

LAS RELACIONES ECONÓMICAS ENTRE EL PACTO ANDINO Y LA COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA BAJO LA CONSIDERACIÓN PARTICULAR DE LA POLÍTICA COMERCIAL

WOLFGANG KÖNIG Y JOACHIM PETERS

LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA COMO PREMISA

EL PACTO ANDINO y la Comunidad Económica Europea no hacen referencia sólo a dos regiones económicas, sino a la vez a dos movimientos regionales de integración. A partir de esta premisa se harán, en primer lugar, algunas reflexiones de principio que permitirán abordar más concretamente la temática pertinente. La importancia de tales observaciones introductorias radica en que, posiblemente, a partir de la situación y las experiencias de las respectivas instituciones de integración puedan extraerse conclusiones específicas, orientadas a establecer las relaciones entre aquéllas. Por esta razón resulta interesante, en principio, una comparación general de la CEE con el Pacto Andino, así como un inventario de estos movimientos a la luz de un adecuado criterio de integración.

Por oposición al Pacto Andino suscrito en 1969 y a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio —constituida mediante el Tratado de Montevideo de 1960—, las seis naciones fundadoras de la CEE no acusaban diferencias marcadas en materia de niveles de protección aduanal. Por tal motivo, el perfeccionamiento de la CEE como unión aduanal pudo ser desarrollado con facilidad. Contrariamente, el Pacto Andino y la ALALC, así como otros dos acuerdos de integración, el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la Comunidad del Caribe (CARI-COM), tropezaron con la dificultad del gran número de medidas diversas de política de comercio exterior adoptadas por los países miembros.

Adicionalmente, para el debate de los problemas arancelarios y el desarrollo de los asuntos relacionados con la política comercial, así como para las negociaciones con terceros países, la CEE cuenta con instituciones mancomunadas. La concentración de las decisiones correspon-

dientes alrededor de dichas instituciones motiva un fuerte elemento unificador dentro del sistema de la CEE. En contraste con lo anterior, es notorio que tales mecanismos institucionales nunca pudieron lograrse en América Latina; tal es el caso de la ALALC y su disolución a través de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1980, que ilustra un progresivo debilitamiento en el terreno institucional.

El modelo de integración y las experiencias aquí relatadas de la CEE pueden ser difícilmente aplicados a otras regiones del mundo. En relación con América Latina, las causas no radican únicamente en las diferencias existentes entre las estructuras económicas de las regiones y la homogeneidad diferenciada al interior de ellas. Aun en lo que se refiere a las premisas e intenciones referentes a la formación de la Comunidad, hubo circunstancias significativas muy peculiares. Hay que tener en cuenta aquí que la CEE surgió al fin y al cabo como reacción frente al desafío del Bloque Oriental, es decir, no sólo bajo criterios de tipo económico. También pertenece a este contexto el hecho de que la Comunidad debía contribuir a superar los conflictos resultantes de las guerras mundiales. Finalmente, debe considerarse que se tenían concepciones claras acerca de qué tipo de ventajas económicas podían y debían ser derivadas de una integración.

Las reflexiones precedentes son, no obstante, insuficientes como base para un diagnóstico y una eventual comparación entre ambos procesos de unificación. Antes bien, es preciso partir de un adecuado criterio de integración para proceder a tal valoración.

Haciendo abstracción de las escasas condiciones previas del Pacto Andino en el ámbito de la infraestructura, se suele ubicar las dificultades del acuerdo dentro del contexto del proceso de toma de decisiones en los estados miembros. En esta línea de argumentación se ha hecho responsable, en primera instancia, a la precaria voluntad política del hecho de que la integración haya avanzado tan poco. En el fondo, esta apreciación va dirigida a afirmar que una voluntad constructiva por parte de las instancias de decisión permitiría adaptar las estructuras reales a las exigencias de un modelo de integración. Sin embargo, debe ponerse enfáticamente en duda el partir de un esquema ideal, en vez de tomar como punto de origen la escasa cooperación económica. La integración económica sólo puede ser entendida como un proceso en el que se establece y profundiza una interdependencia estructural entre los países miembros. Este proceso requiere, por regla general, de un elemento obligatorio para los países miembros que conduzca por vías múltiples hacia una determinada institucionalización del movimiento de integración.

A la luz de este criterio no resulta difícil poner al descubierto las

debilidades del Pacto Andino, así como de los restantes movimientos de integración de América Latina; dentro del esquema de la sustitución de importaciones, las naciones latinoamericanas ejercieron durante largo tiempo una política de industrialización que, con la aplicación de medidas proteccionistas en el sector externo, condujo a la formación de una industria transformadora relativamente ineficiente y no competitiva en los mercados internacionales. En consecuencia, resultan estructuras económicas nacionales relativamente diferenciadas con fuertes elementos monopolísticos y oligopolísticos, en las que no existe suficiente cantidad de agentes de integración. Una unificación regional a partir de tales estructuras podría edificarse sólo mediante una rigurosa economía planificada, o por medio de una erradicación de los instrumentos intervencionistas en el sector externo. En el primer caso, se podría chocar con la estricta negativa de las empresas involucradas, en el sentido de representar el papel de protagonistas determinantes de la integración, mientras que con un tránsito hacia el libre comercio muchas unidades industriales se verían privadas de la base de su existencia. De esta manera, ambas vías son simples opciones teóricas y aun así el problema de la distribución dificultaría aún más las aspiraciones de integración.

La conclusión que puede extraerse de los anteriores razonamientos es que el Pacto Andino, como movimiento de integración, puede tomarse sólo con severas restricciones como marco para el análisis. Por cierto, se editan importantes publicaciones conjuntas por medio de los órganos de integración, pero por el momento no se puede inferir de allí la integración del Pacto Andino como factor que confiera valor especial al análisis de las relaciones con la CEE.

EL MARCO DE ANÁLISIS

Las relaciones económicas entre las naciones del Pacto Andino y la Comunidad Económica Europea son múltiples. Comprenden, además del comercio exterior y los movimientos de capital de la más variada índole, también aspectos referentes al volumen y a la forma de la cooperación técnica y financiera en el contexto de la ayuda para el desarrollo. Hay, por otra parte, temas importantes derivados de la situación de la deuda externa y, recientemente, del ingreso de Portugal y España a la CEE.

El presente trabajo no puede tratar todos estos problemas y se concentra, por tanto, en un ámbito temático no desarrollado en otros documentos y que se considera prioritario. Se refiere a la situación y a las

perspectivas de las relaciones comerciales entre ambos bloques, que en general serán discutidas en forma muy controvertida. Las interpretaciones de ambos lados son claramente conflictivas, teniendo en cuenta que la posición de los países miembros del Pacto Andino coincide casi totalmente con aquellas que América Latina manifiesta mediante sus distintos gremios. En el fondo, son tres cargos los que los países latinoamericanos levantan en el contexto de la política comercial: 1) que la política agraria común de la CEE es marcadamente proteccionista y grava a aquellas naciones con ventajas comparativas en el terreno de las materias primas y los productos agrícolas; 2) que la política de la Comunidad frente a los países (ex colonias) del ACP (Asia, Caribe y Pacífico) conlleva en sí una discriminación hacia América Latina, y 3) por último, que el sistema de preferencias arancelarias conjunto que regula el ingreso de productos terminados y semiterminados procedentes de las naciones en desarrollo, satisface en forma bastante pobre las necesidades de exportación de América Latina.

CUADRO 1

Exportaciones totales de América Latina como porcentaje de las importaciones de la CEE de terceros países

1958	1963	1975	1982
11.0	9.4	5.2	5.7
00.1			

Fuente: Comisión de la CEE, 1984, p. 9.

La Comunidad Económica Europea sostiene, por su parte, los siguientes contraargumentos: en primer lugar, que el régimen de mercado agrícola común nunca ha sido reconocido oficialmente como objeto de negociaciones con terceros países. Con respecto al segundo problema, los acuerdos con los estados del ACP contemplan no sólo su situación de antiguas colonias, sino también el relativamente bajo nivel de desarrollo económico de la mayoría de estas naciones. Tercero, aunque se hubiera mejorado el sistema común de preferencias, América Latina no hubiera estado en posición de aprovecharlo satisfactoriamente.

Con los anteriores argumentos se ha trazado el marco general de análisis del presente trabajo. Se abordaron temas importantes que serán objeto primordial en las próximas secciones. Es necesario aclarar de una vez por todas que la situación real de los países del Pacto Andino difiere en mucho de las condiciones imperantes en el resto de América Latina,

pues a pesar de que en las publicaciones generales pueden constatarse peculiaridades, esta advertencia merece atención frente a la situación especial de las influyentes y cuantitativamente significativas naciones Argentina, Brasil y México.

Una aproximación a los diferentes planteamientos expuestos anteriormente en el ámbito de la política comercial, será, con certeza, en la práctica, una cuestión política, es decir, que supondrá soluciones políticas. Sin embargo, el presente trabajo debe limitarse a examinar los aspectos económicos de esta problemática. Primero, se presentará y analizará el material general de datos acerca de las relaciones comerciales entre los países del Pacto Andino y la CEE. En las secciones posteriores se discutirán por separado los aspectos particulares del comercio de materias primas y de bienes industriales. En la parte final, se expondrán las conclusiones y se explorará en la búsqueda de perspectivas futuras.

LAS RELACIONES COMERCIALES EN GENERAL

Acerca del desarrollo del comercio entre América Latina y la CEE, existe abundante información de cifras, cuadros estadísticos e interpretaciones, que por lo pronto no facilitan una imagen clara. En cifras absolutas aumentaron las exportaciones totales a la CEE de 4 609 millones de dólares en 1970 a 18 660 millones de dólares en 1982; también las importaciones procedentes de la Comunidad crecieron considerablemente de 4 427 millones de dólares (1970) a 16 008 millones de dólares (1982).

CUADRO 2

Comercio exterior de América Latina con la Comunidad Europea

	<i>Total de exportaciones de América Latina (%)</i>			<i>Total de importaciones de América Latina (%)</i>		
	1970	1975	1982	1970	1975	1982
Total de productos	26.3	17.3	17.3	23.8	19.2	14.3
Comestibles	33.2	25.0	22.6	15.7	13.4	14.2
Materias primas agrícolas	34.6	28.1	30.9	7.4	7.0	5.0
Hierro y metales	37.3	30.6	28.8	20.9	26.1	20.3
Comestibles Productos	8.7	6.4	11.9	1.3	0.6	0.9
manufacturados	16.1	15.4	14.8	30.9	27.6	20.8

Fuente: UNCTAD, 1985.

El cuadro 2 indica, sin embargo, que tales valores no fueron suficientes para sostener por lo menos la participación de la CEE dentro del comercio exterior de América Latina. Así, la participación de las exportaciones a la CEE dentro de las exportaciones totales de la región se redujo de 26.3 a 17.3 por ciento entre 1970 y 1982. Respecto a las importaciones, se presentó también una reducción de 23.8 a 14.3 por ciento en el mismo periodo. Del lado de las exportaciones se puede reconocer una estabilización de la situación en 1975. Mientras que únicamente en el terreno de las materias primas de origen agrícola y de los combustibles puede observarse un incremento significativo de las exportaciones hacia la Comunidad, la tendencia de los productos manufacturados siguió inclinándose negativamente hacia un nivel muy reducido.

La caída del comercio exterior latinoamericano con la CEE puede documentarse en forma más clara por medio de la siguiente serie, que relaciona las exportaciones de América Latina con las importaciones de la CEE procedentes de terceros países, en un periodo más amplio.

El cuadro 3 ofrece explicaciones interesantes acerca de si el empeoramiento de la situación en el comercio exterior latinoamericano se refiere sólo a la CEE o si representa un fenómeno general. El cuadro indica cómo se ha desarrollado la participación de las exportaciones e importaciones de América Latina en el contexto del comercio exterior de todos los países, de las naciones industrializadas, así como de Estados Unidos y Japón. Por cierto, la participación de América Latina dentro de las exportaciones e importaciones totales del mundo y de las naciones industrializadas en particular, ha permanecido relativamente constante entre 1970 y 1980. Con respecto a su importancia dentro del comercio exterior de Estados Unidos y Japón, tampoco pueden distinguirse tendencias claras. No obstante, lo que sí resulta evidente es que América Latina ha perdido notoria importancia con relación a las demás naciones del Tercer Mundo en los mercados aquí considerados. Es así como las exportaciones de los países en desarrollo tomados en conjunto han aumentado en forma respetable su participación dentro de las importaciones totales de dos países industrializados como Estados Unidos y Japón, mientras que para América Latina, en el mejor de los casos, se puede constatar un estancamiento de las mismas.

Igualmente, resulta negativa para América Latina una comparación con las otras regiones del Tercer Mundo al examinar únicamente el desarrollo del comercio con la Comunidad. Como lo muestra el cuadro 4, las tasas de crecimiento para el periodo 1970-1982 correspondientes a América Latina se encuentran por debajo de las de las demás regiones del Tercer Mundo, así como de las de los países en desarrollo

CUADRO 3

Posición comercial de países en desarrollo y de América Latina frente a mayores regiones (entre paréntesis el total de países en desarrollo) como porcentaje del total de las importaciones de:

	Exportaciones de América Latina				Importaciones de América Latina			
	Países industrializados de economía de mercado		Estados Unidos		Países industrializados de economía de mercado		Estados Unidos	
	Mundo	Japón	Mundo	Japón	Mundo	Japón	Mundo	Japón
1970	5.6 (17.6)	5.8 (17.7)	14.5 (25.9)	6.1 (38.6)	6.0 (18.4)	6.3 (18.8)	15.2 (28.8)	5.8 (39.2)
1975	5.5 (24.2)	5.5 (25.7)	18.3 (40.5)	3.7 (55.9)	6.7 (23.0)	6.6 (24.1)	15.9 (35.6)	8.4 (49.2)
1982	5.8 (26.3)	5.7 (26.6)	14.5 (39.6)	4.5 (60.5)	6.1 (25.9)	5.5 (24.6)	15.7 (36.5)	6.3 (44.7)

Fuente: UNCTAD, 1985.

CUADRO 4

Tasas de crecimiento del intercambio de América Latina y de otras regiones en desarrollo con la Comunidad Europea

	Países y territorios en desarrollo						Asia occidental		Asia sur y suroeste	
	América Latina		África		Asia occidental		Asia sur y suroeste		Asia sur y suroeste	
	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones
1970/1975	+ 80.3	+ 152.9	+ 233.1	+ 250.3	+ 125.3	+ 259.7	+ 627.9	+ 518.7	+ 193.8	+ 154.6
1975/1982	+ 124.5	+ 43.0	+ 82.4	+ 104.8	+ 96.5	+ 81.1	+ 42.4	+ 151.4	+ 171.2	+ 170.0
1970/1982	+ 304.9	+ 261.6	+ 507.5	+ 617.6	+ 342.7	+ 551.6	+ 936.7	+ 1 455.5	+ 710.8	+ 564.6

Fuente: Calculado con base en datos de la UNCTAD.

vistos en conjunto, las de África y Asia. Sólo en el periodo comprendido entre 1975 y 1982 crecieron las exportaciones latinoamericanas a la CEE en mayor grado que las del Tercer Mundo en conjunto.

Otras estadísticas muestran también que en la segunda mitad de la década de los setenta, la importancia de América Latina como mercado de suministros para la CEE no continuó disminuyendo. Durante el periodo 1978 a 1982 crecieron las importaciones de la CEE provenientes de América Latina en 93.7%, tasa que se ubica por encima del promedio y, particularmente, de mayor crecimiento que las originadas en el Tercer Mundo en general (+ 881.6%) y las de los países del ACP (Comisión de la CEE, 1984, p. 2). Inversamente, sin embargo, la Comunidad perdió peso específico como mercado de ventas para América Latina; así, en 1978, 21.3% de las exportaciones desembarcaron en esta región, mientras en 1982 sólo representaron el 18.6% (Comisión de la CEE, 1984, p. 6).

Todas estas indicaciones bajo los más distintos puntos de vista muestran como resultado que la interdependencia comercial de América Latina con respecto a la CEE ha perdido apreciable intensidad en el pasado inmediato. La observación únicamente del grupo de los países del Pacto Andino lleva a resultados menos unívocos y, con ello, más positivos. En el periodo 1970-1983 crecieron las exportaciones de esta región a la CEE en 333%, para colocarse en el nivel de los 4 715 millones de dólares (Junac, 1985, p. 17). La mayor participación dentro de este volumen corresponde con 60% a Venezuela, que por su parte obtiene más del 90% de sus ingresos de exportación por concepto de venta de combustibles (Junac, 1985, p. 5).

La importancia relativa de la Comunidad Económica Europea como socio comercial de los distintos países se ha modificado de modo diverso en los años setenta. El cuadro 5 indica que la CEE ha ganado peso como mercado de ventas para Colombia y Venezuela y, simultáneamente, ha perdido importancia como mercado de suministros. Además se observa en los casos de Bolivia, Ecuador y Perú, una reducción masiva de la participación de la Comunidad en ambos flujos comerciales, de manera que no es posible procurarse un cuadro global consistente.

Debe anotarse que, en el transcurso del tiempo, tanto entre los países del Pacto Andino como al interior de los mismos, se presentan variaciones y fluctuaciones en lo que respecta al comercio con la CEE, de lo cual ha podido resultar una intensificación de las relaciones comerciales de Colombia y Venezuela, las dos naciones más importantes del acuerdo, con la CEE.

Con un promedio de 18% permanece el nivel de participación de

la Comunidad en las corrientes comerciales de la región aproximadamente en el nivel de América Latina en conjunto. Estas interrelaciones son, desde el punto de vista de la CEE, con una participación aproxi-

CUADRO 5

Comercio exterior del Pacto Andino con la Comunidad Europea

		<i>Total de exportaciones</i> (%)	<i>Total importaciones</i> (%)
Bolivia	1970	45.4	24.8
	1975	17.8	16.9
	1979	26.0	13.2 ^a
Colombia	1970	25.8	20.8
	1975	31.5	23.3
	1983	36.5	13.9
Ecuador	1970	20.6	24.0
	1975	8.0	22.3
	1982	3.8	20.6 ^a
Perú	1970	36.6	26.2
	1975	20.5	24.8
	1982	19.3	16.6
Venezuela	1970	11.9	26.3
	1975	9.4	25.6
	1981	17.8	20.9 ^b

^a 1983.

^b 1982.

Fuente: UNCTAD, 1985.

mada de 1% sobre el volumen total del comercio exterior, extremadamente reducidas (Junac, 1985, p. 1); sin embargo, corresponden al valor concerniente a toda América Latina (1982, pp. 5 y 7), que también en términos del producto interno bruto por este concepto, es más importante que el de los cinco países del Pacto Andino.

Las cifras presentadas pueden ser analizadas bajo distintos puntos de vista. No hay, por esta razón, una respuesta sencilla a la pregunta de cuáles de las controvertidas apreciaciones en la valoración de las relaciones comerciales están justificadas y cuáles no. Una respuesta satisfactoria dependería, en última instancia, de un examen a las distintas posiciones.

Sin embargo, puede plantearse en primer lugar la pregunta de si el debilitamiento de la posición exportadora latinoamericana y las fuertes irregularidades en las relaciones comerciales de los países del Pacto Andino frente a la Comunidad Económica Europea, son sustancialmente

un problema de la demanda o, ante todo, un problema de la oferta. Desde el punto de vista de la demanda, habría que aclarar qué papel juegan realmente las discriminaciones político-económicas denunciadas públicamente por el lado latinoamericano. En cambio, un problema de oferta sería relevante en la medida en que aspectos relacionados con la competitividad internacional sean de importancia.

Ya que dentro del espectro de exportaciones de América Latina predominan claramente los bienes primarios (véase el cuadro 2), el subcontinente se ve en una posición desfavorable frente al proteccionismo agrícola general utilizado por la Comunidad Económica Europea.

Por restricciones e impuestos a productos que son también producidos por los mismos estados miembros, sobre todo carne de res, trigo, maíz y azúcar, se dificultó en 1979 el ingreso de aproximadamente el 8% de todas las importaciones de la CEE procedentes de América Latina (Ashoff, 1982, p. 269). Sin desconocer este perjuicio como un problema que, además, se observa en forma aún más acentuada en naciones específicas, su valor explicativo frente a la insatisfactoria posición exportadora de Latinoamérica en conjunto, es reducido en vista de tal magnitud.

También la reforzada cooperación para el desarrollo de la Comunidad Económica Europea con los 63 países ACP (Asia, Caribe, Pacífico), sobre la base de los Convenios de Lomé de 1975, es sentida por América Latina como una discriminación. Según la argumentación correspondiente, los países ACP contarían con acceso libre a los mercados de la CEE para productos agrícolas y especialmente tropicales, productos que tienen un peso significativo dentro de la oferta exportadora de América Latina. No obstante, ésta crítica puede ser relativizada de varias maneras: de una parte, se limitan las ventajas únicamente a un reducido número de productos como azúcar, carne de res, café y cacao. Así, el denominado Protocolo del Azúcar prevé para determinados contingentes de compra de azúcar de caña, la garantía a precios de la CEE, y en el caso de la carne de res, los estados asociados son tratados en forma menos restrictiva. Las ventajas derivadas de aquí son, sin embargo, reducidas, de manera que los alivios arancelarios para el café y el cacao no pueden ser equiparados ilimitadamente con perjuicios a terceros países. En favor de lo anterior hay también compendios estadísticos según los cuales, con respecto a productos tropicales, América Latina pudo aumentar su participación dentro de las importaciones de la CEE de 38.4 a 45.1 por ciento entre 1978 y 1982 y por cierto en gran medida a costa de los países ACP, que empeoraron su posición con 39.1% (1982) frente a 46.5% (1978). Una tendencia en el mismo sentido —aunque no en la misma proporción— puede observarse en los productos agrícola-

las tomados en conjunto (Comisión de las Comunidades Europeas, 1985, p. 3).

Finalmente, se aduce del lado latinoamericano que el subcontinente es discriminado también por la CEE en relación con las pujantes naciones del sudeste asiático. En verdad, algunos estados asiáticos, como Malasia y Singapur, poseen en su calidad de ex colonias británicas y desde el ingreso de Inglaterra a la Comunidad, un portavoz, con la consecuencia de que importantes productos, como el aceite de palma, hayan sido objeto de un trato preferencial. Realmente, en general —y sólo esto podría explicar la pérdida de importancia de América Latina como socio comercial justamente en comparación con Asia— los estados asiáticos no experimentan tratamiento preferencial de ninguna clase frente a las naciones latinoamericanas.

En vista de que la discriminación hacia América Latina por parte de la CEE sólo puede ser demostrada en reducidos ámbitos aislados, que explican más superflua que esencialmente el deterioro de la posición comercial, se plantea la cuestión referente a la competitividad de las exportaciones latinoamericanas. Con ello, el punto de mira se dirigiría hacia el lado de la oferta y alude a un ámbito que se sale ampliamente de la responsabilidad de la CEE. La presunción de que son causas que tienen que ver con la oferta las que explican la caída de la posición comercial latinoamericana, se basa en que el mismo fenómeno se puede observar en relación con otras partes del mundo. En primera línea, la tradicional estructura económica de América Latina, sobre todo en lo que compete a la industria, debe hacerse responsable. Formada tras murallas de protección, no se operó en ella un cambio estructural hacia la producción de bienes flexibles al ingreso, necesario para una dinámica actividad exportadora. En vez de ello, sobre la base de relaciones distorsionadas entre precios de factores, se elaboran bienes relativamente intensivos en capital destinados a los mercados internos, mientras el mercado mundial queda como meta de suministros intensivos en materias primas. Esta política de (no) desarrollo fue precisamente acompañada en la mayoría de los países del Pacto Andino por una política cambiaria dirigida con más énfasis hacia la reducción de la cuenta de importaciones que hacia las necesidades de exportación.

La discusión de tales puntos de vista conduce, en última instancia, a cuestionar la estrategia de desarrollo o —como a los mismos latinoamericanos les gusta formularlo— el estilo de desarrollo. Semejantes reflexiones se hacen en atención al éxito con que justamente las pujantes naciones asiáticas, en prosecución de una estrategia de industrialización sin compromisos, orientada hacia las exportaciones, hicieron su apari-

ción en los mercados mundiales, en competencia con América Latina. La apertura hacia el mercado mundial permitió en el sudeste asiático la formación de una —bajo muchos puntos de vista— eficiente estructura industrial, no sólo en el área de los bienes de consumo, sino también en la de la producción de bienes de inversión. A pesar de un nivel de salarios mayor que en América Latina, los costos laborales por unidad producida en Asia son considerablemente inferiores, debido a la mayor productividad del trabajo. Otras características de un desarrollo dinámico son: la capacidad de abrir y ampliar nuevos mercados, así como de reaccionar eficazmente a corto plazo a variaciones en la demanda. Por último, con respecto precisamente al mercado europeo no parece de menor importancia, ya que aquí se trata de la unión de mercados individuales con preferencias en la demanda y potenciales de venta muy heterogéneos.

Con los argumentos anteriores no debe perderse de vista que las exitosas naciones de Asia activaron en forma significativa su desarrollo gracias al proceso de mejoramiento internacional de los salarios, que describe un tipo muy particular de industrialización. No obstante, deberían dejar en claro, que la pérdida de importancia de América Latina como socio comercial, no sólo de la CEE, debe verse en buena parte en función de las estrategias de desarrollo aplicadas. Las estructuras económicas de América Latina en conjunto, así como las de los países del Pacto Andino —según la valoración definitiva a partir de una visión actualizada—, y en esta perspectiva los efectos de la discriminación aludidos tienen mayores consecuencias.

En los apartados siguientes, teniendo como fondo este diagnóstico general, se trata de mostrar de forma más profunda, cómo se desarrollaron, dentro del resultado final, las relaciones comerciales en los ámbitos de los bienes primarios y de los bienes industriales.

EL ÁMBITO DE LOS BIENES PRIMARIOS

Como se ha explicado claramente, esta área es hasta cierto punto, un elemento constitutivo dentro de las relaciones económicas tanto al interior de la CEE, como en relación con América Latina y, más aún, con los países del Pacto Andino.

En este contexto es de importancia, ante todo, establecer cómo se ha desarrollado el consumo de bienes primarios, así como el comercio interno y externo de los mismos en la Comunidad. El cuadro 6 suministra información al respecto. Allí se indican para los años 1980 a 1982

CUADRO 6

Comercio de materias primas como porcentaje del consumo aparente de la Comunidad Europea

	<i>Consumo aparente (millones de dólares)</i>			<i>Importaciones de terceros países como totales</i>			<i>Países en desarrollo</i>			
	<i>Materias primas</i>	<i>Carbón, com- bustibles, gas natural</i>	<i>Otros productos mineros</i>	<i>Materias primas</i>	<i>Carbón, combustibles, gas natural</i>	<i>Otros productos mineros</i>	<i>Materias primas</i>	<i>Agricultura</i>	<i>Carbón, combustibles, gas natural</i>	<i>Otros productos mineros</i>
1980	386.132	192.479	172.231	43.28	19.21	64.03	29.40	9.21	52.46	25.49
1981	349.523	166.920	164.723	43.19	18.85	64.35	29.42	8.49	50.91	26.88
1982	329.233	164.519	148.796	40.55	17.95	62.16	26.51	8.39	46.63	25.78

Fuente: UNCTAD, 1985.

gastos fuertemente decrecientes por parte de la CEE en materias primas agrícolas y minerales. Simultáneamente, se redujo la participación de las importaciones de terceros países, con lo cual los países en desarrollo se vieron seriamente afectados. Además, en el mismo periodo, las corrientes comerciales entre regiones de la CEE en materia de bienes primarios, especialmente combustibles, se elevaron en 8% (UNCTAD, 1985), índice significativo. Estos factores tomados en conjunto dejan muy en claro cómo ha disminuido el papel de la CEE como socio comercial bajo la actual estructura económica latinoamericana, cuyas causas fueron analizadas anteriormente.

Como cuestión analítica en este ámbito se examinaría, finalmente, en qué medida habrían aumentado las exportaciones latinoamericanas si el acceso al mercado de la CEE no se hubiera obstaculizado, sino que se hubiera facilitado a precios del mercado internacional. Una respuesta a esta hipotética pregunta puede ser sólo hallada mediante una estimación, cuyos resultados se ven afectados por las incertidumbres de rigor. Incluyendo los cuatro productos más importantes —carne de res, trigo, maíz y azúcar—, en el Instituto Alemán para Política del Desarrollo, Berlín, llega a la conclusión de que sin alzas arancelarias hubieran sido posibles suministros adicionales de un volumen entre 120 millones de dólares (1970, + 4.6%) y 410 millones de dólares (1979, + 2.6%) (Ashoff, 1982, p. 270). Bajo la consideración de que los supuestos de base, relativos a determinados parámetros de comportamiento son válidos, estos valores fijan el límite superior para las exportaciones “no realizadas” de América Latina y por lo tanto deben ser utilizados con la correspondiente cautela. Sin embargo, permiten extraer la conclusión de que deben ser apreciados más como síntoma que como explicación del deterioro de las posibilidades de exportación de los estados latinoamericanos.

EL ÁMBITO DE LOS PRODUCTOS INDUSTRIALES

A continuación se examinará en qué medida las exportaciones de productos industriales provenientes de América Latina y del Pacto Andino, sujetas al Sistema General de Preferencias Aduanales (SGPA), disfrutan de un libre acceso al mercado de la CEE. Mediante este sistema introducido en 1971, los estados miembros de la Comunidad otorgan concesiones aduanales unilaterales a todos los países en desarrollo, referentes a productos terminados y semiterminados.

Sea dicho de nuevo que, dada la estructura de exportaciones del sub-

continente, orientada hacia los bienes primarios, el sistema de preferencias mencionado es de reducida significación desde la perspectiva latinoamericana. Debido a la deficiente competitividad en el ámbito de los bienes industriales, el sistema SGPA no puede ser utilizado en toda su amplitud, de modo que, de antemano, sólo cerca de una cuarta parte de las importaciones de la CEE procedentes de América Latina está habilitada en el sentido de ser objeto de preferencias.

CUADRO 7

Indicadores de liberación para la importación de países europeos desde ocho países latinoamericanos,¹1980.
Importaciones por unidad del PNB de países europeos²

	<i>RFA</i>	<i>Francia</i>	<i>Italia</i>	<i>Benelux</i>	<i>Inglaterra</i>	<i>CE</i>
Importaciones libres de impuestos dentro del SGP: manufacturas sensibles						
Países andinos ³	8.1	3.9	14.4	4.9	7.5	7.8
<i>Total</i>	<i>36.4</i>	<i>17.8</i>	<i>37.5</i>	<i>26.2</i>	<i>86.5</i>	<i>48.8</i>
Importaciones libres de impuestos dentro del SGP: manufacturas no sensibles						
Países andinos ³	6.1	6.1	13.6	11.4	6.8	7.7
<i>Total</i>	<i>276.1</i>	<i>79.4</i>	<i>271.1</i>	<i>170.8</i>	<i>97.1</i>	<i>175.2</i>
Suma (sensibles y no sensibles)						
Países andinos ³	14.2	10.0	28.0	16.3	16.3	15.5
<i>Total</i>	<i>312.5</i>	<i>92.2</i>	<i>308.6</i>	<i>197.0</i>	<i>183.6</i>	<i>224.0</i>

¹ Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Uruguay y Venezuela.

² 1 000 ECU por 1 000 millones de PNB en dólares.

³ Se excluye a Chile.

Fuente: Langhammer, 1984.

Las siguientes reseñas, que presentan resultados de investigaciones adelantados por el Instituto de Kiel para la Economía Mundial, muestran —en forma separada según se trate de bienes industriales sensibles y no sensibles— en qué medida los países de la CEE dan entrada efectiva a sus mercados a los productos SGPA exentos de derechos aduanales.

En primer lugar, hay que observar las grandes diferencias entre los estados de la CEE. Así, prácticamente sin excepción, aparece Francia como la nación más proteccionista de la CEE. Causa de ello es la fuerte y casi unilateral orientación de la política comercial francesa frente a las antiguas colonias en África. De otro lado, la posición particularmente liberal de Italia y también de la República Federal de Alemania respecto a bienes industriales no sensibles, puede explicarse por las inversiones directas, orientadas en alto grado a las exportaciones, hechas por estos países en Latinoamérica. Este efecto de inversiones directas extranjeras puede ser un factor de explicación a la relativamente reducida escala de suministros de productos industriales no sensibles por parte del Pacto Andino, el cual, hasta ahora, sólo en proporción inferior al promedio, ha sido región de destino de inversiones directas europeas.

En segundo lugar, todos los miembros de la CEE acusan concesiones ampliamente más fuertes en los productos industriales no sensibles que en el ámbito de los bienes industriales sensibles, frente a América Latina. En relación con los países del Pacto Andino, no se presenta el caso con la misma claridad, con el resultado de que estas naciones, en comparación con América Latina en conjunto, ejecutan una relativamente alta proporción de sus suministros de bienes industriales exentos de derechos aduanales dentro del mercado europeo, en el ámbito de los bienes sensibles. Este resultado algo sorprendente parece, de una parte, retroceder en los relativamente grandes márgenes de Colombia y Perú en el ámbito sensible y, por otra, reflejar el posible entendimiento político de algunos estados de la CEE al permitir el disfrute de concesiones a pequeños países, por razones de política de desarrollo.

Tomando en consideración el cuadro 8, puede documentarse, finalmente, qué participación de las importaciones libres de derechos aduanales de los ámbitos de los productos considerados, forma parte de las importaciones totales de América Latina. A las diferencias entre importaciones libres de derechos aduaneros e importaciones totales de productos SGPA, se llega ante todo, por dos motivos. De un lado, el tratamiento preferencial está limitado, ya que al sobrepasar determinada cuota o techo del sistema preferencial aduanal, entra de nuevo en vigencia. En el periodo comprendido entre 1970 y 1979 se vieron afectados por este mecanismo aproximadamente 100 productos latinoamericanos de exportación entre los cuales, principalmente, bienes simples de consumo, así como en tiempos más recientes, algunos productos de acero (Ashoff, 1982, p. 274). En segundo lugar, no debe perderse de vista que también se presentan obstáculos comerciales no arancelarios, como cuotas, regulaciones restrictivas de embarque u otras reglamentaciones buro-

cráticas que determinan el volumen total de importaciones.

En consecuencia, resulta que en 1980 América Latina en conjunto disfrutó de un mejor acceso al mercado que los países del Pacto Andino

CUADRO 8

Indicadores para la apertura de países europeos
respecto a las importaciones de ocho países
latinoamericanos,¹ 1980.
Importaciones por unidad del PNB de países europeos²

	<i>RFA</i>	<i>Francia</i>	<i>Italia</i>	<i>Benelux</i>	<i>Inglaterra</i>	<i>CE</i>
Todas importaciones de manufacturados sensibles						
Países andinos ³	33.3	10.4	112.9	32.9	12.5	34.9
<i>Total</i>	<i>283.5</i>	<i>104.8</i>	<i>270.2</i>	<i>273.6</i>	<i>178.8</i>	<i>219.9</i>
Todas importaciones de manufacturados no sensibles						
Países andinos ³	12.1	24.5	33.9	102.1	26.3	30.0
<i>Total</i>	<i>432.9</i>	<i>221.8</i>	<i>637.6</i>	<i>472.1</i>	<i>296.5</i>	<i>380.7</i>
Suma (sensibles y no sensibles)						
Países andinos ³	45.4	34.9	146.8	135.0	38.8	64.9
<i>Total</i>	<i>716.4</i>	<i>326.6</i>	<i>907.8</i>	<i>745.7</i>	<i>475.3</i>	<i>600.6</i>

¹ Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Uruguay y Venezuela.

² 1 000 ECU por 1 000 millones de PNB en dólares.

³ Se excluye a Chile.

Fuente: Langhammer, 1984.

con relación a los productos industriales sensibles y no sensibles. De los bienes industriales de América Latina, 224 de 600 ítems (37.3%) pudieron ser suministrados exentos de derechos, en tanto que de los procedentes de la subregión andina solamente el 23.9% de los 65 ítems posibles. Un tratamiento equitativo experimentaron ambos grupos, en cambio, respecto a los bienes sensibles, de los que cerca del 22% ingresaron a la CEE exentos de derechos arancelarios. En el área de los bienes industriales no sensibles, el subcontinente pudo suministrar 46.1% sin cargas arancelarias, mientras que los países del Pacto Andino sólo el 25.7%. Una explicación a lo anterior tiene que ver menos con una

discriminación consciente hacia los países del Pacto Andino frente a las restantes naciones latinoamericanas que, antes bien —también en comparación con estas últimas—, con la posición muy reducida de productos industriales sensibles, es decir, no tradicionales, dentro del espectro de exportaciones de los estados andinos.

Estas cifras ilustran claramente en conjunto las limitaciones del SGPA para los estados latinoamericanos, precisamente en la esfera de los bienes industriales sensibles. Sin embargo, aquéllas no pueden ser sobrevaloradas dentro del análisis causal del deterioro de la posición comercial de América Latina. En particular, una renovada comparación con las pujantes naciones asiáticas, indica que las fuerzas de la competencia y las reacciones flexibles de adaptación frente a los cambios, pueden suavizar las repercusiones de un proteccionismo semejante. Realmente, estos estados pudieron ensanchar su posición en los mercados de la CEE con mayor fuerza a pesar de que en medida esencialmente superior suministran productos sensibles SGPA y de ahí que son afectados ampliamente por trabas comerciales arancelarias y no arancelarias en este ámbito.

CONCLUSIONES FINALES Y PERSPECTIVAS COMERCIALES COMUNES

La situación actual de las relaciones económicas entre la Comunidad Económica Europea y América Latina, así como con el Pacto Andino, no corresponde a las expectativas, sobre todo a las que se generaron del lado latinoamericano. Particularmente, en el área del comercio exterior, la importancia de la CEE para el subcontinente es hoy menor que a comienzos de los años sesenta. Diversos aspectos de la política comercial de la CEE constituyen sólo uno de varios factores explicativos. A éstos pertenece, en primer lugar, la estructura y la capacidad competitiva de las exportaciones latinoamericanas, pero con certeza también, prioridades económicas y de política exterior por parte de los países miembros de la CEE frente a otras regiones del Tercer Mundo.

Las condiciones previas para un aumento de los contactos económicos, no son especialmente buenas en la actualidad. En gran parte, las relaciones se llevan a cabo en un plano bilateral y carecen tanto de una concepción oficial, como de una eficaz base institucional, al menos del lado latinoamericano. Justamente, en la esfera de la política comercial, los márgenes de acción que la CEE deja para una reacción a las exigencias latinoamericanas son muy reducidos, además de que las controversias internas alrededor de la política agraria, las aspiraciones pro-

teccionistas en auge en el ámbito industrial y, no menos importante, el ingreso de España y Portugal a la Comunidad, son aportes a la dificultad de maniobra.

No obstante, o quizá por estos mismos motivos, es importante trazar futuros campos de acción para las relaciones interregionales de la CEE hacia América Latina y el Pacto Andino. En ello, los países del subcontinente deberían ser siempre cautelosos en no fijarse tan enfáticamente en los aspectos críticos y desventajosos derivados de la política comercial de la CEE, sino de manera pragmática, conservar la visión acerca de las propias capacidades, así como de las posibilidades futuras. El Pacto Andino debería intentar activar el proceso de integración a fin de convertirse en un mercado regional más atractivo para las corrientes comerciales y de capital y, al mismo tiempo, en forma mancomunada, reducir el propio riesgo al enfrentarse al mercado mundial.

La imagen de la futura conformación de las relaciones recíprocas debe consistir en el fortalecimiento de la orientación hacia el mercado mundial por parte de América Latina, ya que una reactivación de la sustitución de importaciones significaría la renuncia a una moderna base tecnológica, así como a la eficiente competitividad internacional. Condición previa para una integración al mercado mundial y, simultáneamente, de un campo centralizado de operaciones a partir del cual sea posible desarrollar esfuerzos comunes, es la adopción de conocimientos tecnológicos en el más amplio sentido. Ésta permite la creación de sectores líderes en el área de exportaciones —y también para la provisión de la población local—, y por cierto no sólo en el ramo tradicional de la industria transformadora, sino además, en el sector de la agroindustria, de tecnologías para ahorro de energía, etc. La incorporación de tecnologías adaptadas y el crecimiento de la infraestructura científico-técnica suponen, por otra parte, una capacidad de absorción por parte de las naciones receptoras, a la que la CEE como institución puede hacer significativos aportes. Numerosas formas de cooperación que, precisamente en el caso del Pacto Andino han conducido al terreno de actividades económicas privadas, son propicias para activar el nivel de calificación y de manejo de personal y la construcción de instalaciones eficientes de investigación. Esto es válido para la cooperación alrededor de proyectos industriales y de infraestructura, la iniciación de esquemas triangulares de cooperación y las más variadas formas de trabajo empresarial conjunto en torno a la transferencia de tecnología y de *joint ventures*.

En niveles superiores hay, sin embargo, preguntas abiertas, principalmente a falta de un criterio vigente común y reconocido de cooperación entre la CEE y el Pacto Andino. Habría que hallar, por de pronto,

un consenso que contemplara tanto el punto de vista del Pacto Andino como el de la CEE, no sólo en lo que se refiere a las relaciones con otras naciones industrializadas, sino también frente a las demás naciones latinoamericanas. En este contexto, hay que preguntarse si unas relaciones más estrechas entre la CEE y el Pacto Andino provocarían una polarización dentro de América Latina y un debilitamiento de la solidaridad entre las naciones latinoamericanas en asuntos económicos. Igualmente, habría que indagar finalmente si las perspectivas de América Latina, y particularmente del Pacto Andino, mejorarían si los organismos de integración son articulados en forma explícita en el marco de la cooperación, tal como lo prevé el convenio aún no ratificado entre la CEE y el Pacto Andino.

BIBLIOGRAFÍA

- Ashoff, G., "Lateinamerika und die Europäische Gemeinschaft-Bilanz und Perspektiven der Außenwirtschaftsbeziehungen", en K. Lindenberg (ed.), *Lateinamerika-Herrschaft, Gewalt und internationale Abhängigkeit*, Bonn, 1982.
- Commission of the European Communities, "Technical Annex to the Commission Communication to the Council on "Guidelines for the strengthening of relations between the Community and Latin America, Bruselas, 1984.
- Junta del Acuerdo de Cartagena (Junac), *Algunos comentarios sobre la evolución reciente del intercambio comercial entre el Grupo Andino y la Comunidad Económica Europea*, Lima, 1985.
- Langhammer, R.J., Handelsbeziehungen EG-Lateinamerika-Marktzugangprofile einzelner EG-Staaten gegenüber der Region: Empirische Ergebnisse und handelspolitische Implikationen, en K. Eßer, A. von Gleich (eds.), *Lateinamerika-Entwicklungsprozeß am Wendepunkt?*, Hamburgo, 1984.
- UNCTAD, *Handbook of International Trade and Development Statistics*, Supplement, 1985, Nueva York, 1985.