraestructura comercial (representaciones, empresas mixtas de export-import) y perfeccionar los mecanismos de transporte, seguros y servicios técnicos.

3.3. Una introducción al comercio eurolatinoamericano

En los primeros años de la segunda postguerra, América Latina acusó índices relativamente altos de exportaciones que significaron, en algunos ejercicios, un valor aproximado al 20-25% del producto bruto global de la región.

A pesar del crecimiento lento del flujo exportador, América Latina mejoró, en términos modestos pero positivos, la relación real de intercambio con los países industrializados lo cual amplió la capacidad de compra de importaciones necesarias que venían a satisfacer, en buena medida, la acumulación de necesidades contenidas a lo largo de la guerra.

Agotado el ciclo de recuperación de la economía internacional tras la Segunda Guerra Mundial, el volumen de las exportaciones y la relación de intercambio sufrieron un deterioro significativo en una

valoración de conjunto, por cuanto si el promedio anual de exportaciones en la década 1951-1961 fue de un 30% mayor que el promedio de la década anterior, la caída de la relación real de intercambio anuló, en la misma época, el 60% de dicho crecimiento.

En este sentido, sería preciso interrogarse cuáles fueron los factores que contribuyeron a esta limitación a la expansión de las exportaciones latinoamericanas. La respuesta, en términos genéricos, hace referencia a la situación de los principales productos básicos de exportación tradicional en el marco de la política comercial de otros segmentos del mercado mundial como los aquí brevemente analizados.

Sin que ello impida una profundización posterior, será necesario introducir en este momento algunos comentarios en torno al tratamiento restrictivo de la política económica comunitaria respecto a las exportaciones de América Latina.

La política agrícola de la CEE se caracterizó, desde sus inicios, por un abierto propósito de autosuficiencia en materia de agricultura continental y de régimen cuasi-autárquico de proteccionismo que discrimina las relaciones comerciales externas a favor de los territorios de ultramar asociados, especialmente en lo relativo a productos tropicales. En cuanto a los productos de zona templada, el objetivo de autoabastecimiento era, en rigor, una finalidad ya establecida en el Tratado de Roma para hacer desaparecer algunos factores comerciales que presionaban históricamente en la balanza de pagos de los seis países constitutivos de la CEE.

Observemos, por ejemplo, el caso de algunos productos básicos de exportación latinoamericana de ámbito tropical, como el café, cacao o bananas. En este comercio, los exportadores latinoamericanos se ven perjudicados por los elevadísimos gravámenes internos, los costos de distribución de estos productos en el seno de la CEE y por las preferencias de los países comunitarios en importar productos tropicales de sus ex-colonias.

Hasta 1971, el precio final para el consumidor europeo de este tipo de productos podía ser, como el cacao latinoamericano, de un 900% superior al precio de importación. Tanto para éste como para los demás, y según cálculos de CEPAL, la relación entre precio final para el consumidor europeo y los precios de importación pueden presentarse de la siguiente forma:

ESTUDIOS INTERNACIONALES

Producto	Precio final	Precio de Importación
Café	X	Del 23 al 48% de X
Bananas	X	Del 38 al 45 % de X
Cacao	X	Del 9 al 22 % de X

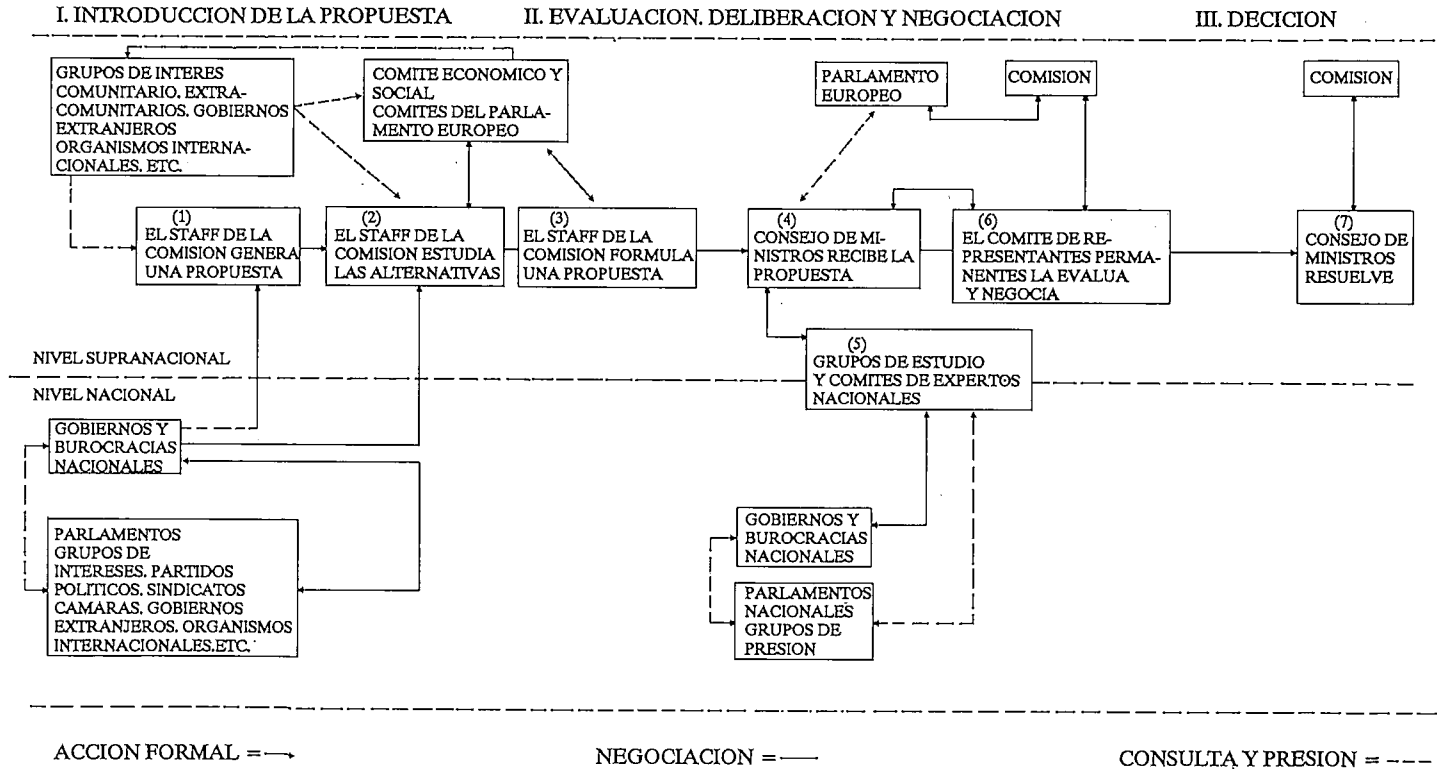
La presión fiscal comunitaria a este tipo de productos tropicales de exportación latinoamericana constituyó una auténtica carga compensatoria a la competitividad internacional. En este sentido, la CEPAL calculó para los dos primeros años de funcionamiento de la CEE, unos ingresos de exportación de café latinoamericano, en valor FOB, de 600 millones de dólares, aproximadamente, mientras que la recaudación de la CEE-6 por carga indirecta a este producto superó los 689 millones de dólares.

También es cierto que el precio final de los productos tropicales, como el caso de las bananas, se encarece por los elevados costos de distribución de exportaciones alimenticias no duraderas. La CEE-6, en 1962 y siguiendo los cálculos de CEPAL, elevó el precio global final de estos productos en 655 millones de dólares dedicados a la mejora de los canales de comercialización y conservación. No obstante, este defecto de longevidad de los productos tropicales por razón de cambios climáticos y de exigencias en el transporte sería común con las exportaciones de los territorios de ultramar privilegiados con los acuerdos preferenciales. En este sentido, la CEE-6 y con las ampliaciones posteriores, prefirió regular su flujo importador desde estas áreas que ya tenían una clara influencia monetaria europea. En algunos productos tropicales, como los plátanos, existía una tarifa externa común del 20 por ciento para todas las exportaciones pero se cerró el mercado europeo a cualquier oferta competitiva de procedencia latinoamericana.

Como veremos posteriormente, los productos de zonas templadas también sufrieron rígidas restricciones cuantitativas y fuerte carga arancelaria. Por ejemplo, a lo largo de la década de los 60 y a pesar de las presiones diplomáticas en Bruselas, la carne de vacuno estaba sujeta a una cuota de tonelaje y a un arancel comunitario del 20%. Para los cereales no existían limitaciones cuantitativas pero se les aplicaban los gravámenes móviles (*variable levies*) cuya función consistió en elevar el precio final de las importaciones de grano por

encima de los precios garantizados en la Comunidad que, transitoriamente, se fijaban por cada miembro de la CEE hasta que, en 1970 llegaran a igualarse. Algunos ejemplos de estos gravámenes móviles discrecionales y auténticamente atentatorios contra la fluidez de mercado mundial, podían alcanzar el 112% (en el caso del trigo) o el 106% (para el sorgo) y aplicados por Alemania Federal en 1962.

EL PROCESO LEGISLATIVO EN LAS COMUNIDADES EUROPEAS



RELACIONES INSTITUCIONALES E INFORMALES OPERATIVAS EN LAS NEGOCIACIONES EUROPA OCCIDENTAL - AMERICA LATINA

