

DOCUMENTOS

INFORME DE RAUL PRESBISCH, SECRETARIO GENERAL DE LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO

PRIMERA PARTE

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DEL COMERCIO INTERNA- CIONAL Y EL DESARROLLO

CAPITULO I

El Orden de las Cosas en la Economía Internacional

1. *El Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el déficit virtual del intercambio.*

Esta segunda conferencia mundial de comercio, convocada por las Naciones Unidas, surge bajo un signo muy distinto al de la primera reunión en La Habana hace dieciséis años.

En esa primera reunión es bien perceptible el influjo de la experiencia anterior a la gran depresión de los años treinta, experiencia en aquel orden de cosas característica del siglo XIX, cuando la expansión impresionante del intercambio mundial, en pleno multilateralismo, constituía una potente fuerza de desarrollo espontáneo en los países periféricos que proveían de alimentos y materias primas a los centros industriales.

La gran depresión precipita la ruptura de ese orden de cosas, ya socabado por las consecuencias políticas de la primera guerra mundial. Frente a todo ello y a las consecuencias de la segunda guerra, no es dable pensar ahora en restablecerlo. Si en aquellos tiempos no muy lejanos de La Habana pudo haberse abrigado esta ilusión de hacerlo, el curso ulterior de los acontecimientos ha terminado por disiparla en forma definitiva.

Se impone perentoriamente iniciar la construcción de un nuevo orden de cosas para resolver los serios problemas de comercio y desarrollo que afectan al mundo y especialmente los que atañen a los países en desarrollo.

Desde el punto de vista de éstos, la Conferencia tendrá que girar especialmente en torno a un fenómeno cuya existencia se discutía hasta hace poco tiempo, pero que es hoy motivo de comprensible preocupación: la tendencia persistente al desequilibrio exterior en el curso del desarrollo. El hecho es ya bien conocido. Mientras las exportaciones de productos primarios en general —salvo pocas excepciones— aumentan con relativa lentitud, la demanda de importaciones de productos manufacturados tienden a crecer con celeridad, con tanta más celeridad cuanto mayor sea el ritmo de desarrollo. El desequilibrio que así resulta constituye un gran factor de estrangulamiento exterior del desarrollo. Es, pues, indispensable corregirlo para que el desarrollo pueda acelerarse en condiciones de equilibrio dinámico.

El Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha establecido como objetivo principal alcanzar una tasa mínima de crecimiento del 5 por 100 por año en el ingreso del mundo en desarrollo hacia 1970, tasa más bien modesta por cierto y que no se aleja mucho de la tasa media del 1,4 por 100 registrada en el decenio anterior al presente. A pesar de ello, será muy difícil —si no imposible— para un gran número de países en desarrollo alcanzar y mantener aún esa tasa de crecimiento si de esta Conferencia no surge una política de cooperación internacional enderezada principalmente a la eliminación del desequilibrio comercial.

¿Cuáles son las consecuencias de ese objetivo del 5 por 100 en el intercambio internacional? Ante todo, no cabe esperar que, si el ingreso de todos los países en desarrollo ha de aumentar a una tasa mínima del 5 por 100 al año, las importaciones de los países en desarrollo pueda aumentar a razón de mucho menos del 6 por 100. Uno de los principales motivos de ello es que toda aceleración del ritmo de crecimiento requiere inversiones adicionales, y que, el contenido importación suele ser mucho más elevado en estas inversiones que en el ingreso en su conjunto. En consecuencia, no puede considerarse exagerada la conclusión de que las importaciones tendrían que aumentar a un ritmo algo mayor que el ingreso global. Este parecer se sustenta con estimaciones basadas en la experiencia de países en desarrollo.

La segunda consecuencia del 5 por 100 de crecimiento previsto es

que las exportaciones de los países en desarrollo también tendrían que aumentar a razón del 6 por 100 anual, a fin de mantener el equilibrio en el balance de pagos. Mas precisamente, el volumen de las exportaciones debería aumentar a un ritmo tal que, teniendo en cuenta las variaciones en la relación de precios, permitiese realizar un volumen de importaciones que creciera anualmente a una tasa del 6 por 100.

Como todos sabemos, la experiencia en el decenio de 1950 fue muy insatisfactoria a este respecto. El ritmo anual de expansión de las exportaciones de los países en desarrollo fue de sólo un 4 por 100 anual, y si se excluye a los países exportadores de petróleo el promedio resulta mucho más bajo. Al mismo tiempo, la relación de intercambio empeoró, de manera que el poder adquisitivo de las exportaciones con respecto a las importaciones mejoró aún más lentamente, o sea en menos del 2 por 100 anual.

Aun con las tasas actuales de crecimiento, el déficit del balance de pagos de los países en desarrollo va en aumento; con tasas más elevadas, que guardaran relación con el objetivo del Decenio para el Desarrollo, el déficit sería aún mayor si persisten las tendencias del decenio de 1950.

Este tiene que ser, por lo tanto, el punto de partida de la Conferencia. No se puede postular un 5 por 100 de desarrollo en los países sin aceptar también todas sus consecuencias implícitas en las tasas de crecimiento de las exportaciones e importaciones.

Por supuesto, hay muchas maneras de incrementar los recursos exteriores de los países en desarrollo, bien mediante exportaciones adicionales de productos primarios, o el desenvolvimiento de exportaciones de manufacturas, o merced a una mayor ayuda externa. Hasta cierto punto, cada una de estas posibilidades de solución es sustitutiva de las otras: en la medida en que no se logre resolver el problema recurriendo a una de ellas, se acrecentará la magnitud del problema en relación con las otras. Por ejemplo, si no se consigue mejorar en forma significativa la tasa de crecimiento de las exportaciones, tendrá que acudir a una mayor aportación de recursos financieros internacionales. Y con cualquier tasa de crecimiento del conjunto de las exportaciones, cuanto menos se haga por ampliar las oportunidades de colocar productos alimenticios y materias primas, tanto mayor será la necesidad de abrir nuevos mercados para las manufacturas. Se trata de un conjunto de elementos interdependientes; y es condición especial para tener éxito

que las diferentes medidas que se adopten se integren en una política conjunta para alcanzar el resultado que se desea.

Si no se adoptan esas medidas, el déficit del intercambio de los países en desarrollo será inmenso; se ha calculado que si continúan actuando los factores originarios de aquella tendencia en el comercio mundial, el déficit del intercambio de los países en desarrollo podría llegar, en orden de magnitudes, a unos 20.000 millones de dólares en ese mismo año de 1970 si se quisiera alcanzar aquella tasa de crecimiento de 5 por 100. Trátase de un déficit virtual y no real; porque si no se logra la solución de este problema los países en desarrollo se verán forzados a reducir su ritmo de crecimiento, salvo que estén dispuestos a conseguir ritmos más elevados con un exagerado costo económico y social, y serias consecuencias políticas.

Por otra parte, esa misma tasa del 5 por 100 por año establecida como objetivo del Decenio para el Desarrollo no podría, en modo alguno, considerarse plenamente satisfactoria; apenas significaría un incremento medio anual del 2,6 por 100 en el ingreso medio por habitante de los países periféricos, dado el fuerte ritmo de crecimiento de la población, ritmo éste que es superior al de cualquier época precedente y que hace tanto más difícil el esfuerzo encaminado a acelerar el desarrollo.

Casi la mitad del capital que se invierte en los países en desarrollo se emplea en atender las necesidades de esta mayor población, reduciendo así los recursos requeridos para elevar con amplitud y persistencia al nivel de vida del conjunto. Con aquella tasa del 5 por 100, de no atenuarse el ritmo actual de crecimiento demográfico (1), se necesitarían unos ochenta años para lograr en aquellos países el actual ingreso medio por habitante de los países de Europa occidental, y alrededor de cuarenta años más para llegar al de los Estados Unidos. En cuanto a los países menos avanzados, en los que vive la mitad de la población de las regiones en desarrollo, el período requerido para alcanzar ese nivel de la Europa occidental sería de unos doscientos años.

En consecuencia, una tasa anual de crecimiento del 5 por 100 sólo podría considerarse aceptable durante un corto tiempo de transición necesario para que puedan crearse las condiciones internas e internacionales exigidas por la aceleración del crecimiento.

(1) Durante el decenio anterior, el ritmo de aumento anual de la población del conjunto de los países en desarrollo registró una tasa de 2,2 por 100 y se estima que entre 1960 y 1980 aumentará a 2,4 por 100.

Por otra parte, aunque la disminución del ritmo demográfico podría contribuir a aliviar ciertos problemas y tensiones no sería motivo en forma alguna para aflojar, en vez de hacer más intenso, el esfuerzo interno de desarrollo, ni para reducir la amplitud de la cooperación internacional; por el contrario, debiera dar oportunidad a que esa aceleración del desarrollo pueda cumplir sus objetivos fundamentales en un lapso mucho más corto, un lapso que sea política y socialmente aceptable.

Gracias al enorme potencial de la técnica contemporánea, no han de esperar los países en desarrollo el dilatado tiempo que fue necesario en los centros ahora industrialmente avanzados para desenvolver gradualmente esa técnica y emplearla en la extirpación de la miseria y sus males inherentes. Ni podrían demorarse en hacerlo, pues la aceleración del desarrollo en aquellos países es una exigencia impostergable. Nunca ha sido tan intensa como ahora la presión de las masas para conseguir mejoras efectivas en su nivel de vida y constituirá en los años por venir un factor creciente de tensiones internas y en el plano mundial si no se responde a ella con una vigorosa política de desarrollo económico y social en que la cooperación internacional tiene que desempeñar un papel de decisiva importancia.

Son conocidos los obstáculos que la política de desarrollo encuentra en la estructura económica y social de los países periféricos, y no podría discutirse la necesidad de grandes decisiones para transformar esa estructura. Todo ello se ha examinado en informes anteriores de las Naciones Unidas y sus organismos especializados. Baste consignar aquí que, sin estas transformaciones estructurales, sin una decisiva voluntad política de impulsar el desarrollo, removiendo esos obstáculos internos que a él se oponen, de muy limitado alcance serían las medidas de cooperación internacional, por buenas que ellas fuesen en sí mismas.

2. *El orden de cosas pretérito.*

Ese imponente código de reglas y principios elaborado en La Habana, y parcialmente traducido en el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), no responden a una concepción positiva de política económica, si por tal se entiende el designio de obrar en forma racional y deliberada sobre las fuerzas de la economía para modificar su curso espontáneo y lograr claros objetivos. Por lo contrario, parecen inspirarse en una concepción de esa política, según la cual bastaría eliminar los impedimentos que estorben el libre juego de esas fuerzas en la econo-

mía internacional para expandir el intercambio con recíprocas ventajas para todos. Apóyanse además esas reglas y principios sobre una noción abstracta de homogeneidad económica que impide reconocer las grandes diferencias de estructura entre centros industriales y países periféricos, con las consecuencias tan importantes que ellas comportan. De ahí que el GATT no haya tenido eficacia para estos países como la tuvo para aquéllos. En fin, no ha contribuido a crear el nuevo orden de cosas que responda a las exigencias del desarrollo, ni ha podido cumplir tampoco la tarea inasequible de restablecer el que antes existía.

En la imagen con que se nos presenta el siglo XIX y que se adentra en los primeros decenios de este siglo, no cabía esa concepción de obrar racionalmente sobre los acontecimientos para modificar su curso. Había simplemente que seguirlos y apartar todo aquello que se opusiese a ellos. El desarrollo periférico era un fenómeno espontáneo, limitado en sus alcances y profundidad social, que acontecía por el influjo dinámico de una conjunción única de factores externos que después han dejado de existir.

El caso podría presentarse con sencillez en los siguientes términos. El Reino Unido, como principal centro dinámico del mundo, llega a abarcar en el último cuarto del siglo XIX el 36 por 100 de las exportaciones mundiales de manufacturas y el 27 por 100 de las importaciones de productos primarios. Su escasez de recursos naturales, dada la técnica prevaleciente, y el haber ocurrido allí antes que en otras partes el accidente histórico de la revolución industrial, le lleva a crecer hacia afuera, encarnando aquel clásico esquema de intercambio de manufacturas por productos primarios. Las importaciones de éstos, así como el resto de las importaciones del Reino Unido, crecen con celeridad, y también su proporción en el ingreso: el coeficiente total de importaciones pasa de alrededor del 18 por 100 en 1850 a la muy alta cifra de casi 36 por 100 en 1880-84, a favor del libre cambio. Este fenómeno influye sobre el resto de Europa, aunque no en la misma medida, con notables efectos sobre el desarrollo de la periferia de la economía mundial.

Hubo, en realidad, un proceso opuesto al que se ha venido cumpliendo desde fines de la primera guerra y especialmente a partir de la gran depresión: la sustitución de producción interna por importaciones de alimentos y materias primas y no de importaciones por producción interna.

Presentábase, además, otro factor favorable al acrecentamiento del consumo y las importaciones de productos primarios, a saber, que el progreso técnico no tenía aún efectos adversos sobre ellas como en tiem-

pos posteriores. El ingreso por habitante permitía todavía una demanda activa de alimentos, la producción sintética de materias primas no había comenzado aún en grado ponderable y la agricultura europea continuaba sus métodos tradicionales.

3. *La gran depresión y el comercio mundial.*

Basta mencionar estos hechos para poner de relieve el cambio fundamental, que arrancando en la primera guerra, por obra de factores políticos y económicos, se extiende y agrava en extremo a raíz de la gran depresión mundial de los años treinta.

Estados Unidos desplaza al Reino Unido como principal centro dinámico. No se trata de un mero desplazamiento de hegemonía: el hecho tiene influencia trascendental sobre el resto del mundo. Los enormes recursos naturales de aquel país, con tan dilatado territorio, y su política resueltamente proteccionista desde la iniciación de su desarrollo se manifiesta en la continua compresión del coeficiente de importaciones. En víspera de la gran depresión mundial, en 1929, apenas llegaba a 5 por 100 del ingreso total, y las medidas restrictivas que ese grave acontecimiento trae consigo lo comprimen más aún; al comenzar la segunda guerra mundial, en 1939, había ya descendido a 3,2 por 100.

Las consecuencias de estos hechos sobre el resto del mundo fueron de enorme importancia. Con la gran depresión se desintegra el orden de cosas que venía del siglo XIX y que la primera guerra había comprometido seriamente. Adquieren impulso extraordinario las tendencias hacia la autarquía agrícola en los países industriales, empeñados en restringir sus importaciones para hacer frente a la violenta contracción de sus exportaciones; y surge el bilateralismo y la discriminación como medio de atenuar la intensidad de tal fenómeno. Este movimiento se propaga por todo el mundo forzando a los países en desarrollo a medidas restrictivas más fuertes aún, puesto que el valor de las exportaciones primarias descende con más amplitud que el de las industriales.

Si bien se reflexiona, la caída drástica del coeficiente de importaciones de los Estados Unidos, el centro dinámico principal, y la lenta recuperación del nivel de su actividad, obligaron al resto del mundo a reducir también su coeficiente de importaciones mediante toda suerte de expedientes restrictivos. La cláusula de la nación más favorecida hubiera requerido aplicar las restricciones a todos los países por igual, pero la discriminación facilitada por el bilateralismo permitió hacerlo especial-

mente con los Estados Unidos para atacar el gran problema de la escasez de dólares.

Este problema vuelve a presentarse después de la segunda guerra mundial. Como en los años treinta, se acude también entonces al bilateralismo, pero ésta es una fase de muy corta duración. Europa occidental decide acometer a fondo sus dificultades, no sólo con actitudes negativas de defensa, sino con medidas positivas de muy vastos alcances: la modernización de su economía, que da fuerte impulso a su capacidad exportadora, y la política de integración, que estimula su comercio recíproco en desmedro particularmente de las importaciones en dólares; actitud ésta que si bien contribuye al equilibrio global, afecta seriamente a algunos países en desarrollo. Surgen así la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Asociación Europea de Libre Intercambio (AELI).

Concluye en esta forma el largo período de desequilibrio estructural con los Estados Unidos, país que no solamente encara sin reservas la formación de la Comunidad, sino que le ofrece resuelto apoyo.

A su vez, ocho países socialistas (2) forman su propia agrupación, el Consejo de Asistencia Económica Mutua (CAEM), para integrar ciertas actividades importantes, planificarlas en común y dar mayor fluidez al comercio recíproco entre los países miembros.

Un nuevo orden de cosas va surgiendo así entre los países industrialmente más avanzados; y los próximos años nos dirán con más claridad que ahora cuál será su significación definitiva: si este orden estará formado por grandes espacios que tienden a recogerse dentro de sí mismos y aislarse con el mínimo de intercambio o si aprovecharán las ventajas de una más estrecha circulación económica con nuevas formas de división internacional del trabajo.

De ahí la significación trascendental de la rebaja masiva de aranceles propuesta por el malogrado presidente Kennedy para las próximas negociaciones del GATT. El éxito de estas negociaciones entre los países avanzados que rigen sus relaciones comerciales por medio de tarifas tendrá, pues, influencia considerable sobre la futura evolución de la economía internacional.

Las autoridades de la Comunidad Económica Europea han hecho reiteradas declaraciones de su orientación hacia fuera, concordantes

(2) Por brevedad se designará por tales en este informe a los países que las publicaciones de las Naciones Unidas llaman de economía centralmente planificada.

con la posición de los Estados Unidos. El proteccionismo secular de este país ya se había venido ablandando y es de esperar que esta nueva política pueda abrirse ahora muy ancho camino.

Por otro lado, los países socialistas del CAEM han manifestado asimismo, y en forma repetida, su adhesión al principio de la división internacional del trabajo. El éxito de las negociaciones Kennedy y el mejoramiento de la atmósfera política internacional podrían contribuir notablemente al logro de fórmulas que permitan la activa incorporación a las corrientes del comercio mundial de esos países, mediante la eliminación de los obstáculos que a ello se oponen. Esto no concierne solamente a las relaciones entre ellos y otros países industrialmente avanzados, cualesquiera que fueren sus diferencias de sistemas económicos y sociales, sino también a las relaciones con los países en desarrollo, dada la interdependencia del comercio mundial.

4. *La ruptura del módulo pretérito y los países en desarrollo.*

Todo ello es muy importante para los países en desarrollo, pero dista mucho de ser suficiente, como se verá más adelante. ¿Qué sucede mientras tanto en ellos después de la gran depresión, cuando se operan esas transformaciones de tanto significado en los países industriales?

La ruptura del módulo pretérito del intercambio trae problemas nuevos para estos países. Comienza la tendencia persistente al desequilibrio exterior, primero por la contracción de las exportaciones durante la gran depresión, y, después, por su lento crecimiento. En cierto número de países se hace frente desde un principio a ese desequilibrio con la sustitución de importaciones, esto es, con la industrialización hacia dentro, sin mercados exteriores; y más tarde, después de la segunda guerra, con la continuación ininterrumpida de esta política y la aportación de recursos financieros internacionales a los países en desarrollo.

El desequilibrio exterior se va cubriendo así, pero en forma precaria, en los países que entonces dan impulso a su proceso de industrialización; y con el andar del tiempo se notan cada vez más las consecuencias de todo esto. La industrialización encuentra dificultades crecientes en los países que más avanzan en ella, dificultades provenientes de la estrechez de los mercados nacionales, y también de este hecho peculiar: cuanto más se sustituye unas importaciones tanto más crecen otras a medida que se acrecienta el ingreso primero, por la mayor demanda de bienes de capital, y, en seguida, por los efectos del mayor ingreso.

A esta presión vienen añadiéndose desde hace algunos años las consecuencias adversas del deterioro de la relación de precios, que han debilitado la efectividad de las aportaciones de recursos financieros internacionales.

Por otro lado, estas aportaciones traen consigo una pesada carga de servicios financieros, que están creciendo con celeridad debido principalmente a la cuantía de las amortizaciones de créditos de duración relativamente corta. Y los servicios compiten así con la demanda activa de importaciones, disputándose la relativa escasez de divisas provenientes de las exportaciones.

No había ocurrido nada semejante en otros tiempos. Pues aquel módulo de comercio internacional del siglo XIX se caracterizaba, según ya se ha recordado, por una tendencia fuerte y persistente de crecimiento de las exportaciones; y los servicios financieros podrían pagarse gracias a ello. Si hubo dificultades no tenían origen estructural como ahora, sino que se debían más bien a mala conducta financiera o a contracciones cíclicas de corta duración. Agréguese a todo esto la gravitación cada vez mayor de los pagos exteriores por fletes marítimos y seguros. Los países en desarrollo tienen apenas el 6 por 100 del tonelaje marítimo mundial, y ello trae consigo una serie de problemas. Además, el régimen de conferencias de fletes, si bien se explica por la índole del transporte marítimo, representa combinaciones limitativas de la competencia que afectan a los países en desarrollo, tanto en cuanto concierne al costo de los servicios, como su incidencia sobre distintos productos según su grado de elaboración. Es, pues, muy comprensible el desecho de extender a estos servicios la política de sustitución de importaciones, pero son muy escasas las informaciones de que hasta ahora se dispone para sustentar esta política. Todo ello exige mayores investigaciones; y es de esperar que puedan lograrse las informaciones necesarias para realizarlas.

Tal es el cuadro característico de buena parte de los países en desarrollo, especialmente aquellos en donde la industrialización ha tomado más fuerte impulso. Pero ninguno de los otros está exento, tarde o temprano, de la tendencia al desequilibrio persistente, salvo casos excepcionales; y lo que pasa ahora en los primeros es un anticipo de lo que ocurrirá en estos otros si no se emprende aquella acción consciente y deliberada para obrar sobre el curso de los acontecimientos económicos, aquella política esclarecida que esos acontecimientos han vuelto impostergable.

CAPITULO II

LAS EXPORTACIONES PRIMARIAS Y EL DETERIORO
DE LA RELACION DE PRECIOS1. *Pausado crecimiento de las exportaciones.*

Como se dijo anteriormente, la tendencia al desequilibrio exterior de los países en desarrollo es, sobre todo, la expresión de la disparidad con que tienden a crecer las exportaciones primarias en comparación con las importaciones de bienes industriales en los países en desarrollo. Mientras las primeras se desenvuelven por lo general con relativa lentitud, salvo algunas excepciones, la demanda de importaciones industriales tiende a crecer con celeridad. Este es un fenómeno espontáneo del desarrollo económico.

En ese crecimiento pausado de las exportaciones primarias se reflejan las consecuencias irreversibles del progreso técnico en los centros industriales. Por un lado, las consecuencias directas, pues el progreso técnico reemplaza cada vez más productos naturales por artículos sintéticos; y se manifiesta, además, de un modo u otro, en la disminución del contenido de productos primarios en los bienes finales. Y, por otro lado, las consecuencias indirectas, pues al aumentar el ingreso por habitante en virtud del progreso técnico, sólo se emplea una débil parte del mayor ingreso en la demanda de alimentos y otros bienes corrientes de consumo, a favor de la demanda de artículos industriales y servicios que tiende a aumentar con rapidez. Es notable, por ejemplo, que en Estados Unidos, el consumo total de trigo se haya mantenido casi constante en términos absolutos desde comienzos del siglo, a pesar del aumento de la población y del ingreso por habitante.

A todo ello han venido a agregarse los efectos impresionantes de la propagación de la técnica moderna en la agricultura de los países avanzados.

Una de las características del progreso técnico es no haber penetrado por igual en todas las actividades ni en todos los países, lo cual tiene considerable importancia en la explicación de las diferencias estructurales y los contrastes y disparidades que de ellas dimanar en el proceso de desarrollo. Hasta tiempos relativamente recientes, el progreso técnico, circunscrito a la producción industrial, no se había extendido

mucho a la producción agrícola, salvo en la mecanización. Pero la revolución tecnológica llega por fin a esa actividad postergada, primero en los Estados y ahora en Europa. La agricultura se tecnifica rápidamente, se está industrializando en realidad, e introduce nuevos elementos dinámicos en la complejidad de la economía tanto en el plano interno como en el internacional. El viejo esquema de intercambio, en que la exportación agrícola correspondía a países menos desarrollados, se está transformando, y esta transformación podría llegar a ser permanente, contribuyendo así al surgimiento de nuevas formas de división internacional del trabajo.

Sin embargo, sucede que el aumento ingente de producción que ello trae consigo en importantes países industriales debilita más aún las exportaciones de una serie de producciones agrícolas de las zonas templadas del mundo y también de algunas de origen tropical o semitropical. Y aquí surge un hecho muy importante y que no es ya consecuencia irreversible del progreso técnico, sino de actitudes políticas con que se le hizo frente, actitudes que sí son ciertamente susceptibles de modificación. En efecto, a pesar de los grandes aumentos de productividad suelen mantenerse en esos países industriales precios internos superiores, muy superiores generalmente, a los del mercado internacional. Se contrarresta en esta forma o mediante el pago de subsidios a los productores agrícolas, las consecuencias adversas del progreso técnico sobre los precios. Pero ello acarrea también un estímulo adicional al aumento de producción, que en muchos casos se realiza en tierras marginales y a costos exagerados. Para asegurar el consumo interno a la producción así acrecentada, se restringen o eliminan las importaciones de otros países productores mediante artificios de distinta naturaleza no siempre acordes con las disposiciones del GATT. Y si a raíz de este estímulo se producen excedentes exportables, la exportación se realiza mediante subsidios u otros alicientes que tienden a deprimir los mercados mundiales, sin que otros países productores puedan imitarlos por la debilidad misma de su economía.

Como se ve, la tendencia al deterioro de la relación de precios ocurre también en el seno de los países altamente industrializados, debido en gran parte al progreso técnico y a pesar de la fuerza de su economía. Esta tendencia se debe a las conocidas dificultades de ajuste de la producción primaria, acentuadas por el progreso técnico, como se explicará en el lugar pertinente.

Compréndese muy bien las medidas que allí se adoptan y los mo-

tivos sociales que las impulsan para que el fruto de la mayor productividad no se transfiera a otras manos en perjuicio de los productores. No es esto lo que cabría discutir, sino que esas medidas no parecerían haber tomado suficientemente en cuenta su incidencia perniciosa sobre los países de exportación primaria. Se concibe muy bien una política de precios o ingresos que no estimule la producción marginal en los países industrializados y que asegure a los países en desarrollo una participación razonable en el consumo. En otros términos, se concibe una política que no trate de resolver los problemas internos de los países industriales agravando los problemas de los países en desarrollo.

Las medidas restrictivas de las importaciones tomadas por los países industriales abarcan toda la extensa gama de bienes primarios y sólo excluyen aquellos que, por la índole de los recursos naturales, no pueden producirse internamente en tales países.

En Europa occidental los granos y carnes, los productos lácteos, los aceites vegetales, el azúcar y otros alimentos están sujetos así a fuerte protección mediante aranceles fijos o móviles y cuotas de importación. Gracias a esta protección es posible pagar a los productores internos, como ya se ha dicho, precios muy superiores a los del mercado internacional u otorgarles fuertes subsidios. Si bien la índole de estas medidas difiere en cuanto a sus efectos sobre el consumo, todas ellas estimulan el incremento de la producción interna en desmedro de las importaciones, que han pasado en esta forma a tener un carácter puramente residual.

En los Estados Unidos las consecuencias del proteccionismo son también significativas y se acentúan en algunos productos agrícolas con la venta exterior de excedentes, los cuales, por más que se haga un esfuerzo para no irrumpir con ellos en los mercados tradicionales, afectan desfavorablemente a otros países productores.

Suele afirmarse que las medidas restrictivas que afectan a los productos agrícolas de las zonas templadas recaen principalmente sobre las exportaciones primarias de países industriales y que, en consecuencia, no afectan mucho a los países en desarrollo. No es así, sin embargo, por dos razones: por un lado, algunos países en desarrollo de la América Latina y del Mediterráneo, exportadores de estos productos de la zona templada, sufren seriamente las consecuencias de estas restricciones.

Por otro lado, la venta de excedentes en los mercados mundiales desplaza frecuentemente a los productos tropicales o semitropicales. Así sucede, por ejemplo, con el arroz en el consumo de países del Le-

jano Oriente y Canadá; además, los aceites y grasas de los países industriales tienden a reemplazar las importaciones provenientes de países en desarrollo; frutas de zonas templadas tienden a sustituir variedades tropicales; la competencia entre el azúcar de remolacha y el azúcar de caña perjudica notablemente a los países en desarrollo; así como también les perjudican las exportaciones muy subvencionadas de algodón, maíz y tabaco de países industriales.

A todo esto hay que añadir la siguiente consideración. El comercio internacional no podría fragmentarse de una manera arbitraria, y la incidencia desfavorable de las ventas de excedentes sobre las exportaciones de otros países desarrollados repercute también en forma adversa sobre su aptitud para importar bienes provenientes de los países en desarrollo.

Así, por ejemplo, las dificultades experimentadas por países tales como Australia, el Canadá, los Estados Unidos y Nueva Zelanda habrán de afectar la capacidad y disposición de esos países para abrir sus mercados internos a mayores embarques procedentes de los países en desarrollo.

Desde luego que los productos tropicales no están sujetos a restricciones de importación en los mercados de los países industriales, pero su consumo se encuentra desalentado en algunos de ellos por impuestos internos que suelen ser mayores que el valor de la importación. Además, las preferencias otorgadas a algunos países exportadores de estos productos tropicales perjudican a otros países en desarrollo.

En los productos minerales, las importaciones de muchos de ellos tienden a crecer con el desarrollo industrial. Así sucede en los países de Europa occidental, que continúan dependiendo de las importaciones para la mayor parte de sus necesidades de minerales y metales no ferrosos; en tanto que los Estados Unidos han pasado a ser importadores netos en vez de exportadores netos en este grupo de productos. Sin embargo, este país sigue restringiendo las importaciones en beneficio de la producción interna de plomo y cinc, así como en la de petróleo. Del mismo modo, algunos países productores de carbón de Europa occidental imponen aranceles e impuestos a productos petroleros que compitan más directamente con el carbón.

Lo que acaba de expresarse se refiere a los países avanzados de iniciativa privada. Es evidente que los países socialistas han hecho asimismo grandes esfuerzos para estimular su producción primaria y que la revolución tecnológica de la agricultura se extiende también a ellos.

En los últimos años —como se verá en otro lugar— sus importaciones de productos primarios de los países en desarrollo han aumentado con rapidez, si bien su cuantía es aún relativamente pequeña si se la compara con la potencialidad económica de estos países. En consecuencia, los mismos objetivos de participación razonable en el consumo a que se hizo referencia antes son también aplicables a estos países.

2. *Por qué los precios primarios tienden a empeorar relativamente.*

El alivio o la eliminación del proteccionismo de los centros industriales podrá tener influencia significativa sobre los precios de los productos favorecidos. Pero sería ilusorio creer que esto pueda pesar decisivamente sobre la tendencia al deterioro de la relación de precios de los productos primarios con los industriales, que ha vuelto a prevalecer en el último decenio. Los factores que actúan en este sentido son aún mucho más profundos en los países periféricos que en los centros industriales. Se resienten los primeros de una debilidad congénita que hace sumamente difícil, si no imposible, contrarrestar el deterioro por su sola y única decisión.

En efecto: al crecer lentamente la demanda de bienes primarios, sólo puede absorberse en la producción de estos bienes una proporción decreciente del incremento de población activa en los países en desarrollo, proporción tanto menor cuanto mayor fuere el aumento de productividad por la penetración del progreso técnico en ellos. La población activa tiene así que desplazarse hacia la industria y otras actividades.

Este desplazamiento es lento, aun en los países industriales, en que la proporción de población activa ocupada en la producción primaria es ya relativamente pequeña. De ahí los fenómenos comentados más arriba. Si el desplazamiento fuera rápido y la producción primaria se ajustase prontamente al lento crecimiento de la demanda, se habría cumplido una de las condiciones esenciales para que no haya deterioro de la relación de precios.

Para que esta condición pudiera cumplirse, la industria y otras actividades tendrían que desarrollarse con gran celeridad en los países periféricos, y adquirir un ritmo muy superior al ritmo de crecimiento experimentado hasta ahora en tales países, sobre todo si se intensifica el progreso técnico en la producción primaria y en otras actividades de escasa productividad.

Las dimensiones de este proceso son en verdad ingentes. En efecto: recuérdese que, si bien hay grandes diferencias entre país y país, por término medio, alrededor del 60 por 100 de la población activa de los países en desarrollo se encuentra aún en la agricultura y en otras ramas de la producción primaria trabajando generalmente con escasa productividad; a lo cual se agrega la población activa ocupada en actividades artesanales y en servicios personales, con exiguo nivel de remuneraciones. Toda esta gente presiona constantemente sobre el nivel real de los salarios en los países en desarrollo y dificulta sobremanera que este nivel se eleve en relación directa al aumento de la productividad con el progreso técnico. El incremento del ingreso proveniente del aumento de productividad en el sector agrícola tiende así a pasar a otras manos en el mercado interno o a transferirse internacionalmente, según el caso. Todo ello, siempre que la escasez de tierra disponible no capte para sí ese incremento de ingreso elevando la renta en provecho de los propietarios, o que no se interfiera en una forma u otra con el juego de las fuerzas del mercado.

Por el contrario, en los países industriales la escasez relativa de mano de obra y la fuerte organización sindical, no solamente permite que los salarios asciendan conforme se eleva la productividad, sino que con frecuencia sobrepasan este aumento.

Hay, pues, una diferencia fundamental en estos movimientos, que es la consecuencia de las diferencias estructurales entre centros industriales y países periféricos y que explica la tendencia al deterioro de la relación de precios. Es claro que la protección de los productos primarios de los centros industriales agrava esta tendencia, pues acentúa la disparidad entre la demanda de importaciones primarias en los centros y la demanda de importaciones de manufacturas en la periferia.

No se vea en esto una ley de bronce inconvencional. Se trata de una tendencia que puede verse aliviada o superada cuando la demanda de productos primarios en los grandes centros aumenta con gran rapidez —sea por la celeridad con que crece el ingreso o por exigencias extraordinarias— y no puede ser momentáneamente seguido por el desenvolvimiento paralelo de la producción primaria. Se vuelve entonces favorable la relación de precios; y si hay tierra y mano de obra disponible, como suele suceder, la producción se acrecienta más allá de los requerimientos de la demanda y reaparece la tendencia al deterioro en la relación de precios, sobre todo si se emplean técnicas que incrementen

la productividad y se restringe al mismo tiempo la demanda de los países industriales.

En un esfuerzo de imaginación podría concebirse en el futuro remoto una situación de equilibrio dinámico en que desaparezca esa tendencia por el proceso universal de industrialización. Si los propios centros avanzados no han conseguido aún llegar a esta situación, mal podrían hacerlo en corto tiempo los países de la periferia de la economía mundial. El reajuste vendrá finalmente cuando se cumpla esa transformación estructural; pero será muy largo el período de transición que lleve a este resultado. Mientras tanto, es precisamente durante este período de transición que ha tocado vivir a las presentes generaciones y a las que habrán de seguirles; y son ellas las que tienen que realizar esa transformación estructural; requiere también ingente acumulación de capital, además de tiempo. En el seno de los países desarrollados, esta acumulación de capital —de suyo muy grande— se ve favorecida por el mismo aumento de productividad que el progreso técnico trae consigo. En tanto que en los países en desarrollo la capacidad de acumulación de capital, de suyo muy precaria, se debilita más todavía con la transferencia de ingresos al exterior provocada por el deterioro de la relación de precios.

Es obvio que si el progreso técnico se propaga con intensidad en la producción primaria, si se revoluciona también la tecnología en los países en desarrollo —sin lo cual no podrán acelerar su crecimiento— la tendencia hacia el deterioro podrá adquirir proporciones todavía más serias aún que en el pasado reciente. No es éste un pronóstico. Pero ¿qué factores se disciernen en el horizonte económico que pudieran contrarrestar esa tendencia?

Hay quienes se sienten inclinados a atribuir mucha importancia a la reciente firmeza observada en los precios de los productos básicos. Por cierto, el índice de los precios mundiales de exportación de los productos básicos compilados por las Naciones Unidas, que a principios de 1961 bajó un 8 por 100 con respecto al índice de 1953, permaneció estable durante 1961 y 1962 y desde entonces ha recuperado más de la mitad de la pérdida que había experimentado a partir de 1953. ¿Pero podría sostenerse que la tendencia general finalmente se ha invertido y que ya no hay necesidad de preocuparse por una posible continuación del deterioro? ¿O, por el contrario, habría que encarar sin tardanza este fenómeno con gran sentido de previsión?

Hay distintas formas de hacerlo, sea por convenios sobre productos,

que además de mejorar los precios ofrezcan más fácil acceso a los mercados industriales, sea por financiamiento compensatorio. Trátase en realidad de medidas concurrentes cuya índole se analizará en la parte pertinente de este informe. Baste señalar aquí que se presentan dificultades, pero éstas admiten solución, distan mucho de ser insalvables. De todos modos, para que la discusión técnica rinda sus frutos habría que precederla de una decisión política de la mayor importancia: la de transferir a los países de exportación primaria, en una forma o en otra, los ingresos adicionales que derivan los países industriales por el deterioro de la relación de precios.

Desde un punto de vista pragmático, esto equivale a reconocer que los países que experimentan en la relación de intercambio tienen *prima facie* derecho a recursos internacionales adicionales, por encima de los que habrían recibido en condiciones normales.

Hay en esta materia aspectos delicados que podrían desviar la discusión hacia un terreno estéril, si no prevalecen consideraciones pragmáticas. Desde este punto de vista, el planteamiento es éste: los ingresos exteriores de los países en desarrollo han sufrido considerablemente por el deterioro de la relación de precios. Si no obtienen recursos adicionales, les será imposible lograr la tasa razonable de crecimiento que sus planes se proponían conseguir. Peor aún si sobrevienen nuevos deterioros en el futuro. Esos recursos adicionales son, pues, indispensables, y el suministrarlos mediante aquella transferencia es la significación del financiamiento compensatorio, en la medida en que no se hubiera logrado el objetivo que se persigue a través de precios más elevados. Con ello se introducirá un gran elemento de estabilidad en los planes de desarrollo económico, que no ha de lograrse por cierto con expedientes destinados simplemente a atenuar las consecuencias del movimiento fluctuante de las exportaciones, si bien tales expedientes representan un paso significativo en la buena dirección. Esos planes tienen, pues, que examinarse toda vez que fuere necesario para hacer frente a las consecuencias tal deterioro. Dicho de otro modo: las operaciones compensatorias han de ser parte integrante de una política más racional de financiamiento del desarrollo.

3. *Consecuencias de los hechos anteriores sobre el ritmo de las exportaciones periféricas.*

Todos estos hechos, que en forma tan sucinta se han expuesto anteriormente, se manifiestan en algunas cifras muy expresivas. Estas cifras

DOCUMENTOS

reflejan los cambios fundamentales que se han venido operando en la economía internacional y que tanto afectan a los países periféricos. Gracias a ellas se comprueba ante todo el contraste entre dos épocas, la que precede y la que sigue a la gran depresión mundial.

Antes de ese acontecimiento, el comercio de bienes manufacturados y el de productos primarios crecía en forma sostenida y con análoga intensidad. Entre 1876 y 1929, en efecto, la tasa de crecimiento anual y acumulativa de ambos grupos es del 2,5 por 100, aproximadamente.

La disparidad que comienza con la gran depresión es verdaderamente impresionante y se presenta por primera vez desde la revolución industrial. El comercio de productos manufacturados crece con mayor celeridad que en esa primera época, en tanto que el de productos primarios se debilita muchísimo. Así, el primer grupo de productos registra una tasa anual de crecimiento del 3,1 por 100 anual (3), mientras que el grupo de productos primarios (4) apenas aumenta su volumen con una tasa del 1 por 100. Véase al respecto el siguiente cuadro:

**PRODUCCION Y EXPORTACIONES MUNDIALES DE PRODUCTOS
PRIMARIOS Y MANUFACTURAS, 1960**

	Índice de volumen 1928 = 100	Tasa del creci- miento anual (%) 1928 a 1960
<i>Producción</i>		
Total	236	2,7
Manufacturas	293	3,4
Productos primarios	170	1,7
Productos primarios, con exclusión del petróleo	159	1,4
<i>Exportaciones</i>		
Total	190	2,0
Manufacturas	260	3,1
Productos primarios	158	1,4
Productos primarios, con exclusión del petróleo	137	1,0

FUENTE: División de Investigaciones y Políticas Económicas Generales de la Secretaría de las Naciones Unidas.

(3) En este caso, como en el resto de las estadísticas que aparecen en este capítulo, las cifras no incluyen a los países socialistas, salvo cuando así se especifique.

(4) Excluido el petróleo.

En este intenso debilitamiento de las exportaciones primarias se conjugan dos tipos de factores, como se explicó con anterioridad. Por un lado, factores espontáneos de la economía que llevan a la disminución de la demanda relativa de productos primarios, y, por otro, factores nacidos de la política proteccionista de los centros industriales.

El primero se refleja en la disparidad de crecimiento de la producción en uno y otro grupo de productos. En el mismo período 1928-1960, mientras la tasa anual del crecimiento de la producción manufacturera en todo el mundo fue del 3,4 por 100 al año, la tasa correspondiente de la producción primaria sólo fue del 1,4 por 100. El segundo se manifiesta en la diferencia entre esta tasa del 1,4 por 100 de crecimiento de la producción y aquella otra del 1 por 100 con que crecen las exportaciones de productos primarios. Si éstas aumentan menos que aquélla es porque la producción para el consumo interno se ha desenvuelto con más intensidad que las exportaciones, debido principalmente a los obstáculos que se oponen al movimiento de éstas.

Ahora encararemos otro aspecto muy interesante. Esas cifras referentes al período que sigue a la gran depresión mundial no reflejan toda la complejidad de los hechos. La primera parte de este período está influida por las consecuencias adversas de aquel acontecimiento y la segunda guerra mundial; pero posteriormente se opera un movimiento de fuerte recuperación de las exportaciones primarias que las llevan a cifras superiores aun a las que habían caracterizado aquellos tiempos anteriores a la gran depresión. Así, entre 1950 y 1961 las exportaciones mundiales de estos productos crecen a razón del 4,6 por 100 por año. Sin embargo, ello no podría ser motivo de complacencia para la mayor parte de los países en desarrollo, puesto que este movimiento no les ha favorecido: primero, porque ese notable crecimiento de las exportaciones primarias corresponde preponderantemente a la que realizan los grandes países industriales —generalmente a base de subsidios— y los pocos países exportadores de petróleo; segundo, por las consecuencias adversas del deterioro de la relación de precios del intercambio.

Es tal la significación de estos hechos que merecen la siguiente explicación. Los países industriales han aumentado apreciablemente su participación en las exportaciones mundiales de productos primarios; la proporción de sus exportaciones en el total pasa, en efecto, del 47 por 100 en 1950 al 55 por 100 en 1961. En tanto que los países en desarrollo

disminuyen su participación del 41 por 100 al 29 por 100 entre los mismos años.

Así, pues, mientras las exportaciones mundiales de productos primarios crecen con esta tasa de un 4,6 por 100 las de los países en desarrollo aumentan con la tasa de un 1,9 por 100.

Véase ahora las consecuencias adversas del deterioro de la relación de precios. Entre 1950 y 1961, la relación de precios entre los productos primarios y los productos manufacturados sufrió una disminución del 26 por 100, debido en gran parte al alza de precios de estos últimos.

Cabe notar, sin embargo, que la intensidad del fenómeno de deterioro para algunos países en desarrollo ha sido menor que la que indica esta cifra, puesto que tales países son también importadores de productos primarios y exportadores de manufacturas, aunque en pequeña escala en este último caso. Con todo, aun teniendo en cuenta estas circunstancias, el empeoramiento de la relación de precios del intercambio entre los países en desarrollo y los países desarrollados en el período indicado ha sido de un 17 por 100 (5).

A fin de abarcar la significación de este hecho conviene relacionar sus consecuencias con la aportación neta de recursos financieros internacionales a los países en desarrollo. Esta aportación neta por todo concepto (préstamos, inversiones y donaciones) alcanzó la cifra de 47.400 millones (6) de dólares entre 1950 y 1961. Cifra que disminuye a 26.500 millones de dólares si se deducen las remesas por concepto de intereses y ganancias en el último período. Ahora bien; la disminución del poder de compra del total de las exportaciones (7) de los países en desarrollo provocada por el deterioro de la relación de precios se ha calculado aproximadamente en casi 13.100 millones de dólares, lo cual significa que aproximadamente la mitad de los efectos favorables de aquella aportación, deducidas las remesas por concepto de intereses y ganancias en el período mencionado, fueron contrarrestados por los efectos desfavorables del empeoramiento de la relación de precios. Este fenómeno se ha manifestado con distinta intensidad en las diferentes regiones en desarrollo y particularmente en América Latina en donde los efectos del deterioro para el mismo período han sido calculados en, aproximadamente, 10.100 millones de dólares. Cabe subrayar, además, que en el

(5) Excluido el petróleo. Cifras basadas en datos suministrados por la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas.

(6) Incluidas las reinversiones privadas.

(7) Incluidos los países socialistas y también el petróleo.

mismo plazo las aportaciones netas de capital extranjero de todo tipo (8) alcanzaron la cifra de 9.600 millones de dólares, en tanto que las remesas latinoamericanas al exterior sumaron 13.400 millones de dólares.

Examinemos ahora la incidencia sobre las tasas de crecimiento. Como se dijo antes, el volumen de las exportaciones de los países en desarrollo de productos primarios, excluido el petróleo, entre 1950 y 1961 creció a razón de 1,9 por 100 por año. Esta proporción se eleva a 3,6 por 100 si se incluyen sus exportaciones de manufacturas y petróleo. Si no hubiera habido tal empeoramiento de la relación de precios, la capacidad para importar generada por las exportaciones más la aportación de recursos internacionales, deducidos siempre los servicios financieros, hubiera aumentado la capacidad de importación proveniente de todas estas exportaciones a razón del 4,5 por 100 (8 bis) por año. Sin embargo, no fue así a causa de ese fenómeno, de tal modo que la capacidad de importar de los países en desarrollo solamente aumentó a razón del 3,5 por año.

Este crecimiento de la capacidad para importar dista mucho de haber satisfecho la demanda de importaciones generadas por el desarrollo económico. En el período considerado, el ritmo del crecimiento del ingreso global de los países periféricos fue aproximadamente del 4,4 por 100. La demanda de importaciones, por las consideraciones ya apuntadas en otro lugar, debió haber sido sensiblemente superior a esta tasa media; pero la política sustitutiva logró reducir el crecimiento efectivo de las importaciones al 4,6 por 100, cifra superior, sin embargo, a las de 3,5 por 100 de crecimiento en la capacidad para importar. Esto sólo fue posible en virtud de la reducción de las reservas monetarias y el aumento de los compromisos exteriores a corto plazo de los países en desarrollo.

(8) Incluidas las reinversiones privadas.

(8 bis) Incluidos los países socialistas y también el petróleo.

CAPITULO III

LA INDUSTRIALIZACION Y LA NECESIDAD DE EXPORTAR
MANUFACTURAS1. *La industrialización hacia adentro.*

La mayor participación que pudiera conseguirse para las exportaciones primarias de los países periféricos en el consumo de los países industriales y la transferencia de ingresos de éstos a aquéllos para contrarrestar los efectos del deterioro de la relación de precios, contribuirán a reducir el déficit del intercambio, pero no lograrán por sí misma extirparlo. Serán medidas de alivio, considerable en algunos casos; pero de alcance limitado dada la magnitud de éste. De ahí la necesidad ineludible de las exportaciones industriales. Estas exportaciones debieran haber sido el complemento natural de la industrialización periférica. Pero no hubiera sido fácil realizarlas en plena desintegración de la economía mundial durante los años treinta, cuando adquiere impulso el movimiento industrializador en algunos países periféricos. En estos tiempos los países industriales, como ya se dijo, se vieron forzados a aplicar medidas fuertemente restrictivas de sus importaciones. ¿Habrían permitido en esas circunstancias el acceso de las exportaciones industriales de países en desarrollo, cuando oponían tan serios obstáculos a sus exportaciones primarias?

Para hacer frente a la contracción de sus exportaciones, y luego a la tendencia manifiesta y perdurable de estas últimas a crecer lentamente, algunos países en desarrollo también tienen que defenderse en esos tiempos con análogas medidas.

Al amparo de esas medidas comienza ese impulso industrializador, más como reacción para sobreponerse a las circunstancias adversas y vencer el desequilibrio exterior, que como designio claro y racional.

Desenvuélvese en esta forma un proceso muy diferente al que caracteriza el surgimiento de nuevos países industriales a partir de la segunda mitad del siglo XIX, siguiendo el ejemplo primigenio del Reino Unido. El Reino Unido carece entonces de tarifas proteccionistas; éstas son en general relativamente bajas en los países europeos y no existen o sirven usualmente objetivos fiscales en los países periféricos de la economía mundial. En este ambiente internacional propicio, la

industrialización puede desarrollarse hacia afuera, además de satisfacer las necesidades internas. Y de esta manera los países que se industrializan obtienen las ventajas de la especialización y de una escala productiva adecuada. La industrialización se desarrolla así en un ambiente francamente expansivo del intercambio mundial.

El contraste de lo que ha ocurrido a partir de la gran depresión es notorio. Por la fuerza de las circunstancias, la industrialización tuvo que operarse hacia adentro, como un simple proceso de sustitución de importaciones, simple pero generalmente costoso. ¿Pudo haber existido otra alternativa? ¿Se concibe que los países industriales, en ese empeño de luchar contra la depresión con aranceles y otras restricciones, estimularan las importaciones de productos industriales provenientes de la periferia? Desde luego que no, ni se concibe tampoco que ante la facilidad de sustituir importaciones, a favor de una fuerte protección y con un mercado interno seguro y creciente, los países que se iniciaban de ese modo en la industrialización desviarán sus esfuerzos hacia mercados exteriores hostiles y arriesgados.

En esta forma se fue creando en los países en desarrollo que emprendían este proceso un módulo de industrialización fragmentado en numerosos compartimientos estancos, con escasa comunicación entre ellos, con grave perjuicio de la productividad.

La segunda guerra mundial da más aliento aún a esta forma de industrialización hacia adentro, y nada viene después que pudiera cambiar esta orientación característica. Es indudable que la industrialización, basada en la sustitución de importaciones, ha contribuido notablemente a la elevación del ingreso en los países en desarrollo, pero lo ha hecho en grado mucho menor del que pudo haberse conseguido con una política racional que combinara juiciosamente la sustitución de importaciones con las exportaciones industriales.

La experiencia de los países que así se fueron industrializando en compartimientos estancos y, muy especialmente, en la América Latina, reviste particular interés a este respecto, porque es un ejemplo de los problemas que los demás países en desarrollo pueden tener que enfrentar si, por falta de mercados externos, también se ven obligados a mirar hacia adentro en su desenvolvimiento industrial. Los primeros tienen que hacer frente ahora a las siguientes consecuencias de su desarrollo industrial:

a) La etapa simple y relativamente fácil de sustitución de importaciones ha llegado o está llegando a sus límites en los países que más

avanzaron en el proceso de industrialización; así sucederá tarde o temprano en el resto de los países en desarrollo si no cambia el curso de los acontecimientos. A medida que esto ocurre tienen que emprenderse actividades sustitutivas técnicamente complejas y difíciles, que requieren por lo general una gran densidad de capital y mercados muy vastos para alcanzar un grado razonable de economicidad. La sustitución de importaciones encuentra, pues, límites que no pueden franquearse sin un frecuente y considerable desperdicio de capital, en los países en desarrollo.

Por otro lado, a medida que van sustituyéndose más importaciones, surge o se acrecienta la demanda de otras, sea de materias primas o intermedias para fabricar productos cuya importación se sustituye, o de importaciones de bienes de capital o consumo que la técnica va creando incesantemente.

b) Como resultado del tamaño relativamente pequeño de los mercados nacionales, además de otros factores adversos, el costo de las industrias ha resultado frecuentemente excesivo, y ha llevado a recurrir a muy altos aranceles protectores; esto último, a su vez, ha tenido efectos desfavorables sobre la estructura industrial, pues ha alentado el establecimiento de fábricas pequeñas y antieconómicas y debilitado el estímulo al adelanto técnico y el aumento de productividad. Se ha formado así un verdadero círculo vicioso desde el punto de vista de las exportaciones de manufacturas. Estas encuentran grandes dificultades porque los costos internos son altos, y estos costos son altos, entre otras razones, porque no hay exportaciones que amplíen los mercados. De haber sido posible desarrollar exportaciones industriales, hubiera resultado más económico el proceso de industrialización, al permitir la división internacional del trabajo en el plano de las manufacturas.

c) La industrialización no ha sido generalmente el resultado de un programa, sino la imposición de circunstancias exteriores adversas que obligaron a restringir o prohibir importaciones; estas medidas se han aplicado especialmente a aquellos bienes no esenciales cuya necesidad era prescindible o postergable. En esta forma se alentó la producción interna de estos bienes, distraendo en ella recursos productivos escasos sin atenderse frecuentemente a consideraciones de costo. Una política más racional hubiera debido dar prelación a la sustitución de importaciones de aquellos bienes que podrían producirse en condiciones más favorables que otros, no sólo de bienes de consumo, como se

hizo generalmente, sino de materias primas, bienes intermedios y bienes de capital.

d) Esta sustitución de bienes que respondían a necesidades prescindibles o postergables ha llevado en los países en desarrollo que más avanzaron en el proceso de industrialización a concentrar sus importaciones en bienes indispensables, especialmente en aquellos que requieren las actividades productoras. Por este motivo, cualquier disminución sensible de los ingresos provenientes de las exportaciones de productos primarios no puede encararse tan fácilmente como en tiempos anteriores comprimiendo las importaciones, pues ahora es mucho más estrecho el margen de aquellas importaciones que pueden eliminarse sin desmedro del ritmo de la actividad económica interna y la ocupación.

e) Finalmente, el exceso de protección ha aislado generalmente los mercados nacionales de la competencia exterior, debilitando y aun eliminando el acicate indispensable para mejorar la calidad de la producción y disminuir su costo en el régimen de iniciativa privada. Ha tendido así a sofocar la iniciativa de las empresas, tanto en lo que concierne al mercado interno como a las exportaciones.

El desenvolvimiento de las exportaciones industriales, además de atacar el déficit virtual del intercambio, permitirá acrecentar las ventajas de la industrialización, al corregir sus defectos. Esto no concierne sólo a los países en desarrollo que ya han iniciado este proceso y avanzado en él, sino también a los otros, y en especial a los países que han surgido en el mundo al romperse el orden colonial. Está ocurriendo una fragmentación aún mayor que la que existía antes en el campo de la economía internacional. Cerca de cien de los países en desarrollo tienen una población de menos de 15.000.000 de habitantes, por país y en dos terceras partes de ellos la población no alcanza los 5.000.000; y los mercados nacionales no solamente se ven constreñidos por esa pequeñez de la población, sino también, en muchos casos, por el bajísimo ingreso por habitante.

Estos países tienen que industrializarse de todos modos, puesto que en ellos la agricultura por lo general resulta insuficiente para ocupar satisfactoriamente el incremento de la población activa, sobre todo cuando se introducen nuevas técnicas que aumentan la productividad y disminuyen la demanda relativa de la fuerza de trabajo.

Por otra parte, los grandes países industriales se encuentra ahora en circunstancias muy diferentes que las que caracterizaban los años treinta y la posguerra; y, sin embargo, frecuentemente no ha habido en ellos

ambiente estimulador a las importaciones industriales provenientes de los países en desarrollo. A su vez, estos países suelen carecer también de una política definida de promoción de sus manufacturas.

2. *Obstáculos en los centros industriales a las exportaciones de manufacturas de la periferia.*

Los obstáculos que los países industriales oponen a las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo datan de tiempo atrás y se han agravado recientemente en algunos casos.

Entre los primeros hay que mencionar especialmente los aranceles diferenciales. Estos aranceles perjudican gravemente la elaboración de las materias primas en los mismos países en desarrollo que las producen y exportan, pues suelen ser tanto más altos cuanto mayor es el grado de elaboración (9).

Estos aranceles diferenciales no han sido objeto de especial consideración en las negociaciones aduaneras del GATT, a pesar de haberse reconocido su significación en los informes de dicha organización. Como es comprensible, las rebajas arancelarias que se otorgan entre sí los países industriales miembros de aquella organización, si bien se han extendido a los países en desarrollo por el juego de la cláusula de la nación más favorecida, no han tenido efectos ponderables para ellos, pues suelen haber recaído sobre artículos que interesaban a los primeros y no a los países en desarrollo.

Más aún: cuando a raíz de preferencias o de aranceles relativamente bajos algunos de los países en desarrollo, venciendo dificultades, lograron penetrar en determinados grandes centros con sus exportaciones industriales, éstos aplicaron medidas restrictivas a las importaciones de tales países alejando el trastorno del mercado.

Tal ha ocurrido aun en casos en que no había problemas de balance de pagos ni de desocupación de mano de obra, dos razones que suelen invocarse para justificar las restricciones. Los países de Europa occidental, no obstante su gran superávit comercial y su escasez de potencial humano, no se han caracterizado por una política liberal de importaciones de manufacturas de los países en desarrollo. Así, la proporción de importaciones provenientes de todos los países en desarrollo apenas

(9) Estos aranceles diferenciales existen asimismo en los países en desarrollo y traban su comercio recíproco.

oscilaban en 1962 entre 1 por 100 y 4 por 100 de las importaciones totales de manufacturas (10) en los países de la Comunidad Europea. En cambio, estas proporciones llegaron a 8,8 por 100 en los Estados Unidos y a 13 por 100 en el Reino Unido. En este último país, las importaciones de manufacturas de los países en desarrollo son superiores a todas las que realiza la comunidad; en textiles de algodón, entre el 40 por 100 y el 50 por 100 del consumo viene de esos países en desarrollo y el Japón.

Desgraciadamente los Estados Unidos y el Reino Unido han atenuado bastante la liberalidad de su política al concertar con los países en desarrollo convenios que limitan mucho sus exportaciones de manufacturas. Así, pues, las exportaciones de textiles de algodón, que habían venido creciendo con un ritmo del 14 por 100 entre 1955 y 1961, no parecería que pudieran aumentar a un ritmo superior al 3 por 100 en los próximos años, dada las actuales disposiciones.

A parte de los textiles de algodón, están restringidas las manufacturas de yute y tabaco, las conservas de pescado, las manufacturas de fibras de coco, las máquinas de coser y las bicicletas.

Hay que hacer constar que además de las restricciones a la importación suelen aplicarse limitaciones mediante procedimientos administrativos. Asimismo, las empresas privadas introducen a veces sus propias restricciones, ya sea impidiendo la importación de manufacturas provenientes de sus filiales o compañías asociadas en los países en desarrollo (11).

No es posible cerrar los ojos a los problemas que plantean algunas importaciones industriales provenientes de estos últimos países, pero tampoco hay que exagerar su alcance. Por desgracia, tales importaciones se han concentrado en unos cuantos productos y pocos países (12), y si se extendiese mucho el ámbito de unos y otros esta misma diversificación disminuiría considerablemente el riesgo de trastornar el mercado de los países importadores.

(10) Excluidos los metales no ferrosos y los materiales poco elaborados.

(11) Un ejemplo bien conocido de este último tipo de medidas es el llamado Club de Noordwijk, formado por los productores de tejidos de algodón de Austria, Suiza y los países miembros de la C. E. E., que tiene por objeto impedir la reexportación a los países miembros del Club y a los Estados africanos asociados, de los tejidos de algodón importados de los países en vías de desarrollo. El acuerdo de Noordwijk es aplicado por los gobiernos de los participantes.

(12) La India, Hong Kong, Israel y México abarcan más de la mitad de las exportaciones industriales de los países en desarrollo.

Por otra parte, la cuantía de las exportaciones industriales que necesitan hacer los países en desarrollo para lograr sus metas de crecimiento no tiene en modo alguno un volumen inmejorable. Como se verá más adelante, si hacia 1970 se cubriera la mitad del déficit virtual con estas exportaciones, ello sólo representaría entre el 4 por 100 y el 5 por 100 del incremento de consumo de manufacturas de los países avanzados de iniciativa privada. Por supuesto, estas proporciones se reducirían aún más si se incluyera cierto cálculo a los países socialistas industrialmente más avanzados.

¿Es posible que una cifra tan exigua sea motivo de ansiedad? Con frecuencia se alude al sacrificio que las exportaciones periféricas representarían para los países industriales. Pero ni esa cifra, ni el carácter de este hecho se prestan a calificarlo de sacrificio. Pues esas exportaciones adicionales de los países en desarrollo se traducirán muy pronto en importaciones adicionales provenientes de los grandes centros, sobre todo de bienes de capital e intermedios. Son precisamente estos bienes en los que esos centros tienen mayor productividad y con los cuales obtienen mayores ingresos. Lejos de constituir un sacrificio, representaría para ellos una ventaja positiva el exportarlos, en forma creciente, admitiendo en pago importaciones de artículos que fabrican con menor eficiencia relativa.

3. *Una nueva política sustitutiva en el seno de las agrupaciones regionales.*

El acento que acaba de ponerse en las exportaciones industriales no significa que haya de abandonarse la política de sustitución de importaciones. Por el contrario, tiene que mantenerse. En los cálculos del déficit virtual del intercambio se ha supuesto que continuará el mismo ritmo sustitutivo que en el pasado. Hay todavía margen para la sustitución de importaciones, si bien se ha estrechado mucho en los países periféricos que más se industrializaron. Este margen podría ampliarse considerablemente si la sustitución, en vez de hacerse en el mercado nacional de cada país, se hiciera en agrupaciones de países para lograr mejor las ventajas de la competencia, la especialización y las economías de escala.

Esta forma más racional de política de sustitución no sólo podría aplicarse a las importaciones de bienes, sino también de servicios, como los fletes y seguros, que representan un elemento importante en el déficit virtual. Todavía más, en ciertos casos podrá ampliarse la exportación

de estos servicios si se procediera colectivamente por medio de esas agrupaciones. Para esto hay que vencer dificultades no desdeñables.

Se supone a veces que la formación de estas agrupaciones es una alternativa válida a la expansión de las exportaciones industriales hacia los países desarrollados. Es indudable que la política de sustitución de importaciones, practicada por una agrupación importante de países en desarrollo, podría llevar más lejos y con mayor economicidad que ahora la política sustitutiva. Pero hay limitaciones a la eficacia de tal política.

Ante todo, la sustitución de importaciones se hace cada vez más difícil y costosa pasado cierto punto. Varios factores lo explican: falta de recursos naturales, complejidad técnica de ciertas industrias, y escala insuficiente de producción aun dentro de una agrupación entre países en desarrollo. Si incluso grandes espacios económicos dotados de recursos naturales variados y abundantes y de gran capacidad técnica tienen interés en fomentar la división internacional del trabajo, es porque encuentran ventajoso el intercambio. ¿Es posible que puedan sustraerse a esta ventaja países en inferioridad de condiciones económicas y técnicas, por más que se agrupen? De todos modos, el desenvolvimiento de estas agrupaciones requiere tiempo, y aun cuando pudieran avanzar mucho y con eficacia en la política sustitutiva, tendrán que pasar necesariamente por un período durante el cual les sería sumamente conveniente realizar exportaciones crecientes de manufacturas a fin de proveerse sobre todo de los bienes productivos que requieran para cumplir y consolidar esta evolución.

Por otro lado, el continuo progreso de la técnica, tanto en la fabricación de nuevos y más eficaces bienes de capital como bienes de consumo, agrega otras ventajas a las del intercambio concebido en términos puramente estáticos. No todos los países industriales avanzan paralelamente en el campo de las innovaciones técnicas ni éstas se cumplen por igual en la extensa gama de bienes. Una corriente creciente de intercambio tiene la virtud de propagar con rapidez los bienes en que se incorporan estas innovaciones. Si los países en desarrollo se encerrasen dentro de sus propias agrupaciones quedarán continuamente a la zaga en el progreso técnico, pues sus exportaciones primarias distarían mucho de permitirles la adquisición fácil de esos bienes. No se concibe que en un futuro previsible pudieran tener acceso a esas innovaciones e incorporarlas a su propia producción, si se vieran forzados a restringir en esa forma sus importaciones de bienes de capital.

Finalmente, en el seno de una agrupación regional, sobre todo si su ámbito es muy limitado, se corre el riesgo de que los países más pequeños pasen a depender demasiado de los grandes; la única forma de evitarlo es la diversificación de sus exportaciones, tanto por productos como por países de destino. Y esto sólo podrá conseguirse en el plano del intercambio mundial.

Todas estas consideraciones explican que los países en desarrollo hayan mostrado un gran interés en ampliar su comercio con los países más avanzados. En realidad, el problema de corregir y superar el desequilibrio virtual del intercambio tiene que atacarse simultáneamente en los dos frentes. En esto existe una clara independencia. El desarrollo de exportaciones industriales al resto del mundo tendrá indudablemente efectos beneficiosos sobre el intercambio entre países de una misma región. A su vez, al incrementarse así las exportaciones regionales de productos manufacturados, las industrias respectivas estarán mejor preparadas para competir con el resto del mundo.

CAPITULO IV

EL GATT Y LOS PAISES EN DESARROLLO

1. *La contribución del GATT al comercio mundial.*

El GATT cuenta en su crédito con importantes contribuciones. Después del caótico período que sobrevino entre las dos guerras mundiales, el GATT introdujo en el comercio internacional un nuevo concepto de reglas jurídicas. Podrá ponerse en duda el carácter de algunas de estas reglas, pero no es posible desconocer que la decisión de los gobiernos de someter el comercio internacional a ellas fue un hecho que en sí mismo ha tenido gran importancia en esta materia.

En tiempos pasados, la proliferación de restricciones comerciales por ciertos países ha llevado frecuentemente a una espiral de medidas en que todos han terminado por perder y nadie ha ganado nada. La aplicación de estas reglas ya ha contribuido a limitar excesos de esta índole, y esta contribución podría ser mucho más eficaz aún si esas reglas respondieran mejor a las necesidades del mundo contemporáneo.

Una segunda virtud del GATT radica en el mecanismo que ha es-

tablecido para formular reclamaciones y consultas. Cada país miembro tiene la oportunidad de presentar los casos en que considera haber sido lesionado por otro miembro y puede reclamar la reconsideración de las medidas pertinentes o una adecuada compensación; si bien hay que admitir que este procedimiento no siempre ha resultado efectivo en la realidad.

El GATT ofrece asimismo el lugar adecuado para que los países puedan discutir la incidencia de sus medidas de política comercial con el fin de llegar a arreglos satisfactorios.

Asimismo, dentro de su mecanismo de reglas y posibilidades de consulta el GATT ha podido introducir reducciones considerables en los aranceles y otras restricciones al comercio mundial que se habían establecido en los tiempos tan difíciles que siguen a la gran depresión.

Es cierto, sin embargo, que estas reducciones beneficiaron principalmente a los países industriales y que los países en desarrollo en general han obtenido muy pocas ventajas directas de este proceso; pero no debe perderse de vista el hecho que esta política de reducción de aranceles y restricciones en la medida que pudiera haber creado mejores condiciones para el crecimiento de los países industriales tiene que haber tenido algún efecto indirecto favorable sobre la demanda de importaciones provenientes de los países en desarrollo.

Finalmente, desde la publicación del informe sobre "Tendencias en el Comercio Internacional" en octubre de 1958, el GATT ha hecho un esfuerzo muy serio para encaminar sus actividades en forma que respondan más adecuadamente a las exigencias de los países en desarrollo que se encuentran en posición tan insatisfactoria en el comercio internacional; pero debe admitirse que los efectos positivos de esos esfuerzos, después de más de cinco años, han sido más bien desalentadores. Este hecho se reconoce sin embargo y este reconocimiento ha llevado a la consideración del Programa de Acción por la Reunión Ministerial del GATT en mayo de 1963 y al esfuerzo posterior para aplicar este programa. Todo ello está ahora en manos de los gobiernos; si este programa de acción pudiera aplicarse completamente se habría dado un paso muy importante en el buen sentido. Dicha reunión de ministros también aprobó las resoluciones pertinentes en torno a las negociaciones Kennedy. En estas negociaciones sobre aranceles y demás trabas al comercio, entre ellas las restricciones cuantitativas, se ha aceptado —entre otros— el principio de no exigir plena reciprocidad a los países en desarrollo. También se ha fijado como objetivo el logro de condiciones

satisfactorias de acceso a los mercados mundiales de productos agropecuarios.

Ciertamente, la Conferencia Tarifaria de 1960-61 del GATT significó muy limitados beneficios a los países de menor desarrollo; es de esperar que las negociaciones Kennedy arrojen un saldo más favorable, dado el significado que reviste como prueba crítica de los beneficios prácticos que el GATT puede ofrecer a los países en desarrollo.

Por lo demás, se reconoce que el GATT tiene una secretaría muy eficiente, tanto en lo que concierne a sus estudios, cuanto a la cuidadosa preparación de las negociaciones; y que, además, ha demostrado su aptitud para adaptarse a las influencias cambiantes de la realidad.

Estas observaciones que acaban de hacerse acerca del GATT tienen que encararse con amplia perspectiva. En efecto, hoy vemos nítidamente lo que en los tiempos de La Habana era aún confuso e indefinido. No se había reconocido ni abarcado todavía la necesidad ineludible de la industrialización de los países periféricos, ni la exigencia de intensificar este proceso conforme se avanzara en la tecnificación de la agricultura. Tampoco se comprendía del todo aquella tendencia persistente al desequilibrio exterior, atribuida más bien a la política inflacionaria de los gobiernos que a la naturaleza del fenómeno de crecimiento. Por lo demás, los mismos países en desarrollo estaban lejos aún de articular su posición y definir sus aspiraciones y actitudes. Apenas se insinuaba la liquidación del orden colonial. Y no eran tan notorias ni apremiantes como hoy lo son las tensiones sociales del mundo en desarrollo. Todo esto se ve ahora con claridad, así como se advierte la creciente convicción de que habrá que realizar un ingente esfuerzo para aliviar y eliminar esas tensiones que tanto afectan la tranquilidad mundial.

Ese esfuerzo no podrá volver a traducirse en simples reglas y principios que prescriban en detalle lo que no ha de hacerse; es indispensable determinar también lo que habrá de hacerse y formular la política que responda a esa necesidad de acción positiva.

¿Por qué no ha tenido el GATT la misma eficacia para los países en desarrollo que para los países industriales? Existen dos razones principales para explicar este hecho. Por un lado, porque la Carta de La Habana —según ya se dijo— parte del concepto clásico según el cual el libre juego de las fuerzas de la economía internacional lleva por sí solo a la expansión óptima del intercambio y al mejor aprovechamiento de los recursos productivos del mundo; en consecuencia, se establecen reglas y principios para asegurar este libre juego. Y por otro, porque

la observación de esas reglas y principios no siempre ha sido estricta; y aunque su texto parezca respetarse en ciertos casos, se ha vulnerado el espíritu que los había dictado.

2. *Las diferencias estructurales y sus consecuencias.*

El concepto de libre juego es admisible entre países de estructura similar, pero no entre países de estructura francamente diferente, como son los países industrialmente avanzados y los países en desarrollo. Estas diferencias estructurales tienen diversas manifestaciones, que se han explicado sucintamente en la sección anterior.

Allí se vio el origen estructural del deterioro de la relación de precios, y no corresponde volver a ocuparse aquí de este asunto. Basta recordar que la Carta de La Habana menciona en alguna parte ese fenómeno. Pero cuando en otra parte se ocupa de los convenios sobre productos, prevalece en definitiva el concepto de no contrariar las tendencias fundamentales del mercado.

Asimismo, ya hemos comentado las disparidades de la demanda internacional, que también tienen su origen en las diferencias estructurales. Este es un punto fundamental al que no parece habersele dado en la Carta de La Habana la importancia que merece. Y así, ni la Carta ni el Acuerdo establecen distinción alguna entre países desarrollados y países en desarrollo al perseguir la rebaja o eliminación de aranceles y restricciones para estimular el intercambio. Y como se parte del supuesto de homogeneidad, estas rebajas tienen que ser en todas partes equivalentes. Tal es el principio de la reciprocidad convencional que ha prevalecido hasta hace poco tiempo. No se ha tenido en cuenta que aquellas disparidades colocan en situación totalmente opuesta a los países de exportación primaria e industrial. De ahí la importancia de haberse reconocido la necesidad de apartarse del concepto de reciprocidad convencional en las negociaciones Kennedy.

Como en los primeros las exportaciones primarias crecen con relativa lentitud, no podrían estos países hacer frente a la demanda intensa de importaciones industriales si no cambian la composición de esas importaciones sustituyendo algunas de ellas por producción interna a fin de hacer posible el incremento de otras. A falta de exportaciones industriales, los países en desarrollo no tienen, pues, otra alternativa que crecer con el ritmo lento impuesto por sus exportaciones primarias o estimular por la protección esas actividades sustitutivas, a fin de crecer con ritmo

más rápido y prevenir o corregir el desequilibrio exterior mientras se desarrollan.

Si el proteccionismo se mantiene dentro de ciertos límites, esto es, si sólo se emplea en la medida necesaria para corregir aquella disparidad en la demanda, no tiene por qué traer efectos depresivos, sino simplemente equilibradores, en la dinámica del comercio internacional. Dentro de tales límites, no sólo son compatibles la industrialización y el desenvolvimiento de la producción y las exportaciones primarias, sino que se concibe una relación óptima entre ellas, en favor de la intensidad del desarrollo económico. Desde luego que si un país en desarrollo perjudica sus exportaciones primarias mediante disposiciones que las desalientan y su lugar no se llena por otros países exportadores, no podrían evitarse esos efectos depresivos sobre el comercio internacional. Pero ello, bajo ningún concepto, es inherente a la industrialización periférica.

En cambio, el proteccionismo de la producción primaria en los países de exportación industrial tiene esos efectos depresivos, pues en vez de corregir aquella disparidad de la demanda, acentúa sus dimensiones, en evidente perjuicio del comercio internacional y del crecimiento de los países en desarrollo. Y en esta forma, el proteccionismo contribuye a hacer más lento todavía el incremento de las exportaciones primarias de los países en desarrollo, y, por tanto, de las importaciones de manufacturas requeridas para su desarrollo. En otras palabras, el proteccionismo primario de los países de exportación industrial tiene efectos francamente desfavorables al comercio internacional y obliga a los países periféricos a adoptar nuevas medidas de sustitución de importaciones para seguir su desarrollo; hace, pues, más difícil aún este desarrollo, al disminuir en la periferia las oportunidades de ventajosa división internacional del trabajo. La Carta de La Habana no reconoce esta asimetría ni sus consecuencias prácticas en la política comercial.

Dada la concepción prevaleciente, el objetivo que se perseguía al elaborar esta Carta podría formularse en estos términos simples. Era necesario eliminar gradualmente las restricciones y aranceles que habían contribuido tanto a la desintegración de la economía mundial y restablecer así el juego libre de las fuerzas económicas internacionales. La rebaja y eliminación de restricciones y aranceles también abarcaría a los productos primarios importados por los países industriales; y, en reciprocidad, los países exportadores de estos productos primarios tendrían también que rebajar los aranceles que gravaban la importación de productos manufacturados.

He aquí la concepción simétrica de una realidad que dista mucho de serlo: si estos últimos, los países periféricos, quieren beneficiarse de las consecuencias de una política liberal de aranceles para las importaciones primarias en los centros industriales, tienen que rebajar, asimismo, sus propias tarifas con concesiones equivalentes. Tal es el serio problema derivado de esta concepción de la política comercial: el no tener en cuenta que esas concesiones equivalentes agravarían la tendencia al desequilibrio del intercambio inherente a la disparidad de la demanda internacional, en vez de contribuir a corregirla.

En los últimos tiempos se ha progresado mucho hacia el reconocimiento que la desigualdad económica entre los países exige la modificación de esas reglas de reciprocidad en las negociaciones comerciales. Pero hay que distinguir claramente entre esta reciprocidad convencional y la reciprocidad real.

Este es un punto muy importante, que no debiera perderse de vista. La exigencia de reciprocidad en las negociaciones entre países que no tienen disparidad estructural en su demanda es de lógica innegable. En verdad, para el equilibrio económico internacional es indispensable que el aumento de exportaciones que un país consiga a raíz de las concesiones de los otros, vaya acompañado también de concesiones equivalentes a estos últimos, a fin de aumentar las importaciones provenientes de ellos.

En el intercambio de los países en desarrollo con los países industriales, el caso es distinto. Puesto que los primeros tienden a importar más de lo que exportan —en virtud de la disparidad internacional de la demanda— las concesiones que les hacen los países industriales tienden a corregir esa disparidad y se traducen prontamente en mayores exportaciones de ellos a los países en desarrollo. En otros términos, estos países, dada su gran demanda potencial de importaciones, podrán importar más de lo que de otro modo hubieran podido de no haberse otorgado esas concesiones. Hay, pues, una reciprocidad real o implícita, independiente del juego de concesiones convencionales. Y esto es lo que tiene que reconocerse en la política de comercio internacional.

Si bien se reflexiona, esta distinción es inherente a la etapa de transición en que se encuentran los países en desarrollo. La disparidad de la demanda internacional es un fenómeno que no tiene por qué ser de carácter permanente. Conforme la estructura productiva vaya cambiando gradualmente con la industrialización y las exportaciones industriales, tal disparidad tenderá a desaparecer. Al desenvolverse estas exportaciones, tanto a los países avanzados como a otros países en desarrollo, podrá

irse corrigiendo esa disparidad. Cuando ocurra así, y sólo entonces, se habrán establecido las bases para la reciprocidad convencional entre los países industrializados y los países que ahora están avanzando en su industrialización. Pero esto significa un proceso largo para la mayor parte de los países en desarrollo.

3. *Observancia de reglas y principios.*

Se dijo al comenzar esta sección que el GATT no había sido eficaz desde el punto de vista de los países en desarrollo por dos razones principales. Se acaba de ver la primera, inherente al concepto del libre juego de las fuerzas económicas internacionales. Ahora examinaremos la segunda, relativa al incumplimiento de las reglas y principios. No se hará en este lugar un examen desde el punto de vista de los textos correspondientes, sino del espíritu que parece haber guiado su redacción.

Cabe así preguntarse, ante todo, si la exageración del proteccionismo agrícola en los países industriales, con vistas a la autarquía, está de acuerdo con ese espíritu del GATT, con ese objetivo de ampliar el intercambio y no de restringirlo. Tal es el caso, especialmente, de las restricciones a las importaciones agrícolas en los países de Europa occidental, que se acentuaron mientras se liberalizaban las trabas a las importaciones industriales establecidas en la posguerra. Ya se ha visto que ese proteccionismo —y el de los productos primarios en general— acentúa las disparidades de la demanda y obliga a los países periféricos a restringir más sus importaciones en perjuicio del intercambio comercial y del ritmo de desarrollo periférico.

En realidad, cada vez que los países industriales han necesitado salvaguardar su producción interna, ya sea agrícola o minera, de la competencia exterior han encontrado la forma directa o indirecta de hacerlo.

Lo mismo ha terminado por suceder en lo que concierne a los países en desarrollo. No fue así en los primeros tiempos, cuando el GATT se esforzaba en rebajar los aranceles de éstos y en contener la acentuación del proteccionismo. Pero después su actitud fue más comprensiva de las dificultades de aquéllos. Se ha llegado así a una situación en que también está al alcance práctico de tales países, en una u otra forma, la posibilidad de adoptar medidas restrictivas a la importación que la tendencia persistente al desequilibrio exterior les aconseja tomar.

No es pues de extrañar que en muchos países en desarrollo haya ocurrido un proteccionismo exagerado. ¿Son intocables los aranceles y restricciones en que ese proteccionismo se manifiesta? La necesidad de la protección en los países en desarrollo se reconoce ahora y no cabe discutirla más. Pero en varios de ellos los aranceles son mucho mayores de lo que se requiere para compensar diferencias de costo. En consecuencia, el reajuste de estos aranceles se justifica plenamente y esto debiera ser punto importante en la política que la Conferencia ha de formular. Pero tal reajuste no podría apoyarse en razones de reciprocidad convencional—mientras no se corrijan las disparidades de la demanda—, sino en la conveniencia de estimular progresivamente la competencia y vivificar la industria de los países en desarrollo, contribuyendo en esta forma a acelerar su ritmo de crecimiento. Ello no podría conseguirse, sin embargo, si no aumentan las exportaciones y se va aliviando así, hasta terminar, el estrangulamiento exterior del desarrollo; pues a fin de hacer actuar en esa forma la competencia exterior es indispensable que un país tenga recursos exteriores suficientes para afrontar las posibles consecuencias de la rebaja de aranceles sobre sus importaciones y evitar nuevos elementos de desequilibrio en el intercambio.

Por tanto, la corrección del proteccionismo exagerado sólo podría emprenderse en relación con la política global que se considera en este informe. No podría ser una medida aislada ni inmediata, sino que tendría que aplicarse conforme se vayan consiguiendo las metas de incremento de las exportaciones; en esta forma será posible ir reduciendo los aranceles excesivos y las demás trabas innecesarias con la aplicación de un concepto racional de protección.

4. *Las preferencias y el intercambio entre países industriales*

Ahora se abordará otro aspecto relevante del régimen del GATT: el de las preferencias. ¿Qué significan desde el punto de vista del objetivo primordial de expandir el intercambio? No es posible formular generalizaciones valederas acerca de este punto. Pues hay que distinguir distintos tipos de preferencias para discernir su significación. En este sentido cabe hacer las siguientes distinciones: preferencias entre países industrializados, preferencias entre estos países y los países en desarrollo y preferencias entre estos últimos. Esta distinción ya indica el papel de las diferencias de estructura económica, pero además hay que considerar otros elementos en este examen.

El primer tipo de preferencias tiene su expresión máxima en la Comunidad Económica Europea, con una población y una magnitud económica análoga a la de Estados Unidos. Las preferencias que se conceden entre sí los países miembros están destinadas a transformar su comercio recíproco en comercio interno (13). Se trata de un régimen preferencial que está dando un gran impulso al tráfico entre los países miembros. ¿Es esto irreconciliable con el desenvolvimiento del intercambio con otros países industriales y con los países en desarrollo en general?

Ambos objetivos no son en modo alguno incompatibles. La integración a que aspira la Comunidad, mediante la disminución de aranceles hasta su completa eliminación, tenderá a ampliar el intercambio entre sus miembros con más rapidez que el crecimiento de su ingreso global, es decir, tenderá a elevar el coeficiente de comercio interno dentro de la Comunidad. Ahora bien, este incremento del intercambio recíproco podría hacerse también a expensas del intercambio con los países del resto del mundo y el consiguiente descenso del respectivo coeficiente de importaciones. Pero no necesariamente: todo dependerá del nivel definitivo de la tarifa común de la Comunidad y del sentido más o menos restrictivo de su política agrícola.

Si se rebajan seriamente los aranceles de la tarifa común y se eliminan las restricciones, el intercambio con el resto del mundo también podrá aumentar más intensamente que el ingreso global de la Comunidad. Y si este ingreso global crece con mayor celeridad que antes, los efectos serán más favorables todavía. Estos son, en fin de cuentas, los hechos que permitirán establecer si la Comunidad se desarrolla hacia dentro o hacia afuera; los hechos ocurridos hasta ahora no admiten aún juicios definitivos.

Todo esto es importante para los países en desarrollo desde varios puntos de vista. Ante todo, es manifiesto el propósito de extender a estos países las rebajas arancelarias que se otorgan los países avanzados sin exigirles reciprocidad; propósito éste que entraña el reconocimiento de un principio muy significativo para estos últimos, como se explicó anteriormente. Sin embargo, los efectos positivos de estas rebajas son du-

(13) No se discute aquí el aspecto jurídico de estas preferencias ni las de EFTA y ALALC, sino su efecto económico, como se verá en el texto. En el caso de la Comunidad, una vez que se hayan eliminado completamente los aranceles entre los países miembros, la influencia de aquélla sobre el comercio internacional dependerá en gran parte de su tarifa común frente al resto del mundo, como en el caso de la tarifa de los Estados Unidos, por ejemplo.

dosos en vista de que aquellos países avanzados estarán en mejores condiciones que los países en desarrollo para aprovecharlas. Pero hay otra forma en que ello podría favorecerles; en efecto, si los países avanzados, en virtud de tales rebajas, amplían su intercambio de bienes industriales de alta complejidad técnica o de nuevos bienes que la técnica crea o modifica incesantemente, se dejará lugar para que los países en desarrollo puedan expandir sus propias exportaciones de productos manufacturados en aquellos bienes en los cuales los países industriales tienen menor eficiencia relativa que en la fabricación de aquellos bienes. Pero esto no sería consecuencia espontánea sino de una acción deliberada, como se verá más adelante.

Por otra parte, los países en desarrollo de las zonas templadas podrían también beneficiarse si las negociaciones Kennedy logran relajar la política sumamente restrictiva de Europa occidental para las importaciones agrícolas(dándoles una razonable participación en el consumo.

Sin embargo, por grande que sea el avance que así se logre en las relaciones comerciales entre países industriales de iniciativa privada, así como en las relaciones entre ellos y los países socialistas, distará mucho de ser solución fundamental para los países en desarrollo y la política que ellos requieran. Se crearán condiciones propicias a esa política, pero tales condiciones no pueden sustituir a ella, porque por mucho que se expanda el intercambio entre esos países avanzados, no traerá consigo el impulso dinámico que requieren las exportaciones de los países periféricos a fin de eliminar gradualmente el déficit virtual del intercambio y superarlo después, logrando cada vez más las ventajas del comercio internacional.

Como ya se ha visto, en el siglo XIX se dio un impulso similar en virtud de una combinación única de factores favorables que no se han vuelto a reproducir, ni seguramente podrá reproducirse de una manera espontánea. Así, pues, el impulso que ahora se requiere tendrá que ser el resultado de una política, de un empeño deliberado para torcer el curso que los acontecimientos seguirían probablemente sin ella.

5. *Preferencias generales en favor de los países en desarrollo.*

Esa política requiere que los países industriales otorguen preferencias a los países en desarrollo a fin de crear mercados para sus exportaciones de manufacturas, además de conseguir al mismo tiempo la eliminación gradual de aquellas dificultades que entorpecen ahora el acceso de

estas exportaciones en aquellos países. Se llega así al segundo tipo de preferencias enunciado: el de las preferencias que los países industriales podrían conceder a los países en desarrollo. En principio, el GATT no permite estas preferencias, fuera de las que existían cuando el Acuerdo se suscribió. Pero a la luz de la necesidad de revisar algunos de los principios del Acuerdo, este problema podría ser encarado desde un punto de vista sustantivo más que formal, examinando si las preferencias que los países industriales pueden otorgar a los países en desarrollo favorecerá o no el cumplimiento del objetivo fundamental del GATT, que es ampliar el comercio internacional. Esta tarea ha tenido comienzo de estudio en la última Reunión Ministerial del GATT.

Ya hemos demostrado que si los países en desarrollo no consiguen aumentar sus exportaciones superando el ritmo lento que les ha caracterizado, deberán seguir sustituyendo importaciones, a pesar de los obstáculos que se oponen. Si les fuera posible realizar más exportaciones industriales a favor de un régimen preferencial, los países en desarrollo podrían también acrecentar sus importaciones, lo cual les permitiría aliviar la política sustitutiva, dándole mayor racionalidad.

Ahora bien: ¿constituirá esto un incremento neto del comercio mundial o solamente una desviación del intercambio? Se pueden imaginar diferentes situaciones. En ciertos artículos, las preferencias permitirán a las importaciones provenientes de los países en desarrollo competir con la producción industrial interna de los países que las otorgan. En otros, esas importaciones se harán a expensas de otros países que suministraban habitualmente los artículos en cuestión. En el primer caso, habrá expansión neta del comercio mundial, mientras que en el segundo ocurrirá una simple desviación de las corrientes de éste, sin que aumente realmente su cuantía.

No sería correcto, sin embargo, situar este asunto dentro de un marco estrecho, pues la rebaja de aranceles y restricciones entre los países industriales —a que antes se hizo referencia— podría compensar con creces el debilitamiento absoluto o relativo que pudieran sufrir algunas de sus exportaciones por la competencia de los países en desarrollo. Expresado en otra forma, el intercambio creciente entre países industriales, al concentrarse en bienes de alta especialización y complejidad, así como en los nuevos bienes que la evolución de la técnica crea continuamente, dejaría amplio margen para las exportaciones de manufacturas de la periferia.

En consecuencia, desde el punto de vista de la expansión del inter-

cambio mundial el efecto final de las preferencias que pudieran concederse a los países en desarrollo dependería en gran parte del éxito de las negociaciones Kennedy y del consiguiente aumento del comercio entre los países industriales. Del mismo modo, ya se ha visto que el régimen preferencial de las agrupaciones europeas será o no favorable al incremento del intercambio según el resultado de tales negociaciones. Sin embargo, se han podido establecer esas agrupaciones mucho antes de estas últimas.

Esto es una nueva prueba de que el examen de los problemas del intercambio mundial no puede fragmentarse arbitrariamente, sino considerarse en su conjunto para abarcar mejor sus relaciones de interdependencia.

Como quiera que fuera, los efectos de una política preferencial en favor de los países en desarrollo no podrían examinarse solamente desde el punto de vista del intercambio mundial. En verdad, el intercambio es sólo un medio para estimular el crecimiento y si la política preferencial contribuye a acelerar este ritmo en los países en desarrollo habría cumplido plenamente sus propósitos.

Pasemos ahora a examinar otra fase de este mismo tema. ¿Deberán los países en desarrollo hacer concesiones a los países industriales en reciprocidad a las preferencias concedidas por ellos? No se justificarían estas concesiones a la luz de lo que ya se dijo acerca de la reciprocidad implícita. Los países en desarrollo necesitan exportar más a fin de poder importar más y contribuir de esta forma a prevenir o corregir el desequilibrio estructural de su intercambio. Este es en realidad el objetivo final de las preferencias. Conforme se vaya logrando este objetivo, estas preferencias tendrán que ir desapareciendo. Y entonces habrá llegado el momento de restablecer gradualmente el régimen de la reciprocidad convencional. Pues, corregido el desequilibrio con el signo que ahora tiene, habría que evitar que ocurriese con signo contrario.

6. *Preferencias parciales a los países en desarrollo.*

Las preferencias otorgadas en general a los países en desarrollo, como se dijo hace un momento, podrían constituir un instrumento activo de expansión del intercambio mundial, además de estimular el ritmo del crecimiento de esos países.

No así las preferencias parciales que existen actualmente en favor de

algunos países en desarrollo, a expensas de otros. Desvían generalmente, pero no incrementan, las corrientes del comercio mundial.

Este régimen parcial se inició a raíz de la gran depresión de los años treinta. La Gran Bretaña lo hizo con los países del Commonwealth británico y Francia con sus colonias. Al formarse el GATT se reconocieron estas preferencias y algunas otras de menor cuantía, hecho ciertamente muy distinto del que ha significado posteriormente la extensión a todos los países de la CEE de las preferencias que tenía antes Francia con tales colonias, hoy países asociados a esta Comunidad.

No obstante el perjuicio que estas preferencias plantean para algunos países en desarrollo, no podría enfocarse su eliminación lisa y llana, sino dentro del marco de una política de desarrollo. En efecto, gran parte de los países favorecidos por estas preferencias, sobre todo en productos tropicales, se han emancipado recientemente y se encuentran en la primera etapa de su desarrollo económico. Es evidente que tendrán que industrializarse, y la política de preferencias generales que se preconiza en este informe les permitirá cumplir este proceso evitando las deformaciones que se han cometido con la industrialización hacia adentro en otras partes del mundo. Pero ello requerirá necesariamente tiempo, y no podrá ser, en consecuencia, una compensación razonable de los efectos adversos de una súbita eliminación de las preferencias ya existentes. Esta eliminación sólo podría hacerse en forma justa y razonable dentro de un plan gradual acompañado de convenios que mejoren los precios de los productos de exportación primaria, así como de compromisos firmes de amplia cooperación financiera, tanto para las inversiones en infraestructura como para promover otras exportaciones, entre ellas las de carácter industrial.

En cuanto a las preferencias parciales concedidas a productos industriales de países en desarrollo, son pocos los que hasta ahora se han beneficiado con ellas, y los inconvenientes que por la eliminación de estas preferencias pudieran ocurrir se resarcirán de sobra con las ventajas que tales países lograrían seguramente con la aplicación de un régimen general de preferencias en los países industriales.

Estas preferencias parciales, como bien se sabe, no han sido generalmente de carácter unilateral, sino que están acompañadas también del otorgamiento de preferencias en países en desarrollo para las importaciones provenientes de los países industriales en reciprocidad de las otorgadas por ellos.

Evidentemente, en este caso no es posible invocar, como en el otro, la necesidad de estimular a los países de producción incipiente. Res-

ponden estas preferencias a una actitud muy comprensible, por lo cual ciertos países aprovechan su fuerza compradora a fin de obtener ventajas comerciales en otros países que dependen primordialmente de los mercados de aquéllos para la exportación de sus productos.

La eliminación de este último tipo de preferencias, además de su significado intrínseco en favor del multilateralismo, tendría la virtud de permitir que los países en desarrollo puedan entrar en agrupaciones regionales, concediéndose ventajas entre ellos sin tener que extenderlas a los países industriales a los cuales ahora otorgan preferencias.

7. *Preferencias entre los países en desarrollo.*

Esto nos lleva a un aspecto muy importante en la materia que estamos considerando: las preferencias que podrían otorgarse entre sí los países en desarrollo para estimular el intercambio recíproco y contribuir de esta forma a la aceleración de su crecimiento. El GATT ha establecido un molde demasiado rígido para estas preferencias, exigiendo la formación de una unión aduanera, o de una zona de libre comercio. La Carta de La Habana era más flexible en este sentido; pero las disposiciones pertinentes (artículo 15) fueron omitidas por desgracia en el texto del GATT. No es esto sólo, sino que ha habido, en algunos círculos, ciertas actitudes adversas a la concertación de arreglos de pagos entre los países en desarrollo para estimular su comercio recíproco. Todo esto tendría que revisarse ahora.

El comercio entre los países en desarrollo representa una proporción relativamente pequeña de su comercio total. En 1962, solamente el 22 por 100 de las exportaciones de dichos países se dirigían de unos a otros. En verdad, las exportaciones de los países en desarrollo continúan realizándose dentro del módulo tradicional del intercambio, gran parte de ellas converge hacia los grandes centros industriales y los países periféricos sólo realizan entre sí aquel comercio impuesto por la diversidad de su producción primaria. Por otro lado, también ha habido aquí un círculo vicioso, puesto que la escasez del intercambio es uno de los factores que determinan el alto costo de los transportes, y este alto costo a su vez desalienta el intercambio recíproco. Con frecuencia es más caro enviar mercaderías de un país en desarrollo a otro, que a países industriales que están mucho más lejos, pero que se encuentran dentro de las rutas marítimas habituales.

La importancia relativa de este comercio no sólo es pequeña, sino

que ha venido declinando. Ya hemos dicho que en 1962 fue del 22 por 100, mientras que en 1950 constituía el 26 por 100 de las exportaciones totales. Este hecho se explica en parte por la intensidad de las restricciones a la importación que los países en desarrollo se vieron forzados a establecer a fin de contrarrestar la persistente tendencia al desequilibrio exterior. La falta de un régimen preferencial y de pagos ha sido uno de los motivos que impidieron que pudiera excluirse de estas restricciones a otros países en desarrollo.

Ya se ha explicado el significado de la sustitución de importaciones. Esta sustitución se ha venido realizando aisladamente por cada país. Ahora bien: si para aliviar los obstáculos que se encuentran en este proceso, la sustitución se realiza en común en una agrupación de países en desarrollo, sus importaciones desde el mundo no por ello disminuirán de cuantía; simplemente habrán cambiado de composición. Esta cuantía depende en última instancia de la actitud de los países industriales y no de la decisión unilateral de los países en desarrollo: consecuencia de aquella asimetría del comercio internacional que antes se ha explicado. Si los países industriales compran más en los países en desarrollo, crecerán paralelamente sus ventas a ellos; pero si estos últimos compran más a aquéllos, no por ello aumentarán sus ventas de productos primarios. Simplemente, se acentuará la tendencia al desequilibrio exterior.

Así, pues, dependerá de la decisión de los países industriales, especialmente de los que son clave en materia de intercambio, si las agrupaciones que formen los países en desarrollo se orientarán hacia afuera o hacia adentro.

En todo caso, el comercio entre los países miembros tendrá que aumentar más rápidamente que el ingreso del conjunto para que la agrupación tenga éxito. En cuanto al comercio con el resto del mundo, el que crezca o no con ritmo superior a este ingreso será fundamentalmente la consecuencia de la política de los centros industriales, como acaba de decirse. Sólo podrá considerarse que estas agrupaciones entre países en desarrollo siguen deliberadamente una política de crecimiento hacia adentro si, a pesar de haber corregido la disparidad de la demanda con el aumento de sus exportaciones, acentuarán su política proteccionista.

En cambio, en las agrupaciones de los países industriales, el ritmo de crecimiento del intercambio con los países en desarrollo depende fundamentalmente de la política que sigan con respecto a ellos.

Como quiera que fuere, las agrupaciones entre países en desarrollo se imponen por una serie de consideraciones: hacer más racional y económica la política de industrialización mediante la especialización y la división del trabajo; evitar o corregir, según los casos, las deformaciones anteriores de la política de industrialización en compartimientos estancos; promover la competencia industrial dentro de la agrupación, y contrarrestar la tendencia hacia el exagerado proteccionismo agrícola de algunos países en desarrollo.

Como hemos dicho, las disposiciones del GATT vigentes estipulan como condición para establecer un régimen preferencial la liberación completa de derechos y restricciones de lo esencial del intercambio, mediante una unión aduanera o una zona de libre comercio. O todo o nada en cuanto a las preferencias que puedan otorgarse recíprocamente los países miembros; tales son las reglas.

Es comprensible que con estas reglas se haya querido evitar un mosaico de preferencias para distintos productos y países; con sus perniciosas consecuencias. La cláusula de la nación más favorecida es, en efecto, la piedra fundamental del GATT. ¿Pero en qué se perjudicaría el comercio internacional si los países en desarrollo se agruparan entre sí para crear un régimen de eliminación de derechos para una proporción razonable, aunque no sea esencial de su intercambio? Con ello, si bien no lograrían las ventajas de una liberación total, podrían introducir un elemento de racionalidad en las nuevas sustituciones de importaciones y corregir por lo menos parte de esas deformaciones anteriores a que ya hemos aludido.

Desde otro punto de vista, hay que reconocer que si el molde jurídico del GATT es rígido en esta materia, ha habido cierta flexibilidad en su aplicación. Tal ha sido el caso de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, que posiblemente no hubiera podido formarse sin esa flexibilidad. También la hubo en el caso de otras agrupaciones, pero hay que reconocer, a la luz de la experiencia, que no basta llegar a un acuerdo y crear los instrumentos de acción indispensable para alentar el comercio recíproco, sino que se requiere además la firme decisión política de emplear esos instrumentos venciendo todas las resistencias que se oponen naturalmente a este designio. Este paso decisivo tendría que darse ahora en la ALALC.

8. *Las observaciones al GATT.*

Las consideraciones que se han hecho en las páginas anteriores demuestran que las observaciones que con frecuencia se formulan al GATT con respecto a los países en desarrollo no son del todo infundadas.

Pero no está demás insistir que tales consideraciones no persiguen el propósito de retroceder al pasado a fin de enjuiciarlo, sino de señalar más bien el rumbo de lo que debiera hacerse, a fin de que el GATT se convirtiese en instrumento tan eficaz para los países en desarrollo como para los países avanzados. ¿Se podrá atenuar, por lo menos, las medidas adversas a la importación de productos primarios en los centros industriales? ¿Será posible llegar a un procedimiento satisfactorio para eliminar gradualmente las preferencias que favorecen a unos países en detrimento de los otros? ¿Se logrará una política preferencial que favorezca las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo? Y si así fuere, ¿será posible conseguir medidas que vayan aflojando los aranceles excesivos de algunos países en desarrollo? ¿Surgirán medidas que permitan las agrupaciones regionales de países periféricos, a fin de que éstas sigan una política racional de industrialización y alienten sus exportaciones industriales? Y para decirlo en pocas palabras, ¿podrá llevarse a la práctica una política que persiga el objetivo fundamental de eliminar la tendencia persistente al déficit del intercambio en los países en desarrollo?

No hay que olvidar, sin embargo, en todo esto que el GATT no es una entidad abstracta de vida propia e independiente. Es lo que los gobiernos han querido que fuera. De sus actitudes, de su decisión política depende que los acontecimientos tomen un nuevo curso favorable al desarrollo. Esto no concierne solamente a los países avanzados. Pues si en ellos hay resistencias a nuevas formas de intercambio, también las hay, y en grado no inferior, en los países en desarrollo. Acostumbrados muchos de ellos después de treinta años al crecimiento precario hacia adentro, fuerzas poderosas se oponen a las nuevas corrientes de intercambio recíproco y a los cambios estructurales que ello requiere. ¿Hasta qué punto se podrá persuadir a los centros industriales a que entreabran su mercado para las manufacturas de los países en desarrollo, si estos mismos no hacen una seria tentativa para abatir las barreras y restricciones que dificultan tanto el comercio entre ellos?

PARTE SEGUNDA

POSIBLES SOLUCIONES Y ASPECTOS INSTITUCIONALES

CAPITULO I

EXPORTACIONES DE PRODUCTOS PRIMARIOS

A

LA CUESTION DE LOS PRECIOS

1. *La redistribución del ingreso en el plano internacional.*

Tres grandes problemas se plantean en materia de productos primarios en el plano internacional: la cuestión de precios, el acceso a los mercados de los países industriales y los excedentes agrícolas y su utilización en la política del desarrollo.

Ahora se comprende mejor que hace algunos años el fenómeno del deterioro de los precios de los productos primarios. Suelen percibirse mejor las dificultades de los otros cuando aparecen en el propio país.

Como se ha explicado en la primera parte, la producción primaria tiende a aumentar más de lo que exige el aumento relativamente lento de la demanda. De ahí la tendencia al deterioro en la relación de precios; esta tendencia se agrava por los efectos del progreso técnico sobre el volumen de la producción.

Los países industriales han podido comprobar que si se deja actuar libremente las fuerzas del mercado las alteraciones en la relación de precios entre la agricultura y la industria tienen efectos francamente regresivos sobre la distribución interna del ingreso. Los productores primarios se verían privados de parte de sus ingresos reales por la caída de precios relativos; y esta pérdida de ingreso sería en general tanto más grande cuanto mayor fuera el aumento de productividad debido al progreso técnico. Para evitar esto, se han tomado medidas en defensa de los precios o ingresos de los productos agrícolas en el plano interno. También se necesitan medidas de defensa en el plano internacional en lo que concierne a las exportaciones primarias.

Esta mejor comprensión del problema se ha puesto de manifiesto en la actitud más favorable de grandes naciones industriales hacia los convenios sobre productos básicos. La concertación del Convenio del Café es prueba de ello, si bien es aún temprano para juzgar su aplicación. Asimismo, cualquiera que sea la opinión que se tenga sobre tales o cuales de sus aspectos, el plan francés de organización de los mercados (14) parece inspirarse en la convicción de que es necesario intervenir también en el ámbito internacional para evitar, o, al menos, atenuar, las consecuencias de la ingente redistribución progresiva del ingreso entre países desarrollados y países en desarrollo. Estas nuevas actitudes, sin embargo, no se afirman todavía sobre bases completamente sólidas. Conseguir esas bases es uno de los objetivos primordiales de la Conferencia.

Para alcanzar este objetivo se necesitaría que los países industriales importadores de productos primarios adoptasen una decisión política trascendental: tomar medidas para evitar esa redistribución regresiva del ingreso en el plano internacional. Ahora nos ocuparemos de los factores sobre los que esas medidas podrían apoyarse.

2. *Los precios, las fuerzas del mercado y la demanda.*

En primer término, es preciso encarar directamente el hecho de que los precios internacionales de los productos primarios en el plano internacional tendrían, en general, que ser sostenidos a niveles superiores a los que prevalecerían de no haber regulación internacional.

El mecanismo de precios no puede cumplir sus funciones tradicionales cuando la mayor parte de las transacciones en determinados productos básicos está sujeto a regulaciones gubernamentales en el plano nacional, de manera que los precios mundiales se establecen en un mercado residual muy reducido y no se los pueda considerar como representativos de las fuerzas reales del mercado. En términos generales, cuanto más pequeña sea la proporción del total de las exportaciones de un determinado producto básico, tanto mayor será la diferencia que probablemente resulte entre los precios en los diversos mercados nacionales sujetos a regulación y tanto mayor la diferencia entre esos precios nacionales y los precios del mercado mundial. Es claro que la pequeña proporción de comercio que se efectúa no provoca por sí sola

(14) Véase el documento E/CONF.46/P/5.

estas discrepancias: antes bien, refleja la protección y aislamiento mutuo de los mercados nacionales que hacen imposible que el comercio internacional y la competencia desempeñen sus funciones normales de equilibrio. Así, los precios que prevalecen en el mercado mundial reflejan la existencia de desequilibrios temporales entre la oferta y la demanda, al margen de los principales mercados regulados: tales precios, por tanto, no pueden ofrecer base sólida para determinar en los convenios intergubernamentales el nivel de los precios de los productos básicos.

Esta situación existe especialmente con respecto a los productos agrícolas de clima templado que cultivan los países industriales, principalmente para su propio consumo, y que están al margen del mercado mundial gracias a diversos tipos de medidas de sostén de los precios. En 1959-61 se colocó en el mercado mundial menos del 20 por 100 de la producción mundial de esos bienes. Esta proporción contrasta con la que caracteriza a los productos tropicales, los cuales registran una alta proporción colocada en el mercado mundial.

Aunque los precios del mercado mundial revisten para las exportaciones de productos tropicales y minerales de los países en desarrollo una significación que no tienen en el caso de los productos de clima templado, tampoco proporcionan una orientación eficaz en las decisiones de los productores o de los gobiernos, aunque por una razón diferente de la mencionada en relación con esos productos de clima templado. En efecto: en situaciones en que los recursos destinados a la agricultura o la minería no pueden desplazarse fácilmente a otras actividades, y en que la reacción de los productores a una disminución de los precios podría en ciertas circunstancias traducirse en un aumento, antes que en una contracción de la producción, el mecanismo de los precios se muestra tan poco capaz de operar normalmente como en el caso de los mercados residuales antes mencionados.

Por estas razones no se puede seguir sosteniendo que los convenios sobre productos básicos no deben entorpecer el funcionamiento a largo plazo de las fuerzas subyacentes del mercado a través del mecanismo de precios. Cuando los precios obedecen a situaciones como las que acaban de referirse, no reflejan la acción de esas fuerzas. En estas condiciones es necesario realizar, con carácter permanente, una confrontación de la política de producción y la política comercial de los distintos países, a fin de llegar a soluciones satisfactorias para todos.

Esto, claro está, no significa que los precios pueden establecerse a

cualquier nivel, de una manera completamente arbitraria. Es preciso tener en cuenta diversas consideraciones, en particular el efecto sobre el consumo. Cuando los precios internos en los países importadores son superiores a los precios existentes en el mercado mundial, sería posible elevar estos últimos mediante convenios internacionales sin influir en los precios que paga el consumidor. Pero si estos precios estuvieran recargados con impuestos de importación o gravámenes internos, sería necesario reducir correlativamente la cuantía de éstos para no afectar a los consumidores.

En el caso de algunos productos tropicales, es posible aumentar razonablemente los precios para los consumidores sin reducir mucho las cantidades destinadas al consumo. Además, en la mayoría de los casos en que estos productos están sujetos a una onerosa tributación interna, los precios mundiales también podrían aumentarse sin subir el precio para el consumidor, siempre que los impuestos internos se reduzcan en forma correlativa. Más aún: éstos son tan altos que, aun después de tal reducción, quedaría un margen que permitiría disminuir los precios. Dicho de otra forma: la disminución o eliminación de los gravámenes podría conseguir el doble propósito de permitir la mejora de los precios internacionales y al mismo tiempo disminuir los precios pagados por el consumidor estimulando la demanda.

En particular, cuando los productos exportados por los países en desarrollo compiten con la producción de los mismos productos en los países desarrollados, o con similares productos naturales, sucedáneos o sintéticos, es claro que la posibilidad de elevar o mantener los precios depende de la cooperación de los países desarrollados. Aun en aquellos casos en que los países en desarrollo son los únicos productores de un determinado producto básico, la falta de acuerdo entre ellos o las diferencias de intereses entre los miembros de diversos sistemas preferenciales —lo mismo que entre estos miembros y los que no lo son— entorpecerían un esfuerzo concertado para elevar o mantener los precios.

En relación con los productos sintéticos, se suscitan problemas particularmente difíciles. Se ha calculado que más de un tercio del aumento en el consumo de materias primas industriales en los países desarrollados entre 1953 y 1961 (15) ha sido absorbido por productos sintéticos y el aluminio; el desplazamiento relativo de exportaciones de

(15) Basado en datos transmitidos por el señor A. Maizel, *National Institute of Economic and Social Research*, Londres.

los países en desarrollo ha sido casi con seguridad mayor aún de lo que esto haría suponer.

¿Cómo afrontar esta competencia? Desde luego, no podría pensarse seriamente en contrariar el progreso técnico. Pero esto no significa que sea aconsejable estimular ciertas investigaciones que, por el momento, no debieran tener prelación alguna, como, por ejemplo, la de sustitutivos del café. Además, en ciertos casos cabría hacerse más llevadera la transición para los países productores si se establecieran proporciones mínimas en el empleo del producto natural, del mismo modo que se procede en algunos casos en el uso de ciertos productos primarios nacionales en relación con los importados.

En otro orden de ideas se preconiza hacer frente a la competencia de sintéticos o de sucedáneos con el progreso técnico en la producción natural. Por ejemplo, en el caso de la lana parecen alentadoras las posibilidades de desarrollar ciertas propiedades que, además de las naturales, podrían favorecer este producto en la competencia con las fibras artificiales. También se señalan las posibilidades de aumentar la productividad y bajar los precios para prevalecer en la competencia; y se menciona el caucho natural como uno de los productos en que podría lograrse este propósito. Es claro que en este caso nos encontraríamos con que el fruto del progreso técnico se transferiría al exterior, en forma de precios bajos correspondientes a los menores costos, lo cual sólo sería aceptable si fuera acompañado de un incremento considerable de los ingresos de exportación.

También se plantean problemas cuando los productos naturales exportados por los países en desarrollo compiten con productos idénticos o similares producidos en los países industriales. El esfuerzo por elevar los precios del azúcar de caña y de las grasas y aceites tropicales, por ejemplo, tropezaría con la dificultad de que estos productos compiten con el azúcar de remolacha y las grasas y aceites que producen los propios industriales.

Cada caso concreto necesita especial consideración; sin embargo, podemos advertir aquí que cuando resulta imposible o poco aconsejable elevar o mantener los precios en el grado requerido para evitar el deterioro de la relación de intercambio, como en el caso que acaba de referirse de competencia de ciertos productos naturales con sintéticos, es necesario acudir al financiamiento compensatorio, como se explicará en el capítulo pertinente. En otras palabras: será necesario lograr de

una manera indirecta lo que no se puede obtener actuando directamente sobre los precios.

Desde otro punto de vista, para mantener o elevar los precios, habrá que acudir generalmente a la regulación de la oferta, con las correspondientes cuotas de exportación y acaso también con cuotas de importación.

Esto parecería inevitable si es que las medidas para elevar los precios restringen sensiblemente el consumo. Tal podría ocurrir si los países importadores de un producto primario establecieran impuestos de importación con el fin de transferir el correspondiente ingreso a los países productores, a fin de resacirles de pérdidas por el deterioro de la relación de precios. Si el consumo se redujese por el alza de precios internos, y las exportaciones no se regularan, bajarían los precios internacionales; y en esta forma, quienes pagarían el impuesto, en todo o en parte, serían los propios países exportadores a los cuales se quisiera beneficiar. Lo mismo ocurriría si, en vez de impuestos de importación, se acudiera a impuestos de exportación en los países productores.

Finalmente, hay que reconocer que cuando un convenio internacional sobre productos fija precios razonables para los exportadores primarios, debiera también contener disposiciones adecuadas para afrontar un eventual problema de escasez con la fijación de precios topes. Esto no solamente sería una protección para los consumidores, sino que también beneficiaría a la larga a los productores, puesto que los precios excesivamente altos estimularían la sobreproducción con la caída ulterior de las cotizaciones para los productores.

3. *Efecto de la subida de precios en la producción.*

Uno de los argumentos más válidos contra la elevación de los precios de los productos primarios es que el aumento fomentaría la producción. Si el deterioro de la relación de precios se debe a las dificultades de ajuste del volumen de la producción al incremento lento de la demanda, las dificultades serían mayores si el alza de los precios ofreciera incentivos adicionales a la expansión de la producción.

Los países en vías de desarrollo han adquirido ya bastante experiencia para fijar los precios a los productores a niveles distintos de los que prevalecen en el mercado mundial. Donde se ha recurrido a organismos gubernamentales de comercio, los precios recibidos por productores han sido generalmente diferentes de los prevalecientes en el mercado inter-

nacional. Además, se ha generalizado el uso de derechos de exportación y del sistema de tipos de cambios múltiples. Los motivos de tal política han sido distintos y han obedecido a finalidades como la estabilización de los precios del productor, la protección de los consumidores contra los cambios bruscos del costo de vida, el aumento de los ingresos del Estado y la contención de las fuerzas inflacionarias.

Por consiguiente, si se decidiese por acuerdo intergubernamental aumentar el precio internacional de un producto primario por encima del nivel vigente y que los ingresos adicionales no deberían ir a las manos de los productores individuales, ya que se dispone de suficiente experiencia para poder ejecutar esta medida.

La idea de no permitir que el incentivo de los precios fomente la superproducción también se debería aplicar a los países importadores. Como se explica en otra parte, la política de proteccionismo agrícola que siguen muchos países de Europa occidental ha motivado precios muy elevados, lo que hace provechoso cultivar tierras marginales de alto costo en detrimento de las importaciones. Existe el peligro de que este proceso se intensifique durante las negociaciones que se van a celebrar dentro de la Comunidad Económica Europea. Se ha calculado (16) que las importaciones de granos de la CEE oscilarían entre 8,4 y 10 millones de toneladas a fines de este decenio, según distintos supuestos, si no cambian los precios actuales pagados al consumidor. Por el contrario, si los precios franceses subieran en 20 por 100 y se estableciera así un nivel común de precios dentro de la Comunidad, las importaciones de ésta se reducirán a cifras que oscilan entre 2,9 y 4,5 millones de toneladas, también al final del decenio.

Todos los países tienen derecho a redistribuir sus ingresos en el interior como lo consideren más apropiado desde el punto de vista económico y social. Esto no puede ser objeto de discusión internacional. Pero es posible discutir los medios empleados con ese fin. Existen algunos métodos que tienen efectos puramente internos y no suscitan objeciones, pero hay otros que resuelven dificultades nacionales agravando los problemas de otros países. Si en lugar de recurrir a los precios elevados se pagara una suma adicional a los productores sin relacionarlo con el volumen de su producción, tal vez se podría alcanzar el objetivo social deseado, es decir, redistribuir los ingresos sin alentar la producción. La

(16) Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, *Foreign Agricultural Trade of the United States*, enero de 1963, cuadro 1.

propia CEE ha considerado la idea de utilizar subsidios en vez de precios elevados para sostener la economía agrícola (17).

Como se ha señalado anteriormente, la política de precios internos está estrechamente vinculada con la demanda de importaciones. Todo acuerdo sobre productos primarios u otras medidas internacionales convenidas en relación con el comercio de productos primarios debería establecer cuotas u obligaciones mínimas de importación por parte de los países industriales. No tendría sentido ponerse de acuerdo en precios más elevados para los productos primarios objeto del comercio internacional para encontrarse después con que la demanda de productos disminuía o quizá tendía a desaparecer enteramente debido al aumento de la producción nacional de los países industriales.

Este problema se manifiesta en el plan francés para la organización de los mercados cuando se reconoce que el desarrollo de la producción agrícola de la CEE podría generar excedentes agrícolas; el plan recomienda la venta de tales excedentes a título de concesión como forma de ayuda a los países en desarrollo. Acerca de la financiación de tales ventas se plantearían muchos problemas, pero, en todo caso, se necesitarían compromisos firmes que garantizaran el acceso a las importaciones provenientes de los países en desarrollo, aun si tales importaciones tuvieran por efecto aumentar el volumen de los excedentes que hubiera que liquidar mediante concesiones. Más aún: este asunto debiera tratarse mediante acción concertada en el plano internacional.

B

ACCESO A LOS MERCADOS

1. *La restricción de las importaciones.*

Como ya se ha expuesto anteriormente, la fijación de precios más elevados que los del mercado internacional —así como las medidas de financiación compensatorias— tiene que vincularse al acceso de los mercados. Esto no sólo se debe a la posibilidad de que disminuyan las importaciones cuando suben los precios, sino al hecho de que esta subida

(17) Comunidad Económica Europea, Comisión Europea, *Proposals on the Common Agricultural Policy* (Bruselas), junio de 1960, parte II, párrafo 11.

de precios recaería principalmente sobre aquellos países que siguen una política liberal de importaciones, países que, en consecuencia, tendrán que afrontar una carga financiera más fuerte que los países que siguieran una política restrictiva.

La cuestión del acceso a los mercados debe ser considerada con larga perspectiva. No se trata solamente de la política seguida por miembros de la Comunidad o de la Asociación Europea de Libre Intercambio, sino de tendencias a largo plazo cuyo origen puede remontarse al período comprendido entre las dos guerras. Del mismo modo, no se trata sencillamente de la tendencia de la agricultura subvencionada de Europa occidental a ser cada vez más auto-suficiente, sino también de la tendencia de la agricultura subvencionada de los Estados Unidos a producir un exceso de productos cada vez mayor.

Si nos remontamos a los años que precedieron a la gran depresión mundial, se verá que el aumento posterior de las importaciones de productos primarios en los países de Europa occidental es extremadamente pequeño. Entre 1927-1929 y 1958-1961, las importaciones de la mayoría de productos importantes (excluido el petróleo) aumentaron solamente en 13 por 100 en todo el período, mientras que el consumo aumentó con mucha mayor intensidad las importaciones *per capita* disminuyeron en un 2 por 100 (18).

Estos acontecimientos se pueden explicar principalmente por las tendencias de las importaciones de cereales, carne, fibras y azúcar. Las importaciones de cereales en 1958-61 representaron un 21 por 100 menos y las importaciones de carne un 24 por 100 menos que las de los años anteriores a la gran depresión. La caída de las importaciones de esos dos grupos de productos puede atribuirse a una combinación de proteccionismo y revolución tecnológica. Las importaciones de fibras disminuyeron en un 12 por 100 debido a la competencia de las fibras sintéticas. Las importaciones de azúcar ascendieron en un 30 por 100, pero el consumo aumentó en un 87 por 100 en el conjunto de los países de Europa occidental.

El contraste entre los productos agrícolas y los minerales que Europa occidental no produce, es muy marcado e inicia las posibilidades de aumentar las importaciones donde el proteccionismo es menor. En Eu-

(18) No existen datos completos sobre consumo de carne para el primer período considerado. Si se excluye este producto y también el petróleo, resultaría que el consumo de los otros productos primarios habría subido en 52 por 100 en tanto que las importaciones apenas habrían aumentado en 16 por 100.

DOCUMENTOS

ropa occidental, las importaciones de metales y minerales metalíferos aumentó más de un 160 por 100 entre 1927-1929 y 1958-1961, y las importaciones de petróleo han aumentado 22 veces como se indica en el cuadro que figura más adelante.

Este mismo cuadro indica las cifras correspondientes a los Estados Unidos. Las importaciones brutas han aumentado en ese país mucho más que en Europa occidental y también más rápidamente que el consumo. Sin embargo, el cuadro nos ofrece una base válida para la com-

**ESTADOS UNIDOS Y EUROPA OCCIDENTAL: AUMENTO RELATIVO
DEL CONSUMO Y DE LAS IMPORTACIONES**

(Indices, 1927-29 = 100)

Productos o grupos de productos ¹	ESTADOS UNIDOS				EUROPA ORIENTAL			
	Consumo total		Importaciones brutas		Consumo total		Importaciones brutas	
	1955-57	1958-61	1955-57	1958-61	1955-57	1958-61	1955-57	1958-61
I								
Cereales	90	96	120	89	138	151	74	79
Carnes	215	217	136	1.077	—	—	73	76
Fibras	133	131	171	173	103	99	91	88
Copra y aceite de coco	91	98	91	97	122	96	122	99
II								
Tabaco	181	204	166	216	131	162	99	108
Café, cacao y té ...	163	176	170	179	125	153	121	143
Azúcar	133	149	100	113	159	187	142	130
Bananas	114	140	114	141	194	266	194	236
Metales y minerales.	222	220	172	156	214	260	208	263
Caucho natural ...	139	114	126	106	356	255	343	264
Petróleo crudo ...	860	872	526	576	1.600	2.402	1.500	2.277
III								
Promedio (con inclusión del petróleo) ²	167	172	167	176	167 ³	179 ³	126	141
Promedio (con exclusión del petróleo) ²	191	136	115	151	149 ³	152 ³	108	113

¹ Los grupos de productos comprenden los productos siguientes: *cereales*: trigo, arroz, cebada y maíz; *carnes*: de vaca y ternera, oveja y cordero; *fibras*: algodón, lana y yute; *metales y minerales*: aluminio, cobre, plomo, estaño y cinc.

² Todas las cifras están ponderadas por el promedio de los valores unitarios de exportación de 1962.

³ Con exclusión de las carnes.

paración general con Europa occidental, porque los Estados Unidos son un importante país exportador de productos primarios y sus exportaciones han aumentado al mismo tiempo que aumentaban sus importaciones y porque son distintos ritmos de crecimiento de la población.

2. *Posibilidades de acción efectiva.*

Ahora consideraremos lo que podría hacerse frente a los hechos que se han mencionado anteriormente. En vista de los intereses legítimos de los países industriales y los países en desarrollo, el primer objetivo mínimo de la política en materia de granos podría ser no modificar la situación: los países importadores, mediante un convenio similar al del trigo, podrían comprometerse a mantener el acceso existente a los mercados y los países exportadores podrían comprometerse a no aumentar la presión sobre los mercados mundiales lanzando excedentes y a reducir los subsidios de exportación.

En el caso de Europa occidental, el total de la producción de granos representa actualmente el 90 por 100 del consumo poco más o menos; por consiguiente, sería deseable asegurar que, por lo menos, la proporción del 10 por 100 que actualmente se importa se mantuviera con respecto al conjunto de los cereales. Este concepto no podría aplicarse solamente al trigo, pues a medida que aumentan los ingresos, el consumo de este grano *per capita* tiende a disminuir. Por el contrario, en el caso de los granos forrajeros destinados a la alimentación del ganado, el aumento del consumo podría ser importante, pues la demanda de carne aumenta apreciablemente con la elevación del ingreso por persona. Es evidente que el logro de este objetivo de mantener la relación entre las importaciones y el consumo depende, como se dijo anteriormente, de la política interna de precios y excedentes.

Con respecto a otros productos, el objetivo debe ser aumentar siempre que sea posible el grado de acceso a los mercados. Existen varios casos, tanto en la Europa occidental como en América del Norte, en que la producción agrícola es sumamente costosa y debería reajustarse gradualmente para proporcionar mayores oportunidades a las exportaciones que efectúan los países en desarrollo. Entre los productos de esa índole se destaca el azúcar, pero también hay muchos otros casos, por ejemplo, las grasas y aceites. Indudablemente debería prohibirse aplicar nuevos impuestos o derechos que afectasen las importaciones de productos primarios procedentes de países en desarrollo, como el gravamen

que se está introduciendo en la CEE con respecto a la margarina. Al mismo tiempo debería mejorarse el acceso de los productos tropicales a los mercados de Europa occidental y el de los minerales a los Estados Unidos; esto traería aparejada la eliminación gradual de las restricciones existentes incluso de una u otra clase, ya sea interna o de importación.

No parecería posible que la Conferencia examinara detalladamente cada uno de los productos. Sin embargo, podría considerar la conveniencia de:

a) Tomar medidas para ampliar el acceso a los mercados de los países industriales, en parte, por metas crecientes de importación conforme aumente el consumo; y, en parte, por la eliminación de los distintos obstáculos que afectan las exportaciones de productos primarios, entre ellos, los impuestos al consumo, los aranceles y las cuotas de importación.

b) Establecer ciertas metas cuantitativas de importación en forma de compromisos de compra de los países importadores que especifiquen cantidades o precios. Esto podría vincularse a una garantía dada por los países exportadores de suministrar cantidades adecuadas de productos a los países importadores, asegurándoles así el abastecimiento de alimentos o materias primas esenciales en tiempos de escasez.

Todo esto sería una de las funciones más importantes y urgentes que debiera cumplirse dentro del nuevo esquema organizativo que se sugiere más adelante en este informe. Una vez aprobada en principio la política de metas, tendrían que proponerse concretamente estas metas y la forma de ponerlas en práctica.

Desde luego, la suficiencia de esas metas en relación con las necesidades con los países en desarrollo en materia de importaciones depende de que los países industriales estén dispuestos a modificar considerablemente su política interna. El caso de Suecia ofrece un ejemplo notable de un país al que le fue posible aumentar la productividad y los ingresos de su población agrícola sin verse obligado por ello a adoptar una política de autosuficiencia. El Gobierno ha adoptado como objetivo deliberado de su política la reducción de la producción agrícola a un nivel que corresponde al 90 por 100 de las necesidades del consumo interno. Los precios de los productos agrícolas suecos, aunque exceden los niveles del mercado mundial, reflejan por cierto los cambios que se registran en la estructura mundial de los precios y se fijan teniendo en cuenta los ingresos de exportaciones agrícolas eficientes. Los pequeños

agricultores perciben pagos adicionales en efectivo, pero estos pagos se limitan al período de ocupación de las tierras por los actuales agricultores y no se abonan a sus sucesores.

Para facilitar la disminución de las explotaciones agrícolas ineficientes en los países industrializados podrían introducirse diversas medidas que variaran, desde el abandono de los cultivos de las tierras marginales de alto costo hasta la capacitación de la mano de obra agrícola para destinarla a nuevas ocupaciones. Estos asuntos han sido objeto de recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, así como de la Organización Europea de Cooperación Económica (19).

C

EXCEDENTES AGRICOLAS

1. *Los excedentes y el consumo mundial.*

Ahora abordaremos el tercer punto a que se hizo referencia al comenzar y que se ha citado varias veces en el curso de este capítulo: los excedentes agrícolas. No podría decirse en qué medida intervienen la revolución tecnológica y los precios altos en la formación de excedentes. Sin embargo, es indudable que el uso de técnicas agrícolas modernas—incluso el empleo de abonos y de semillas mejoradas— ha sido estimulado por estos precios altos. Como quiera que sea, todo indica que la productividad agrícola seguirá aumentando rápidamente. Se calcula que en los Estados Unidos continuará subiendo a razón de más del 6 por 100 anual, o sea, más rápidamente que la productividad industrial. Un ritmo análogo de desarrollo puede esperarse también en la Europa occidental, donde además del uso de técnicas mejoradas, la fusión de propiedades marginales en grandes explotaciones que empleen métodos

(19) Véase, por ejemplo, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación: *An Inquiry into the Problems of agricultural Price Stabilization and Support Policies* (Roma), 1960, y "Políticas agrarias europeas en la década de 1960", *Boletín Mensual de Economía y Estadística Agrícolas* (Roma), enero y febrero de 1963; y Organización Europea de Cooperación Económica: *Trends in Agricultural Policies since 1955, Report by the Ministerial Committee for Agricultural and Food* (París, 1961), Capítulo V.

agrícolas adelantados podría conducir a grandes aumentos en la productividad.

Es evidente que si el aumento de la producción fuera acompañado de un desplazamiento todavía mayor de mano de obra de la producción agrícola, el problema de mantener las importaciones no sería insuperable. No obstante, éste es un ejercicio aritmético muy alejado de la realidad porque, como se sabe, tales desplazamientos tropiezan con grandes obstáculos. Es un hecho que, los Estados Unidos, la proporción de trabajadores agrícolas dentro del conjunto de la población económicamente activa bajó del 22 por 100 en 1930 al 8 por 100 en 1960 y que, en los principales países de la Europa occidental, las proporciones correspondientes disminuyeron durante ese mismo período entre un 33 y un 50 por 100. Sin embargo, esos desplazamientos no han bastado para impedir que la producción de ambas regiones aumentase con mayor rapidez que el consumo.

Por consiguiente, los excedentes constituyen un hecho que deberá tenerse en cuenta durante largo tiempo. En un mundo en que siguen siendo cosa común las grandes variaciones de la producción agrícola de un año a otro, una importante reserva de alimentos puede revestir gran importancia cuando se trate de combatir el hambre, o la escasez, especialmente en las zonas densamente habitadas. Pero es también muy importante el papel que podrían desempeñar los excedentes en el desarrollo de los países periféricos.

Hay que precaverse de incurrir en exageraciones en esta materia. Los excedentes representan y seguirán representando una proporción relativamente pequeña de las necesidades mundiales de alimentos. Por ejemplo, en 1957-59 el consumo mundial de cereales ascendió en total a 555.000.000 de toneladas métricas (20), mientras que los excedentes vendidos en condiciones no comerciales sumaron 8.000.000 de toneladas métricas (21), o sea, menos del 2 por 100.

Es más, teniendo en cuenta el aumento de la población mundial y las necesidades de mejorar la nutrición, se calcula que hacia 1980 el mundo necesitará que se aumenten en un tercio los suministros de granos. Por consiguiente, hay una importante diferencia entre la situación inmediata y las perspectivas a largo plazo. Los excedentes de hoy pue-

(20) Con exclusión de los países socialistas.

(21) Ventas efectuadas en virtud de la Ley Pública 480 (Título I) de los Estados Unidos.

den muy bien dar lugar a un déficit futuro, a menos que la revolución tecnológica registrada en la agricultura se extienda a los países en desarrollo. En términos generales, los rendimientos logrados en dichos países han aumentado mucho menos que en los países adelantados, como se deduce del cuadro siguiente:

VARIACION DEL RENDIMIENTO POR HECTAREA DE 12 CULTIVOS IMPORTANTES ¹, EN PORCENTAJE, DE 1934-38 A 1958-60

América del Norte ²	78
Europa oriental y URSS	16
Oceania	52
África	28
América latina	14
Lejano Oriente ³	6
Oriente Medio	2

¹Total ponderado con los precios de trigo, centeno, cebada, avena, maíz, arroz, patatas, soya, maní, tabaco, algodón y yute.

²El aumento de rendimiento indicado para América del Norte está algo inflado por el período base, que incluye algunos años de sequía, pero la mejora real a largo plazo ha sido, sin embargo, muy notable.

³Sin incluir la China continental.

Por lo tanto, no es extraño que la producción de alimentos *per capita* en el mundo en desarrollo haya permanecido, en general, prácticamente estacionaria en relación con el período anterior a la guerra. En consecuencia, la tarea fundamental consiste en aumentar la producción de los países en desarrollo y como se ha señalado en las publicaciones de la FAO, se trata de una labor que hay que realizar con gran energía y sentido de previsión.

2. *Los excedentes y el desarrollo económico.*

Esto no significa que los excedentes no tengan que desempeñar un papel de considerable importancia, aunque no tanto desde el punto de vista de su contribución al aumento de consumo, sino en relación con el déficit virtual del intercambio, o sea, el problema fundamental de que nos ocupamos en este informe.

En efecto, las importaciones de alimentos constituyen frecuentemente un renglón principal en el aumento de las importaciones de los países en desarrollo, y la concesión de excedentes en condiciones favorables pueden ser sumamente importantes para satisfacer tal necesidad. Aun en los casos en que tales importaciones representan un porcentaje com-

parativamente pequeño del consumo, pueden tener gran influencia en el balance de pagos. Si no pudiesen contar con esas importaciones, los países en desarrollo tendrían que sacrificar otras importaciones —tales como las de bienes de capital— a fin de adquirir alimentos, en detrimento de su desarrollo económico.

Desde luego, no podría darse por sentado que esta concesión de excedentes signifique siempre aumentar la capacidad de importación del conjunto de los países en desarrollo. Pues, si bien es cierto que algunos de ellos se benefician en esta forma, no lo es menos que los exportadores de granos pueden ser directa y adversamente afectados en sus ingresos. Sería indispensable adoptar medidas —conforme las recomendaciones de la FAO— para asegurar que la entrega de excedentes no ocurra a expensas de las oportunidades de exportación de los países en desarrollo, ya sea de unos a otros o hacia los países adelantados.

Tampoco cabe dar por sentado que en los países importadores se realizan invariablemente inversiones adicionales por un importe correspondiente al valor de las importaciones de excedentes. La ayuda de alimentos proporciona oportunidad para aumentar las inversiones, pero no conduce automáticamente a ellas.

Además, hay que prevenirse contra el peligro de que esa ayuda en alimentos disminuya el propio esfuerzo de los países en desarrollo para expandir su agricultura y conduzca asimismo al aplazamiento de vitales decisiones que debieran adoptarse en materia de reformas.

Se ha sugerido que la ayuda en materia de alimentos debe proporcionarse en efectivo y no en especie, a fin de que los suministros puedan obtenerse de los exportadores de costos más bajos. Cabe preguntarse, sin embargo, hasta qué punto podrá esperarse que un país con excedentes esté dispuesto a correr el riesgo de que una parte considerable de cualquier ayuda que proporcione para alimentos puede ser gastada en otro país. Ha de recordarse, no obstante, que algunas de las contribuciones del Programa Mundial de Alimentos se hacen en efectivo, si bien en cantidades no muy grandes.

Si se mira aún más lejos, cabe concebir que tal vez, en el futuro, los países en desarrollo puedan pagar con mercaderías las importaciones en alimentos que actualmente reciben en forma de excedentes. Esta es una función muy importante que han de desempeñar las exportaciones industriales de esos países dentro de la nueva división internacional del trabajo a que se aludió en otro lugar.

Además de la cuestión de los excedentes agrícolas, se plantean im-

portantes problemas en la liquidación de las existencias de minerales, especialmente los de las reservas estratégicas en poder de los países adelantados. Al igual que en el caso de los excedentes de alimentos, es esencial que esas liquidaciones no perturben los mercados mundiales ni ejerzan presión descendente sobre el volumen o los precios de las exportaciones de los países en desarrollo. Por lo tanto, tales liquidaciones deberían someterse a examen y acuerdos internacionales.

D

CONVENIOS INTERNACIONALES SOBRE PRODUCTOS BASICOS

1. *La experiencia reciente.*

La experiencia sobre los convenios de productos básicos desde la terminación de la segunda guerra pone de manifiesto muchos elementos positivos y una evolución progresiva hacia un marco más favorable para el comercio internacional de estos productos. Pero se necesita una acción más vigorosa aún. Por cierto, el problema no está tanto en crear nuevos mecanismos como en adoptar los mecanismos existentes a las exigencias de una política en que se definan más claramente y con mayor amplitud que hasta ahora los objetivos que se persiguen.

La Carta de La Habana reconoce que el comercio internacional de productos primarios está sujeto a dificultades debidas al persistente desequilibrio entre la producción y el consumo. La Carta también se refiere a medidas destinadas a reducir gradualmente cualquier disparidad injustificada entre los precios mundiales de los productos básicos y de los productos manufacturados.

No obstante ello, la propia Carta da una definición más bien limitada de las circunstancias en que pueden aplicarse convenios de productos básicos. Pero en la actualidad se encara estos problemas en forma más amplia y se considera, en general, que los convenios de producción deben incluir medidas apropiadas acerca de los diversos aspectos del comercio internacional, principalmente la fijación de precios mínimos, el acceso a los mercados y la liquidación de existencias. A pesar de este adelanto, sólo se han podido concertar, hasta la fecha, convenios de productos básicos sobre cinco productos —trigo, estaño, azúcar, café y aceite de oliva.

Entre las dificultades con que se han enfrentado los países que tratan de concertar tales convenios se cuenta el hecho de que cuando los precios de exportación son altos, muchos de los países exportadores están menos interesados en llegar a un acuerdo, y los importadores consideran que su posición negociadora sería mejor en otro momento; y cuando los precios son bajos sucede lo contrario.

Desde otro punto de vista la Carta de la Habana estipula igual representación para los países importadores y los exportadores en la administración de los convenios. Ello no tiene en cuenta que en condiciones normales los países exportadores tienen mucho más interés que los países importadores en la aplicación de aquéllos, ya que sus ingresos totales de exportación suelen depender en sumo grado del comercio del producto de que se trate.

Es difícil que tengan éxito los esfuerzos para concertar convenios de productos básicos mientras tales convenios se consideran simplemente como fórmulas conciliatorias entre los intereses de los países exportadores e importadores, y si se inspiran principalmente en la idea de hacer frente a las fluctuaciones de los mercados. En realidad hay por lo menos dos aspectos que han de tener en cuenta los países importadores además de su comprensible interés en tener precios más bajos para los productos que importan. El primero significa reconocer que, al disminuir los ingresos de exportación de los países en desarrollo, a raíz de la baja de los precios, desciende también su demanda de importaciones provenientes de los países industriales. Y el segundo aspecto que hay que tener en cuenta es la incidencia desfavorable de los bajos precios de los productos primarios en el crecimiento de los países en desarrollo, por tanto, en las perspectivas generales de bienestar político y económico de todo el mundo.

Parte de las dificultades en la negociación de convenios proviene de que estos aspectos del problema no siempre son objeto de debida consideración. Es posible que pudieran concertarse más de estos convenios y con mayor amplitud de contenido si estos aspectos gravitaran con más peso en el curso de las negociaciones. Pero es obvio que esto requiere definir más claramente la política a seguir en materia de productos primarios.

Como ejemplo del tipo de problemas que pueden plantearse en este sentido cabe citar la experiencia derivada de la negociación de convenios sobre el café y el cacao. Al parecer, durante varios años fue imposible negociar un convenio sobre el café debido a que el punto de vista de los países importadores estaba determinado en gran parte por intereses comerciales. Sin embargo, como resultado de las grandes bajas de los precios

de este producto durante la última parte del decenio de 1950 y de sus graves consecuencias en gran número de países de la América Latina, los países importadores empezaron a adoptar un criterio más amplio acerca de los problemas relativos a la regulación del comercio mundial de café. Fue esto lo que hizo posible que se llegara a un convenio basado en el concepto de apoyar los precios del café al nivel de 1962.

El precedente establecido en las negociaciones sobre el café dio pie a la esperanza de que se llegara a un acuerdo análogo en el caso del cacao. Sin embargo, esa actitud más favorable hacia los convenios de productos no parece haber llegado al caso del cacao. Los países gravemente afectados por las perspectivas de este producto no eran tantos, y, por consiguiente, el problema del cacao no tenía igual incidencia que el del café en las altas esferas de los gobiernos de los países importadores. Hubo, pues, considerables dificultades para llegar a un acuerdo sobre los precios. En estas condiciones fue quizá inevitable que fracasaran las negociaciones. Este fracaso constituye un gran desaliento y es de esperar que haya en el futuro mejores perspectivas.

2. *Ampliación del alcance de los convenios sobre productos básicos.*

Se requiere, pues, que los gobiernos formulen su política en esta materia y ofrezcan así el marco dentro del cual puedan realizarse las negociaciones. En otros términos, es necesario que exista la voluntad política de llegar a estos convenios, así como la voluntad de ejecutarlos. No cabe duda de que el principal obstáculo no es técnico, sino político.

En primer lugar, debe hacerse un gran esfuerzo para aumentar considerablemente el número de productos básicos mediante convenios intergubernamentales.

Es más, resulta importante que se prosigan decididamente las labores preparatorias y las negociaciones para concertar nuevos convenios sobre productos básicos, sin tener en cuenta las condiciones presentes del mercado. Ya se están adoptando medidas para una serie de ellos. Es de esperar que vuelva a convocarse la Conferencia del Cacao tan pronto como haya indicios de mejores perspectivas para llegar a un acuerdo. Hace algún tiempo se examinaron proyectos de convenios sobre el algodón y el caucho. El grupo de estudios sobre el plomo y el cinc está examinando también la redacción de un convenio. Se ha sugerido la creación de un grupo de estudio sobre el cobre, y los problemas del tungsteno

están siendo objeto de examen intergubernamental en un Comité de las Naciones Unidas. Los grupos de estudio de la FAO se están ocupando de algunos productos básicos agrícolas.

Desde el punto de vista técnico tiene importancia el estudio del problema de la normalización, y la adopción de procedimientos para fijar precios diferenciales entre grados o distintas calidades de los productos básicos, como se ha hecho con éxito para el trigo.

Como se dijo anteriormente, los convenios sobre productos básicos también deben ser más amplios y abarcar los distintos aspectos del comercio internacional de estos productos. Ya se percibe una tendencia hacia este enfoque más amplio. Por ejemplo, el Convenio Internacional del Café contiene un artículo acerca de la eliminación de las barreras comerciales; el Consejo Internacional del Estaño ha emprendido negociaciones sobre la colocación de existencias no comerciales, y el Convenio Internacional del Trigo prevé un examen anual del comercio de este producto, que podría influir en la determinación y la aplicación de la política interna en materia de producción y precios.

Esto último tiene especial importancia, ya que, hasta ahora, una de las principales limitaciones de los convenios ha sido que sólo se ocupaban del comercio internacional del producto en cuestión y en algunos casos apenas de una parte de este comercio; de manera que otros aspectos muy importantes como el de la política de precios de sostén han quedado al margen con consecuencias no siempre compatibles con los intereses de otros de los países exportadores.

Conforme a la Carta de La Habana ningún convenio se ha de aplicar por un plazo de más de cinco años, pues el objetivo principal ha sido tratar problemas a corto plazo o resolver problemas especiales de carácter temporal, más bien que la creación de condiciones favorables a la expansión a largo plazo del comercio de productos básicos a precios estables.

En resumen, es necesario reconocer el papel de los convenios sobre productos en la política de producción de comercio de los países exportadores e importadores. La posibilidad de aumentar el consumo de productos primarios y mejorar así las perspectivas a largo plazo, debiera también explorarse más. Ya se ha iniciado un movimiento en este sentido con la creación de un fondo de publicidad en el Convenio sobre el Aceite de Oliva y en las diversas disposiciones para estimular el consumo que contiene el Convenio del Café. Antes se han mencionado las posibilidades que puede ofrecer la investigación sobre nuevos usos de la

lana; podrían emprenderse investigaciones análogas sobre otros productos básicos. Este es un aspecto en que los recursos internacionales podrían desempeñar una importante función.

También es posible considerar el caso de aquellos productos en que por el momento no habría lugar a convenios, sobre todo en aquellos casos en que estén sujetos a medidas de regulación en el plano nacional. En efecto, sería conveniente que se realicen consultas intergubernamentales acerca de estas medidas con objeto de alcanzar soluciones de común interés.

Gran parte del mecanismo necesario para una política más amplia y vigorosa de productos primarios existe ya en forma embrionaria, como los grupos de estudio y órganos análogos y las comisiones de productos básicos de las Naciones Unidas y la FAO: lo que se requiere es un sentido más claro de los objetivos que han de lograrse y de la política que ha de seguirse, así como una simplificación de su estructura.

Todo ello ha de ser objeto de nuevos estudios en caso que la Conferencia acepte en principio la necesidad de esa política.

CAPÍTULO II

LAS EXPORTACIONES INDUSTRIALES DE LOS PAISES EN DESARROLLO Y LAS PREFERENCIAS

A

LA EXPORTACION DE MANUFACTURAS DE LOS PAISES EN DESARROLLO

1. *Evolución tecnológica y exportaciones industriales.*

Sería un error suponer que en la nueva división internacional del trabajo que se preconiza en este informe, a los países en desarrollo ha de corresponder solamente la exportación de manufacturas sencillas y de tecnología incipiente. Esto significaría contribuir a la perpetuación de los modos existentes de producción. Al contrario, las exportaciones, además del objetivo que en sí persiguen, tienen que ser instrumento eficaz

de progreso tecnológico, esto es, de transformación de esos modos de producción.

Hay formas de tecnología avanzada que, por ahora, son inaccesibles o difícilmente accesibles a los países en desarrollo, y hay otras que están fácilmente a su alcance o podrían estarlo en breve plazo. Aparte de la insuficiencia de recursos de inversión, el factor limitativo principal radica en la escasa densidad tecnológica de esos países, si por tal se entiende su disponibilidad de conocimiento y aptitudes técnicas.

Los centros industriales más importantes del mundo han alcanzado con el transcurso del tiempo una gran densidad tecnológica: no se limitan a tal o cual especialidad, sino que disponen de un conjunto completo de especialidades y conocimientos técnicos que tienden a abarcar una proporción creciente de la población activa y que se manifiesta en una extensa gama de aptitudes, desde el obrero hasta el técnico superior y el dirigente alerta y capaz de empresas.

Esa tecnología requiere generalmente un alto capital por hombre ocupado. Los bienes de capital se pueden importar en los países en desarrollo, pero no la densidad tecnológica, que tiene que formarse gradualmente; sólo pueden importarse especialidades o conocimientos aislados. Es necesario, por lo tanto, establecer una clara distinción entre bienes de capital y densidad tecnológica. Hay industrias que emplean bienes de capital avanzados y complejos, y que, sin embargo, no requieren una gran densidad tecnológica en un país para desenvolverse; basta que existan algunas especialidades o que puedan importarse, para su buen funcionamiento.

Tales industrias pueden constituir un elemento importante en la política de exportación de manufacturas de los países en desarrollo. Es claro que si ellas absorben mucha mano de obra, resultarán más atractivas todavía dentro de esa política. Como se sabe, este problema de absorción de mano de obra es de importancia fundamental para los países en desarrollo. Pero, desde el punto de vista que nos ocupa, éstos tienen también otro problema que resolver: el del déficit virtual del intercambio.

En consecuencia, aunque las industrias que se han de desarrollar para la exportación no tengan en grado suficiente esa virtud de absorber potencial humano, no por eso habrían de descartarse. Por el contrario, podrían tener gran significación en el logro de ese segundo objetivo.

Lo mismo podría decirse de las industrias que se basan en los recursos naturales de un país. Desde luego, es muy conveniente que estos re-

de que a la larga conviene a un país comprar donde sea más barato. El poder disponer así a bajos precios ciertos bienes producidos en los países en desarrollo, ofrece oportunidades para un nuevo tipo de especialización e intercambio recíprocamente ventajoso.

En realidad, en los países desarrollados es corriente que los salarios sean más altos en las principales industrias de exportación, pues allí suelen registrarse los mayores aumentos de productividad. Así, por ejemplo, en los Estados Unidos el salario medio de diez industrias principales de exportación, en 1958, era de 2,43 dólares por hora, mientras que en las diez industrias en que el volumen de importaciones había sido mayor, era de 1,87 dólares por hora (22). Es, pues, evidente la ventaja de estimular las exportaciones de las industrias más productivas, a cambio de importaciones de otras manufacturas provenientes de los países en desarrollo y en las cuales los países industriales tienen menor eficiencia relativa.

Las dimensiones de este problema tienden a exagerarse con frecuencia. En verdad, las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo alcanzaron solamente 2.000 millones de dólares en 1961, y aun en el supuesto de que aumentarían en 10.000 millones hacia 1970, o sea, más de la mitad del déficit potencial del intercambio, sólo constituirían alrededor del 4 por 100 ó 5 por 100 del incremento total de consumo de manufacturas que podría calcularse para el conjunto de países en desarrollo entre 1961 y 1970.

Como es lógico, los desplazamientos de mano de obra provocados por esas importaciones de manufacturas de los países en desarrollo han sido muy limitados.

Para demostrar este aserto se ha calculado para varios países industriales la eliminación de mano de obra que habrían provocado las importaciones de manufacturas de los países en desarrollo entre 1953 y 1961. Este cálculo sólo se refiere al desplazamiento bruto de mano de obra y no ha tenido en cuenta la mano de obra absorbida por las exportaciones adicionales a los países en desarrollo que no hubieran podido utilizarse sin tales importaciones. Evidentemente, el desplazamiento neto habría sido mucho menor. Con todo, las cifras del desplazamiento bruto son relativamente pequeñas si se comparan con la mano de obra desplazada de la agricultura, o con el incremento de la mano de obra activa. Con este objeto se presenta el siguiente cuadro.

(22) D. D. HUMPHREY: *The United States and the Common Market*, Nueva York, 1962, pág. 127.

de progreso tecnológico, esto es, de transformación de esos modos de producción.

Hay formas de tecnología avanzada que, por ahora, son inaccesibles o difícilmente accesibles a los países en desarrollo, y hay otras que están fácilmente a su alcance o podrían estarlo en breve plazo. Aparte de la insuficiencia de recursos de inversión, el factor limitativo principal radica en la escasa densidad tecnológica de esos países, si por tal se entiende su disponibilidad de conocimiento y aptitudes técnicas.

Los centros industriales más importantes del mundo han alcanzado con el transcurso del tiempo una gran densidad tecnológica: no se limitan a tal o cual especialidad, sino que disponen de un conjunto completo de especialidades y conocimientos técnicos que tienden a abarcar una proporción creciente de la población activa y que se manifiesta en una extensa gama de aptitudes, desde el obrero hasta el técnico superior y el dirigente alerta y capaz de empresas.

Esa tecnología requiere generalmente un alto capital por hombre ocupado. Los bienes de capital se pueden importar en los países en desarrollo, pero no la densidad tecnológica, que tiene que formarse gradualmente; sólo pueden importarse especialidades o conocimientos aislados. Es necesario, por lo tanto, establecer una clara distinción entre bienes de capital y densidad tecnológica. Hay industrias que emplean bienes de capital avanzados y complejos, y que, sin embargo, no requieren una gran densidad tecnológica en un país para desenvolverse; basta que existan algunas especialidades o que puedan importarse, para su buen funcionamiento.

Talés industrias pueden constituir un elemento importante en la política de exportación de manufacturas de los países en desarrollo. Es claro que si ellas absorben mucha mano de obra, resultarán más atractivas todavía dentro de esa política. Como se sabe, este problema de absorción de mano de obra es de importancia fundamental para los países en desarrollo. Pero, desde el punto de vista que nos ocupa, éstos tienen también otro problema que resolver: el del déficit virtual del intercambio.

En consecuencia, aunque las industrias que se han de desarrollar para la exportación no tengan en grado suficiente esa virtud de absorber potencial humano, no por eso habrían de descartarse. Por el contrario, podrían tener gran significación en el logro de ese segundo objetivo.

Lo mismo podría decirse de las industrias que se basan en los recursos naturales de un país. Desde luego, es muy conveniente que estos re-

de que a la larga conviene a un país comprar donde sea más barato. El poder disponer así a bajos precios ciertos bienes producidos en los países en desarrollo, ofrece oportunidades para un nuevo tipo de especialización e intercambio recíprocamente ventajoso.

En realidad, en los países desarrollados es corriente que los salarios sean más altos en las principales industrias de exportación, pues allí suelen registrarse los mayores aumentos de productividad. Así, por ejemplo, en los Estados Unidos el salario medio de diez industrias principales de exportación, en 1958, era de 2,43 dólares por hora, mientras que en las diez industrias en que el volumen de importaciones había sido mayor, era de 1,87 dólares por hora (22). Es, pues, evidente la ventaja de estimular las exportaciones de las industrias más productivas, a cambio de importaciones de otras manufacturas provenientes de los países en desarrollo y en las cuales los países industriales tienen menor eficiencia relativa.

Las dimensiones de este problema tienden a exagerarse con frecuencia. En verdad, las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo alcanzaron solamente 2.000 millones de dólares en 1961, y aun en el supuesto de que aumentarán en 10.000 millones hacia 1970, o sea, más de la mitad del déficit potencial del intercambio, sólo constituirían alrededor del 4 por 100 ó 5 por 100 del incremento total de consumo de manufacturas que podría calcularse para el conjunto de países en desarrollo entre 1961 y 1970.

Como es lógico, los desplazamientos de mano de obra provocados por esas importaciones de manufacturas de los países en desarrollo han sido muy limitados.

Para demostrar este aserto se ha calculado para varios países industriales la eliminación de mano de obra que habrían provocado las importaciones de manufacturas de los países en desarrollo entre 1953 y 1961. Este cálculo sólo se refiere al desplazamiento bruto de mano de obra y no ha tenido en cuenta la mano de obra absorbida por las exportaciones adicionales a los países en desarrollo que no hubieran podido utilizarse sin tales importaciones. Evidentemente, el desplazamiento neto habría sido mucho menor. Con todo, las cifras del desplazamiento bruto son relativamente pequeñas si se comparan con la mano de obra desplazada de la agricultura, o con el incremento de la mano de obra activa. Con este objeto se presenta el siguiente cuadro.

(22) D. D. HUMPHREY: *The United States and the Common Market*, Nueva York, 1962, pág. 127.

DOCUMENTOS

**DESPLAZAMIENTO DE MANO DE OBRA A CAUSA DEL AUMENTO DE LAS
IMPORTACIONES DE MANUFACTURAS (a) PROCEDENTES
DE LOS PAISES EN DESARROLLO, 1953 A 1961**

PAIS	Cantidad desplazada (b)	Disminución de la fuerza de trabajo agrícola	Aumento neto de la fuerza de trabajo activa	CANTIDAD DESPLAZADA EN PORCENTAJE	
				De la disminución de la fuerza de trabajo agrícola	Del aumento neto de la fuerza de trabajo activa
Reino Unido	30.398	130.000	1.255.500	23,4	2,4
Estados Unidos (e) ...	23,303	953.000	7.606.000	2,5	0,3
Alemania (Rep. Fed.).	14.513	1.132.500	2.592.500	1,3	0,6
Bélgica Luxemburgo ...	5.981	82.000	4.400 (a)	7,3	—
Italia	4.793	916.000	2.136.700	0,5	0,2
Países Bajos	2.727	85.500	371.500	3,2	0,7
Francia (c)	2.690	1.304.000	124.000	0,2	2,2
Canadá (c)	1.910	220.000	1.295.000	0,9	0,2

FUENTE: División de Investigaciones y Políticas Económicas Generales de la Secretaría de las Naciones Unidas.

(a) Con exclusión de los metales.

(b) Calculada dividiendo el aumento de 1953 a 1961 de las importaciones de manufacturas procedentes de los países en desarrollo, a los precios de 1958, por el doble del valor agregado por persona empleada en la industria manufacturera en 1958.

(c) Los datos se refieren al período de 1953 a 1962.

(d) El signo de menos indica una disminución de la fuerza de trabajo activa.

En este cuadro se observa, por ejemplo, que en los Estados Unidos el desplazamiento bruto de gente por las importaciones de manufacturas de los países en desarrollo apenas equivale al 2,5 por 100 de la mano de obra desplazada de la agricultura y al 0,3 por 100 del incremento de la población activa. En Francia todavía es más baja la proporción con respecto a la población agrícola desplazada, si bien es más elevada en relación con el crecimiento de la población activa. El caso del Reino Unido es interesante, pues allí, como la mano de obra empleada en la agricultura ya se había reducido en 1953 al 4 por 100 únicamente de la fuerza del trabajo, los nuevos desplazamientos son muy pequeños; y así la mano de obra desalojada por las importaciones procedentes de los países en desarrollo constituye una proporción apreciable de aquélla, a saber, 23,4 por 100; pero no del incremento de población activa, pues sólo representa el 2,4 por 100 de este incremento.

Por último, de las cifras del cuadro se deduce que el incremento de la población activa equivale entre 40 y 500 veces al desplazamiento bruto de mano de obra afectada por las importaciones industriales de los países en desarrollo. Puede así afirmarse que, aun cuando las importaciones de

cual "no podrá establecerse ningún nuevo arancel o traba no arancelaria con respecto a las exportaciones de ningún país en desarrollo"; esto se aplica igualmente a los productos primarios que a las manufacturas y no sólo a los productos que ahora se exportan, sino también a los nuevos productos de exportación de los países en desarrollo.

El programa de acción recomienda también que los países industriales preparen cuanto antes un programa de reducción y eliminación de aranceles para las exportaciones de productos semielaborados y elaborados de los países en desarrollo, reducción que deberá ser por lo menos del 50 por 100 de los derechos existentes en los próximos tres años. Se comprende muy bien el alcance de esta recomendación si se tiene en cuenta lo que se dijo anteriormente acerca de la incidencia diferencial de los aranceles de los países industriales.

Finalmente, el programa de acción establece que las restricciones a las importaciones provenientes de los países en desarrollo que no están de acuerdo con las disposiciones del GATT se eliminan en el período de un año y, en los casos especiales de dificultad, no más tarde que el 31 de diciembre de 1965. Estas restricciones son residuo de las que se aplicarán anteriormente en Europa occidental por dificultades de balances de pagos y se han reducido considerablemente en tiempos recientes. Las que aún subsisten se autorizaron temporalmente por el GATT en 1955 para hacer frente a dificultades de transición. Estas restricciones se aplican frecuentemente en forma discriminatoria contra los países en desarrollo; y cada vez se justifican menos, a medida que se fortalece la situación económica de esos países y se agrava el desequilibrio comercial de los países en desarrollo.

En general, es esencial eliminar todas las discriminaciones existentes contra las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo, a fin de asegurarles el acceso a los mercados mundiales en condiciones no menos favorables que las que se aplican generalmente. Este es el objeto del programa de acción del GATT, objetivo que debiera ser fuertemente apoyado por la Conferencia.

DOCUMENTOS

**DESPLAZAMIENTO DE MANO DE OBRA A CAUSA DEL AUMENTO DE LAS
IMPORTACIONES DE MANUFACTURAS (a) PROCEDENTES
DE LOS PAISES EN DESARROLLO, 1953 A 1961**

PAIS	Cantidad desplazada (b)	Disminución de la fuerza de trabajo agrícola	Aumento neto de la fuerza de trabajo activa	CANTIDAD DESPLAZADA EN PORCENTAJE	
				De la disminución de la fuerza de trabajo agrícola	Del aumento neto de la fuerza de trabajo activa
Reino Unido	30.398	130.000	1.255.500	23,4	2,4
Estados Unidos (e) ...	23.303	953.000	7.606.000	2,5	0,3
Alemania (Rep. Fed.)	14.513	1.132.500	2.592.500	1,3	0,6
Bélgica Luxemburgo ...	5.981	82.000	4.400 (a)	7,3	—
Italia	4.793	916.000	2.136.700	0,5	0,2
Países Bajos	2.727	85.500	371.500	3,2	0,7
Francia (c)	2.690	1.304.000	124.000	0,2	2,2
Canadá (c)	1.910	220.000	1.295.000	0,9	0,2

FUENTE: División de Investigaciones y Políticas Económicas Generales de la Secretaría de las Naciones Unidas.

(a) Con exclusión de los metales.

(b) Calculada dividiendo el aumento de 1953 a 1961 de las importaciones de manufacturas procedentes de los países en desarrollo, a los precios de 1958, por el doble del valor agregado por persona empleada en la industria manufacturera en 1958.

(c) Los datos se refieren al período de 1953 a 1962.

(d) El signo de menos indica una disminución de la fuerza de trabajo activa.

En este cuadro se observa, por ejemplo, que en los Estados Unidos el desplazamiento bruto de gente por las importaciones de manufacturas de los países en desarrollo apenas equivale al 2,5 por 100 de la mano de obra desplazada de la agricultura y al 0,3 por 100 del incremento de la población activa. En Francia todavía es más baja la proporción con respecto a la población agrícola desplazada, si bien es más elevada en relación con el crecimiento de la población activa. El caso del Reino Unido es interesante, pues allí, como la mano de obra empleada en la agricultura ya se había reducido en 1953 al 4 por 100 únicamente de la fuerza del trabajo, los nuevos desplazamientos son muy pequeños; y así la mano de obra desalojada por las importaciones procedentes de los países en desarrollo constituye una proporción apreciable de aquélla, a saber, 23,4 por 100; pero no del incremento de población activa, pues sólo representa el 2,4 por 100 de este incremento.

Por último, de las cifras del cuadro se deduce que el incremento de la población activa equivale entre 40 y 500 veces al desplazamiento bruto de mano de obra afectada por las importaciones industriales de los países en desarrollo. Puede así afirmarse que, aun cuando las importaciones de

cual “no podrá establecerse ningún nuevo arancel o traba no arancelaria con respecto a las exportaciones de ningún país en desarrollo”; esto se aplica igualmente a los productos primarios que a las manufacturas y no sólo a los productos que ahora se exportan, sino también a los nuevos productos de exportación de los países en desarrollo.

El programa de acción recomienda también que los países industriales preparen cuanto antes un programa de reducción y eliminación de aranceles para las exportaciones de productos semielaborados y elaborados de los países en desarrollo, reducción que deberá ser por lo menos del 50 por 100 de los derechos existentes en los próximos tres años. Se comprende muy bien el alcance de esta recomendación si se tiene en cuenta lo que se dijo anteriormente acerca de la incidencia diferencial de los aranceles de los países industriales.

Finalmente, el programa de acción establece que las restricciones a las importaciones provenientes de los países en desarrollo que no están de acuerdo con las disposiciones del GATT se eliminan en el período de un año y, en los casos especiales de dificultad, no más tarde que el 31 de diciembre de 1965. Estas restricciones son residuo de las que se aplicarán anteriormente en Europa occidental por dificultades de balances de pagos y se han reducido considerablemente en tiempos recientes. Las que aún subsisten se autorizaron temporalmente por el GATT en 1955 para hacer frente a dificultades de transición. Estas restricciones se aplican frecuentemente en forma discriminatoria contra los países en desarrollo; y cada vez se justifican menos, a medida que se fortalece la situación económica de esos países y se agrava el desequilibrio comercial de los países en desarrollo.

En general, es esencial eliminar todas las discriminaciones existentes contra las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo, a fin de asegurarles el acceso a los mercados mundiales en condiciones no menos favorables que las que se aplican generalmente. Este es el objeto del programa de acción del GATT, objetivo que debiera ser fuertemente apoyado por la Conferencia.

B

LA CUESTION DE LAS PREFERENCIAS

1. *Significación del problema.*

Para estimular las exportaciones de productos industriales de los países en desarrollo, se necesitan dos tipos de medidas. En primer lugar, deben abrirse vías hacia los mercados de los grandes centros industriales eliminando los obstáculos que impiden la corriente de exportaciones. En segundo lugar, debe iniciarse su proceso de fomento activo de las exportaciones, no sólo en los mismos países en desarrollo, sino también en el plano internacional.

Los obstáculos que dificultan actualmente a las exportaciones acaban de examinarse. Pero no basta con eliminar esos obstáculos; es necesario ir aún más lejos e introducir un sistema de preferencias.

El trato preferencial a las exportaciones de los países en desarrollo es que ayudaría a las industrias de dichos países a superar las dificultades con que pueden tropezar en los mercados de exportación por su elevado costo. Se trata de una medida temporal que, al abrir más amplios mercados a las industrias de los países en desarrollo, les permitiría reducir los costos y competir así en los mercados mundiales sin necesidad de continuar el trato preferencial.

Se trata, pues, de una extensión lógica de las razones que se aducen en favor de la industria naciente. Los economistas no discuten la oportunidad de la protección nacional a las industrias nacientes siempre que esas industrias tengan posibilidades de alcanzar a la larga un nivel elevado de eficiencia.

Para que las industrias sean eficientes, deben tener acceso a mercados amplios; de otro modo no podrían romper el círculo vicioso de la baja producción y el elevado costo. Esos mercados deben buscarse en los países desarrollados y en otros países en desarrollo. Pero si las industrias nacientes requieren protección en el mercado interno por razón de los costos elevados, es evidente que también necesitan protección en los mercados extranjeros, ya sea en los países en desarrollo o en los países desarrollados, en forma de trato preferencial. Por esta razón, se han hecho las sugerencias siguientes:

tales y la incidencia de las exportaciones de productos primarios en el crecimiento de la economía. Si se tienen en cuenta estos factores, es relativamente fácil decir cuáles son países en desarrollo y cuáles han dejado de serlo en la gran mayoría de los casos. Sin embargo, en el extremo superior de la escala de ingresos *per capita* hay un pequeño grupo de casos indeterminados y no es fácil establecer una clara línea de delimitación entre ellos.

El problema no tiene quizá demasiada importancia desde el punto de vista de los países industriales, ya que, como hemos visto, no es probable que las importaciones de manufacturas de los países en desarrollo tengan en ningún caso una importancia considerable para ellas. Pero sí la tiene para algunos países en desarrollo que pudieran temer no poder beneficiarse de las medidas preferenciales si tienen que competir con otros países en desarrollo más avanzados. Así, pues, el problema de qué países en desarrollo deberían incluirse en el plan está estrechamente relacionado con el problema de la graduación o diferenciación de las preferencias, que se examina más adelante.

2. Selección y duración de las medidas preferenciales generales.

El examen del trato preferencial se basa generalmente en el supuesto de que debe concederse con carácter selectivo para determinados productos. La consideración principal en que se funda este criterio es, al parecer, el deseo de excluir los productos que podrían plantear problemas internos para los países desarrollados, sobre todo los producidos en sectores relativamente débiles o estancados de la economía de esos países. También puede tratarse del deseo de encauzar los esfuerzos de los países en desarrollo hacia las industrias que tienen considerable potencial de crecimiento y perspectivas de viabilidad dentro de un plazo razonable de varios años, al cabo del cual podrían suprimirse las medidas preferenciales.

Estas dos consideraciones parecen bastante lógicas, pero si se las examina más detenidamente pueden observarse serios inconvenientes.

Primero y principalmente, la experiencia adquirida por el GATT y otros organismos ha demostrado que el sistema de negociaciones selectivas, producto por producto, plantea grandes dificultades. Como es natural, cada industria que se considere amenazada por la competencia extranjera adopta una actitud severamente defensiva y trata de mantener el *statu quo*. Esta actitud muy comprensible no halla su contrapeso

B

LA CUESTION DE LAS PREFERENCIAS

1. *Significación del problema.*

Para estimular las exportaciones de productos industriales de los países en desarrollo, se necesitan dos tipos de medidas. En primer lugar, deben abrirse vías hacia los mercados de los grandes centros industriales eliminando los obstáculos que impiden la corriente de exportaciones. En segundo lugar, debe iniciarse su proceso de fomento activo de las exportaciones, no sólo en los mismos países en desarrollo, sino también en el plano internacional.

Los obstáculos que dificultan actualmente a las exportaciones acaban de examinarse. Pero no basta con eliminar esos obstáculos; es necesario ir aún más lejos e introducir un sistema de preferencias.

El trato preferencial a las exportaciones de los países en desarrollo es que ayudaría a las industrias de dichos países a superar las dificultades con que pueden tropezar en los mercados de exportación por su elevado costo. Se trata de una medida temporal que, al abrir más amplios mercados a las industrias de los países en desarrollo, les permitiría reducir los costos y competir así en los mercados mundiales sin necesidad de continuar el trato preferencial.

Se trata, pues, de una extensión lógica de las razones que se aducen en favor de la industria naciente. Los economistas no discuten la oportunidad de la protección nacional a las industrias nacientes siempre que esas industrias tengan posibilidades de alcanzar a la larga un nivel elevado de eficiencia.

Para que las industrias sean eficientes, deben tener acceso a mercados amplios; de otro modo no podrían romper el círculo vicioso de la baja producción y el elevado costo. Esos mercados deben buscarse en los países desarrollados y en otros países en desarrollo. Pero si las industrias nacientes requieren protección en el mercado interno por razón de los costos elevados, es evidente que también necesitan protección en los mercados extranjeros, ya sea en los países en desarrollo o en los países desarrollados, en forma de trato preferencial. Por esta razón, se han hecho las sugerencias siguientes:

tales y la incidencia de las exportaciones de productos primarios en el crecimiento de la economía. Si se tienen en cuenta estos factores, es relativamente fácil decir cuáles son países en desarrollo y cuáles han dejado de serlo en la gran mayoría de los casos. Sin embargo, en el extremo superior de la escala de ingresos *per capita* hay un pequeño grupo de casos indeterminados y no es fácil establecer una clara línea de delimitación entre ellos.

El problema no tiene quizá demasiada importancia desde el punto de vista de los países industriales, ya que, como hemos visto, no es probable que las importaciones de manufacturas de los países en desarrollo tengan en ningún caso una importancia considerable para ellas. Pero sí la tiene para algunos países en desarrollo que pudieran temer no poder beneficiarse de las medidas preferenciales si tienen que competir con otros países en desarrollo más avanzados. Así, pues, el problema de qué países en desarrollo deberían incluirse en el plan está estrechamente relacionado con el problema de la graduación o diferenciación de las preferencias, que se examina más adelante.

2. Selección y duración de las medidas preferenciales generales.

El examen del trato preferencial se basa generalmente en el supuesto de que debe concederse con carácter selectivo para determinados productos. La consideración principal en que se funda este criterio es, al parecer, el deseo de excluir los productos que podrían plantear problemas internos para los países desarrollados, sobre todo los producidos en sectores relativamente débiles o estancados de la economía de esos países. También puede tratarse del deseo de encauzar los esfuerzos de los países en desarrollo hacia las industrias que tienen considerable potencial de crecimiento y perspectivas de viabilidad dentro de un plazo razonable de varios años, al cabo del cual podrían suprimirse las medidas preferenciales.

Estas dos consideraciones parecen bastante lógicas, pero si se las examina más detenidamente pueden observarse serios inconvenientes.

Primero y principalmente, la experiencia adquirida por el GATT y otros organismos ha demostrado que el sistema de negociaciones selectivas, producto por producto, plantea grandes dificultades. Como es natural, cada industria que se considere amenazada por la competencia extranjera adopta una actitud severamente defensiva y trata de mantener el *statu quo*. Esta actitud muy comprensible no halla su contrapeso

lógico en las industrias que pudieran aumentar sus exportaciones a los países en desarrollo a medida que aumentan los ingresos en divisas de estos últimos, ya que tales ventajas son aún problemáticas y, por tanto, no constituyen un incentivo tangible para la adopción de medidas preferenciales; tampoco se puede esperar, por lo general, que tal o cual industria que se crea afectada por las importaciones considere esta cuestión desde el punto de vista de la economía en su conjunto y no de su propia y particular situación.

Además, si el trato preferencial que concedan todos los países desarrollados ha de tener uniformidad en cuanto al número de productos abarcados, la lista definitiva de productos a los que se apliquen las medidas preferenciales será probablemente el mínimo común denominador de todas las listas nacionales; en efecto, es muy probable que toda industria que se considere vulnerable en un país dado imponga su criterio con respecto a la lista general de todos los países.

Es más: desde el punto de vista de los países en desarrollo, es difícil imaginar cómo podría hacerse una selección adecuada de industrias con miras al trato preferencial. Más valdría, ciertamente, dar libertad a las empresas para que ejerciten su propia iniciativa en la búsqueda de las mejores oportunidades, sin perjuicio de medidas de orientación y ayuda, en las que los gobiernos deberían desempeñar un papel muy importante, como se verá luego. Cabe preguntarse qué éxito había tenido en cualquiera de los países que ahora están industrializados los esfuerzos encaminados a establecer por adelantado, cuando se hallaban en las primeras etapas de desarrollo, una lista precisa de posibles exportaciones industriales. No es muy probable que de toda la gama de la industria pudiera hacerse ahora una selección eficaz de aquellas ramas que resultasen especialmente ventajosas con el andar del tiempo para los países en desarrollo.

Así, existe el peligro de que una lista selectiva de productos a los que se daría trato preferencial llegue a ser demasiado restrictiva y se establezca teniendo en cuenta consideraciones estáticas mucho más que las posibilidades dinámicas de una nueva división internacional del trabajo. Por esta razón sería mejor y más sencillo que en principio se concediera trato preferencial a todas las importaciones de los países en desarrollo, con ciertas exclusiones específicas y también con ciertas salvaguardias, según se indica más adelante.

Hasta ahora, la discusión se ha basado en su mayor parte en el trato preferencial aplicable a las manufacturas y semimanufacturas única-

medio de aumentar las ventas a los países en desarrollo en proporción directa con el poder adquisitivo adicional que dichos países lograrían al aumentar sus exportaciones como resultado del trato preferencial. De este modo, los países industriales podrían llegar a comprender que les conviene aumentar el volumen de sus importaciones preferenciales en lugar de contraerlas. Sin embargo, especialmente al iniciarse un programa preferencial, los países desarrollados desearán, sin duda, tener seguridades con respecto al volumen total de las importaciones preferenciales y al de las importaciones de cualquier artículo en particular.

Como hemos visto, una expansión de las exportaciones de manufacturas que resultara muy grande en relación con las exportaciones corrientes de los países en desarrollo, sería aún pequeñísima en relación con el consumo efectivo y potencial de manufacturas de los países desarrollados. Por consiguiente, si los países desarrollados desearan fijar un límite global al volumen de mercaderías importadas bajo el sistema preferencial, ese límite podría ser muy alto en relación con las exportaciones actuales de los países en desarrollo, y ser, sin embargo, muy pequeño, en relación con la magnitud del mercado nacional de los países desarrollados.

Ahora bien; hay que determinar cómo se dividiría la cuota global de importaciones de manufacturas provenientes de los países en desarrollo entre los diversos países industriales. Una manera sería la de dividirla en relación con el consumo de manufacturas de cada país importador. Pero este procedimiento no tendría en cuenta el hecho de que los países grandes que cuentan con recursos y medios de producción muy diversificados tienden naturalmente a importar menos, en relación con el consumo, que los países pequeños cuyas economías son mucho más especializadas.

Otro procedimiento sería el de dividir la cuota de importación en relación con las importaciones de manufacturas de cada país avanzado. De esta manera las importaciones procedentes de país en desarrollo aumentarían de un año para otro proporcionalmente con el total de las importaciones de manufacturas. Sin embargo, este procedimiento tiene la desventaja de que los países desarrollados cuyo coeficiente de importación es muy bajo tendrían una cuota relativamente pequeña de importaciones preferenciales. Tal vez sea posible combinar esos dos procedimientos a fin de hallar una fórmula aceptable para todos los países desarrollados.

En cuanto al efecto de las importaciones preferenciales en determi-

lógico en las industrias que pudieran aumentar sus exportaciones a los países en desarrollo a medida que aumentan los ingresos en divisas de estos últimos, ya que tales ventajas son aún problemáticas y, por tanto, no constituyen un incentivo tangible para la adopción de medidas preferenciales; tampoco se puede esperar, por lo general, que tal o cual industria que se crea afectada por las importaciones considere esta cuestión desde el punto de vista de la economía en su conjunto y no de su propia y particular situación.

Además, si el trato preferencial que concedan todos los países desarrollados ha de tener uniformidad en cuanto al número de productos abarcados, la lista definitiva de productos a los que se apliquen las medidas preferenciales será probablemente el mínimo común denominador de todas las listas nacionales; en efecto, es muy probable que toda industria que se considere vulnerable en un país dado imponga su criterio con respecto a la lista general de todos los países.

Es más: desde el punto de vista de los países en desarrollo, es difícil imaginar cómo podría hacerse una selección adecuada de industrias con miras al trato preferencial. Más valdría, ciertamente, dar libertad a las empresas para que ejerciten su propia iniciativa en la búsqueda de las mejores oportunidades, sin perjuicio de medidas de orientación y ayuda, en las que los gobiernos deberían desempeñar un papel muy importante, como se verá luego. Cabe preguntarse qué éxito había tenido en cualquiera de los países que ahora están industrializados los esfuerzos encaminados a establecer por adelantado, cuando se hallaban en las primeras etapas de desarrollo, una lista precisa de posibles exportaciones industriales. No es muy probable que de toda la gama de la industria pudiera hacerse ahora una selección eficaz de aquellas ramas que resultasen especialmente ventajosas con el andar del tiempo para los países en desarrollo.

Así, existe el peligro de que una lista selectiva de productos a los que se daría trato preferencial llegue a ser demasiado restrictiva y se establezca teniendo en cuenta consideraciones estáticas mucho más que las posibilidades dinámicas de una nueva división internacional del trabajo. Por esta razón sería mejor y más sencillo que en principio se concediera trato preferencial a todas las importaciones de los países en desarrollo, con ciertas exclusiones específicas y también con ciertas salvaguardias, según se indica más adelante.

Hasta ahora, la discusión se ha basado en su mayor parte en el trato preferencial aplicable a las manufacturas y semimanufacturas única-

medio de aumentar las ventas a los países en desarrollo en proporción directa con el poder adquisitivo adicional que dichos países lograrían al aumentar sus exportaciones como resultado del trato preferencial. De este modo, los países industriales podrían llegar a comprender que les conviene aumentar el volumen de sus importaciones preferenciales en lugar de contraerlas. Sin embargo, especialmente al iniciarse un programa preferencial, los países desarrollados desearán, sin duda, tener seguridades con respecto al volumen total de las importaciones preferenciales y al de las importaciones de cualquier artículo en particular.

Como hemos visto, una expansión de las exportaciones de manufacturas que resultara muy grande en relación con las exportaciones corrientes de los países en desarrollo, sería aún pequeñísima en relación con el consumo efectivo y potencial de manufacturas de los países desarrollados. Por consiguiente, si los países desarrollados desearan fijar un límite global al volumen de mercaderías importadas bajo el sistema preferencial, ese límite podría ser muy alto en relación con las exportaciones actuales de los países en desarrollo, y ser, sin embargo, muy pequeño, en relación con la magnitud del mercado nacional de los países desarrollados.

Ahora bien; hay que determinar cómo se dividiría la cuota global de importaciones de manufacturas provenientes de los países en desarrollo entre los diversos países industriales. Una manera sería la de dividirla en relación con el consumo de manufacturas de cada país importador. Pero este procedimiento no tendría en cuenta el hecho de que los países grandes que cuentan con recursos y medios de producción muy diversificados tienden naturalmente a importar menos, en relación con el consumo, que los países pequeños cuyas economías son mucho más especializadas.

Otro procedimiento sería el de dividir la cuota de importación en relación con las importaciones de manufacturas de cada país avanzado. De esta manera las importaciones procedentes de país en desarrollo aumentarían de un año para otro proporcionalmente con el total de las importaciones de manufacturas. Sin embargo, este procedimiento tiene la desventaja de que los países desarrollados cuyo coeficiente de importación es muy bajo tendrían una cuota relativamente pequeña de importaciones preferenciales. Tal vez sea posible combinar esos dos procedimientos a fin de hallar una fórmula aceptable para todos los países desarrollados.

En cuanto al efecto de las importaciones preferenciales en determi-

nadas industrias, es necesario tener presente que la finalidad del trato preferencial es ayudar a compensar los elevados costos de las industrias nacientes en los países en desarrollo. Pero si como resultado de ese trato un país ejerciera una presión indebida sobre los precios que prevalecen en los países industriales, demostraría con ello que no necesita trato preferencial, o bien que éste es excesivo.

No podría esperarse, por otra parte, que los países industriales ofrezcan aliciente de trato preferencial a las industrias de los países en desarrollo que ya pueden valerse por sus propios medios en los mercados mundiales, y aún menos a las industrias cuyos costos son mucho más bajos que los de industrias similares en países desarrollados.

En vista de ello, tal vez convenga que en el momento en que se introduzca el nuevo sistema de preferencias cada país desarrollado pueda reservar su derecho a no incluir en el trato preferencial productos que en conjunto representen un porcentaje razonable del total de sus importaciones o del consumo de manufacturas. Dentro de este mismo porcentaje podrían figurar también algunos artículos que se juzgara conveniente excluir del régimen preferencial para no afectar ciertas importaciones de otros países proveedores, así como ciertos artículos que se reservaría especialmente para los países en desarrollo menos avanzados, según se verá más adelante.

Una vez que el sistema esté en vigor, los países desarrollados podrían incluir otras excepciones al trato preferencial de acuerdo con criterios que deberán establecerse claramente.

Otra salvaguardia posible consistiría en disponer que las importaciones de determinados productos pueden dejar de reunir las condiciones requeridas para el trato preferencial cuando excedan de cierto porcentaje moderado del consumo nacional de un país importador dado, porcentaje que se fijaría previamente.

Debe advertirse que la denegación del trato preferencial con respecto a ciertos productos en virtud de disposiciones tales como las que acaban de considerarse significaría sencillamente aplicarles el trato normal de nación más favorecida. En ningún caso la denegación del trato preferencial podría justificar la aplicación de medidas para restringir las importaciones normales de dichos productos, al margen de las disposiciones del GATT.

4. *Diferencia entre países en desarrollo en relación con las medidas preferenciales.*

Ahora bien, es preciso considerar la posibilidad de que algunos de los países en desarrollo más adelantados absorban rápidamente una proporción tan grande de la cuota preferencial establecida por los países industriales que deje un margen insuficiente para los países que se encuentran en una fase mucho menos avanzada de desarrollo. En general, el peligro de que se absorba la cuota global depende evidentemente del volumen de ésta. Como se ha señalado ya, es posible que con el tiempo los países desarrollados ven en el sistema preferencial ventajas suficientes para decidirles a ampliar la cuota global.

Si la cuota fuera grande en relación con las exportaciones actuales de los países en desarrollo, habría margen para satisfacer a todos y probablemente no sería preciso tomar medidas en el futuro inmediato. Sólo habría que intervenir si, al efectuar el examen anual de la aplicación de este régimen, se pusiera en evidencia el peligro de que algunos países queden excluidos de la cuota sin que hubiera posibilidad de ampliarla.

Ahora bien, si la cuota global se fijara en un nivel relativamente bajo, estaría más justificado establecer cuotas para cada país exportador. La dificultad estriba en que ese criterio es tan complicado que probablemente no resultaría viable. Alrededor de una docena de países industriales tendrían que fijar una cuota para cada uno de los cien o más países en desarrollo, es decir, mucho más de mil cuotas en total. Más aún, por dificultosa que sea la distribución de una cuota global pequeña, resultaría sencillísima en comparación con los problemas que supone la administración de esas cuotas respecto de cada uno de los productos de la lista de importación.

En vez de establecerse cuotas para cada uno de los países exportadores, tal vez sería mejor poner algún límite a la parte de la cuota global disponible que podría corresponder a cada país. Sólo se permitiría que los países excedieran ese límite cuando pudiera demostrarse que la parte no utilizada de la cuota global es tan grande en relación con las exportaciones de otros países en desarrollo que deja un amplio margen para estos últimos. Al mismo tiempo, deberían adoptarse medidas especiales para fomentar las exportaciones de los países menos desarrollados en la forma que se indica más adelante.

Uno de los problemas más difícil que plantea la introducción de un nuevo sistema preferencial es el de si se han de atribuir a los países diferentes grados o tipos de preferencia según su ingreso *per capita* o la etapa de desarrollo en que se encuentran.

La razón de ser de esa graduación de las preferencias es muy sencilla. Las diferencias de productividad entre los países en desarrollo menos adelantados y los más adelantados es mucho mayor que las diferencias correspondientes entre estos últimos y los países industrialmente desarrollados. En consecuencia, precisamente las mismas consideraciones que justificarían la concesión de preferencias a los países en desarrollo en general, exigirían que se concedieran preferencia considerablemente mayores a los menos adelantados que a los más adelantados de ellos.

Una diferenciación de esta clase entre países en desarrollo ha quedado ya reflejada en el Tratado de Montevideo por el que se establece la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. En virtud de ese Tratado, los miembros latinoamericanos de la ALALC menos desarrollados reciben un trato especialmente favorable en lo que respecta a la reducción mutua de aranceles y en otros aspectos.

Es indudable que no todos los países en desarrollo se beneficiarían por igual de un sistema preferencial elaborado sobre una base uniforme. Según se ha señalado ya, el grupo de países en desarrollo que actualmente exportan manufacturas en escala apreciable a los países industriales es relativamente pequeño, y las ventajas inmediatas derivadas de las medidas preferenciales se limitarán a este pequeño grupo. Sin embargo, estas medidas preferenciales tienen por objeto ofrecer incentivos que facilitaran una más amplia distribución de las exportaciones de manufacturas, tanto en lo que respecta a los países abastecedores, como a los tipos de productos. El peligro está en que si estos incentivos son uniformes, el incremento de las exportaciones podría tender a concentrarse en aquellos países que han tomado ya la delantera en este sector.

Desgraciadamente, el alcance de una graduación de las preferencias tal vez no sea muy grande, sobre todo si las negociaciones arancelarias Kennedy dan resultados apreciables.

Cuando los aranceles son relativamente bajos, por ejemplo del orden del 10 al 15 por 100, la graduación de las preferencias podría ser en detrimento al incentivo para exportar de los países en desarrollo más avanzados, sin que los menos avanzados tengan una ventaja apreciable.

En realidad, esta ventaja podría ser menor que la necesaria para superar las diferencias de costos en los países en desarrollo más avanzados.

Al mismo tiempo, se ha de señalar una vez más que, por muy fundadas que sean las razones que aconsejan introducir afinamientos en el sistema, cuanto mayores sean las complicaciones administrativas, menores serán las posibilidades de que algunos obtengan beneficio del mismo, ya que el sistema podría resultar inaplicable.

Ha de advertirse, asimismo, que en vista de la naturaleza del problema, no todos los países se beneficiarán por igual de cada propuesta que se presente a la Conferencia, considerada aisladamente. Así, por ejemplo, los únicos países que están en condiciones de beneficiarse de la eliminación de los gravámenes indirectos sobre los productos tropicales en ciertos países industriales son los que producen o pueden producir esos artículos; y los países cuya relación de intercambio no desciende, no obtendrán ninguna ventaja de la financiación compensatoria a largo plazo.

Al mismo tiempo hay que reconocer que el problema de los países menos desarrollados en lo que respecta al sistema preferencial es un problema muy real y que la cuestión debe enfrentarse resueltamente. Esos países tal vez no se encuentran actualmente en situación de beneficiarse en grado apreciable de las medidas preferenciales en favor de los productos industriales, ni podrán estar en condiciones de hacerlo espontáneamente durante algunos años. Sería pues indispensable adoptar medidas prácticas inmediatas con miras a lograr en definitiva ese objetivo.

Se ha sugerido ya, respondiendo en parte a los problemas de estos países, que las preferencias concedidas a una industria determinada en un país determinado tengan una duración de diez años, de modo que los países menos desarrollados, si bien empezarán más tarde a recibir los beneficios, dejarán de percibirlos más tarde también. Y en esta forma, gozarán de preferencias que habrían dejado de existir con respecto a otros países en desarrollo.

Además, se concibe muy bien la posibilidad de conceder preferencias para una serie de artículos a los países en desarrollo menos avanzados sin extenderlas a los más avanzados. Con este objetivo podría emplearse aquella lista de productos con respecto a los cuales los países industriales se hubieran reservado el derecho de no acordar preferencias generales.

Pero esto no basta. Será necesario establecer metas especiales en re-

lación con los países menos desarrollados y adoptar medidas de carácter nacional e internacional para alcanzarlas. Habría que desplegar un esfuerzo especial para analizar las oportunidades de mercado exteriores y promover las exportaciones de los países y facilitarles mayor ayuda *per capita*, a fin de tener en cuenta la inferioridad económica en que se encuentran con respecto a los países en desarrollo más avanzados. En otras palabras, puede ser que proporcionar un mayor volumen de ayuda *per capita* y hacer un esfuerzo mayor de fomento sea el medio más efectivo de solucionar los problemas de los países que se encuentran en la etapa inicial del desarrollo económico.

No es esta una cuestión sobre la que pueda expresarse una posición dogmática, pero sí es, por excelencia, una cuestión importantísima que conviene analizar y discutir más a fondo.

5. *La alternativa de subsidios o devaluación.*

Como se dijo antes, las preferencias se justifican como medio de proteger a las industrias nacientes en su empeño de salir a los mercados de exportación. Cabría preguntarse si esto no podría conseguirse por el reajuste del tipo de cambio más que por un sistema preferencial.

En efecto, es un hecho bien conocido, que en general el tipo de cambio adecuado al comercio tradicional de los países en desarrollo tiende a desalentar el desenvolvimiento de nuevos tipos de exportaciones. Mientras en el caso de un país industrialmente desarrollado basta un solo tipo de cambio para asegurar el equilibrio entre los costos internos de producción y los precios en los mercados extranjeros, en el caso de un país en desarrollo, es posible que un solo tipo de cambio no logre ese resultado. Debe tenerse presente que el tipo de cambio de un país en desarrollo refleja la cuantía de los costos monetarios de la producción en los sectores primarios de la economía y no en el sector manufacturero. Por otra parte, cuanto menos desarrollado esté un país, tanto mayores serán sus costos de producción en general, en relación a los costos monetarios de los sectores primarios de la economía. Así, el tipo de cambio que equipara los costos y los precios internos del sector primario a los del mercado mundial, hará que los costos de la industria manufacturera resulten excesivamente elevados en términos de monedas extranjeras. Se trata, pues, de un tipo de cambio sobrevaluado desde el punto de vista de las exportaciones de manufacturas. Por otro lado, el tipo particular de cambio que permitiría a un país en desarrollo

conquistar mercados de exportación para sus industrias manufactureras, llevaría aparejada una considerable subvaluación de la moneda respecto de los productos primarios que constituyen la gran masa de sus exportaciones.

En tales casos, la devaluación sería una solución posible, siempre que no llevara a nuevos aumentos de los costos. Tal vez esto resulte difícil de lograr en los países donde un alza de los precios de las importaciones tiene una repercusión directa y marcada en el costo de la vida, motivando en consecuencia demandas de aumento de salarios. Más aún, la devaluación llevaría probablemente o bien a una caída en los precios externos de las exportaciones tradicionales, o bien a beneficios excesivos para los productores primarios.

Se ha sugerido que, con objeto de evitar tales inconvenientes, la devaluación vaya acompañada de otras dos medidas: en primer lugar, un impuesto sobre las exportaciones tradicionales de cuantía equivalente a la de la devaluación, y en segundo lugar, una reducción de los aranceles proporcional también a la devaluación. Las exportaciones de nuevos productos no estarían sujetas, pues, al impuesto de exportación, sino que gozarían del incentivo de un más bajo tipo de cambio, mientras que el aumento de costo de las divisas para la importaciones estaría compensado en sus efectos sobre el consumo interno por la reducción de aranceles.

Si por razones políticas o de otra índole la devaluación fuere impracticable, podría estudiarse algún método de subvencionar las exportaciones de artículos manufacturados. En este caso, sería necesario conseguir que los países industriales consintieran en no aplicar derechos compensatorios. Su consentimiento estaría subordinado sin duda a la elaboración de un sistema aceptable que estipulase garantías contra los abusos.

Huelga decir que en la medida en que las soluciones anteriores suponen que el costo de estimular la exportación manufacturera recaiga sobre los propios países en desarrollo, ninguna de ellas sería tan satisfactoria para estos países como el trato preferencial para tales exportaciones.

C

EL FOMENTO DE LAS EXPORTACIONES
DE MANUFACTURAS

Huelga decir que el desarrollo del comercio de exportación de manufacturas de los países en desarrollo depende principalmente de los esfuerzos que esos países realicen. Ni las garantías de acceso a los mercados mundiales, ni siquiera la concesión de un trato preferencial, bastarían para suplir las medidas que deben adoptar los países en desarrollo para estimular industrias capaces de producir para la exportación. Son muchos los obstáculos a la expansión de las manufacturas en los países en desarrollo.

Ante todo es necesario crear una conciencia exportadora. Por razones que ya se ha explicado, la industrialización se ha basado casi exclusivamente en la sustitución de importaciones; no hay conflicto alguno entre ello y el fomento de las exportaciones. Industrias que empiezan por atender necesidades del mercado nacional a medida que van adquiriendo experiencia y aptitudes, pueden extender sus actividades a los mercados de exportación. En general, sin embargo, las actividades más intensas de sustitución de importaciones son las que se han llevado a cabo en el campo de las industrias ligeras, y esta es precisamente la esfera donde la demanda es menos activa en los países desarrollados y donde es mayor la sensibilidad a las importaciones de bajo costo. Sin renunciar en modo alguno a la esperanza de que los países desarrollados puedan facilitar progresivamente el acceso a sus mercados de los productos de esas industrias ligeras, los países en desarrollo deben procurar, además, aprovechar las múltiples oportunidades que se ofrecen en campos donde la demanda es más dinámica.

La experiencia de los últimos tiempos ofrece indicaciones abundantes de que el campo donde los países en desarrollo tienen una ventaja relativa no es sólo el de la industria textil y otras afines. Hay bastantes indicaciones de que podría ser también ventajoso para esos países dedicarse, por ejemplo, a ciertas industrias mecánicas.

También podría ser útil explorar mucho más sistemáticamente que hasta ahora las posibilidades de fabricar en los países en desarrollo ciertos artículos y elementos intermedios para la industria de países desarrollados. En la industria en gran escala de estos países avanzados

existe ya la práctica de subcontratar algunas de sus operaciones manufactureras con empresas especializadas, y es posible que este tipo de subcontratación no sólo sea factible en escala nacional, sino también internacional. La ventaja que este tipo de operaciones manufactureras ofrecería a los países en desarrollo es que las correspondientes exportaciones guardarían estrecha relación con el proceso de producción de las industrias de los países desarrollados y no habría que hacer, por tanto, grandes esfuerzos en materia de mercado ni de técnicas comerciales. Además, esa subcontratación acentuaría el carácter competitivo, de la relación entre las industrias de los países desarrollados y la de los países en desarrollo. Convendría llevar adelante el estudio de posibilidades en este sentido y, en particular, hacer un examen de los métodos para evitar la excesiva dependencia de factores externos y la excesiva especialización que pudiera resultar de un desarrollo industrial de este tipo.

También podría hacerse mucho para allanar las dificultades que resultan del hecho de que los industriales de países en desarrollo están poco familiarizados con las necesidades y normas de calidad de los países desarrollados. En el ámbito nacional, los gobiernos podrían encargarse de hacer sus propias investigaciones de las posibilidades de los mercados extranjeros, implantar en las industrias de exportación sistemas de inspección y fiscalización de la calidad y fomentar la preparación de mejores diseños por medio de institutos y centros de investigación.

Además, los gobiernos podrían participar en algunos de los riesgos que lleva consigo la penetración de nuevos mercados del exterior. Por ejemplo, podrían encargarse muy bien de estudios sobre la viabilidad de determinadas actividades productoras y exportadoras.

De hecho, aun en los países adelantados, los gobiernos han tomado a su cargo importantes funciones con miras a proporcionar al sector comercial e industrial informaciones basadas en sus contactos con el exterior. Los gobiernos deberían estudiar asimismo la posibilidad de ofrecer seguros para riesgos de varios tipos e incluso comprometerse a indemnizar a los exportadores por las pérdidas en que incurren durante un período inicial de exploración o penetración de mercados. Habría que proporcionar, además, sobre todo en el caso de artículos industriales duraderos, facilidades de crédito para la exportación que permitan a los productores de los países en desarrollo competir en condiciones equitativas a aquellas de que gozan los exportadores en los países desarrollados.

Podrían establecerse también una serie de incentivos fiscales y de otra índole. Las ventajas fiscales, el trato especial en la asignación de permisos de importación o primas de exportación, las tarifas favorables de transporte y otros muchos incentivos podrían ayudar al logro de adecuadas metas de exportación. Convendría estudiar la experiencia en este aspecto de los países industrialmente desarrollados con miras a extraer de ellas las lecciones necesarias para los países en desarrollo. Además de estos estímulos, los países en desarrollo tendrían que evitar ciertos obstáculos que dependen de su propia política. Ya nos hemos referido en otro lugar a la sobrevaluación monetaria de carácter estructural. Pero hay además otro tipo de sobrevaluación que resulta de un proceso de inflación reprimida: suben los costos internos en tanto que se mantiene artificialmente el tipo de cambio. Esto ha desalentado seriamente las exportaciones en algunos países en desarrollo al mismo tiempo que estimula las importaciones agravando así la tendencia al déficit del intercambio. Suele asimismo haber una serie de obstáculos administrativos que dificultan las exportaciones. Todo esto tendría pues que revisarse.

Las medidas que se han examinado hasta ahora suponen una acción que es principalmente de orden nacional. La eficacia de esta acción, sin embargo, se acrecentará mucho si se complementa con asistencia internacional de orden técnico y financiero. Por ejemplo, si emprendiesen estudios en mayor escala y más a fondo acerca de las posibilidades de mercados apropiados para el potencial industrial de los países en desarrollo si se dispusiera para ello de recursos y expertos internacionales. Así también, si pudiese lograrse la participación de fuentes internacionales de financiación podrían ofrecerse a los exportadores facilidades mucho mayores en materia de crédito y seguros. A este propósito, el programa experimental del Banco Interamericano de Desarrollo, para dar facilidades de crédito para la exportación a las industrias latinoamericanas, es un comienzo significativo.

Es necesario además estudiar con detenimiento las propuestas que la delegación del Brasil presentó al GATT con miras a la creación de un centro para el comercio internacional que se encargaría de proporcionar información sobre las posibilidades de mercado existentes en los países desarrollados para los artículos producidos por los países en desarrollo.

Hay amplias posibilidades también de que el capital privado extranjero desempeñe un papel importante en el fomento de las exportaciones

de manufacturas de los países en desarrollo. Las inversiones privadas extranjeras en el sector manufacturero de los países en desarrollo suelen llevar consigo los adelantos técnicos más modernos, así como un sólido conocimiento de los mercados que van a ser abastecidos. La experiencia de los últimos años indica que, por una serie de razones, el capital extranjero puede ser más eficaz y más aceptable en los países en desarrollo cuando se combina con capital e iniciativa locales. También sería importante que, cuando fuere oportuno, los países en desarrollo establecieran para ciertas industrias establecidas con recursos de capital extranjero adecuados objetivos de exportación. Cuando las compañías internacionales establecen filiales en países en desarrollo, suelen concentrar sus operaciones en la producción destinada a la sustitución de importaciones en los mercados locales, evitando exportaciones que entren en competencia con la producción de las fábricas matrices. Los gobiernos de los países en desarrollo podrían estudiar la posibilidad de vincular la cooperación del capital privado extranjero a la condición de que la empresa tenga una participación adecuada en las exportaciones y, ciertamente, todos los incentivos especiales que se ofrezcan al capital privado extranjero deberían estar relacionados a esta política de exportaciones.

En general, todavía hay mucho que aprender y estudiar en materia del fomento de las exportaciones y el tiempo de que se ha dispuesto para preparar la presente Conferencia no ha bastado para ello. Debería solicitarse la cooperación del Centro de Desarrollo Industrial de las Naciones Unidas con objeto de que se lleve adelante las investigaciones que sean necesarias en este campo.

CAPITULO III

LA APORTACION DE RECURSOS INTERNACIONALES A LOS
PAISES EN DESARROLLO

A

EL FINANCIAMIENTO COMPENSATORIO DEL DETERIORO
DE LA RELACION DE PRECIOS

1. *La política de cooperación financiera.*

Las grandes diferencias observadas en la política de cooperación financiera a los países en desarrollo no debieran hacer perder de vista el progreso considerable que se ha logrado con esa cooperación desde que se inició poco después de la segunda guerra mundial, tanto en la amplitud de esta política como en sus consecuencias.

La cuantía anual de recursos aportados por los países desarrollados de iniciativa privada en distintas formas de préstamos, inversiones privadas y ayuda propiamente dichas, ascendía a 1.800 millones de dólares en 1950 y a 6.600 millones en 1962. La tasa medida de crecimiento ha sido 1 por 100 al año, pero queda mucho que hacer todavía. Estas aportaciones constituyeron en 1962 sólo el 0,7 por 100 del líquido total de estos países desarrollados, proporción que está lejos aún del 1 por 100 aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, si bien se compara favorablemente con la proporción de apenas 0,3 por 100 registrada en aquel año de 1950.

En la concepción de esta política ha habido adelantos más positivos. Si bien se reconoce la significación de las inversiones de capital privado extranjero en los países en desarrollo, ya no se discute la necesidad de considerables aportaciones de recursos públicos. Las condiciones más liberales de estas últimas, en cuanto a duración, interés y forma de emplearse, representan asimismo un progreso notable. Han surgido instituciones regionales que completan provechosamente al organismo mundial de financiamiento, y la evolución reciente de la política de este último ha venido a dar fuerte impulso a un proceso que venía desenvolviéndose años atrás a la luz de la experiencia. Y en la Carta de Punta del Este se han establecido objetivos cuantitativos a alcanzar:

en la aportación de recursos internacionales y se ha vinculado la cuantía y orientación de éstos, no sólo a la viabilidad de proyectos específicos, sino a planes de desarrollo en que las transformaciones de la estructura económica y social se reconocen como exigencias ineludibles del mismo desarrollo.

Sin embargo, este progreso de la política de cooperación financiera no está exento de contrastes. Dos son los principales que aquí nos conciernen. El deterioro de la relación de precios de intercambio ha disminuido seriamente en los países en desarrollo su capacidad de importar bienes de capital, contrarrestando así los efectos positivos de las aportaciones de recursos internacionales. Y el plazo relativamente corto de una proporción considerable de esas aportaciones, conjuntamente con los servicios financieros que alguna de ellas exigen, significa una carga opresiva para muchos países en desarrollo, y pasará a serlo en otros si continúa el curso actual de cosas. Estos son puntos de manifiesta importancia que se examinarán en seguida por su estrecha vinculación a los objetivos de la Conferencia.

2. *Necesidad de financiamiento compensatorio.*

Para que los países en desarrollo alcancen y sobrepasen las metas del Decenio para el Desarrollo es preciso que puedan planear la movilización de recursos internos y externos con este fin. Toda aceleración del crecimiento supone aumentar el ritmo de inversiones; y en la medida en que esto exija importaciones de bienes de capital, sólo podrán programar estas inversiones partiendo del supuesto de que se dispondrá de divisas en la cuantía que sea necesaria.

La mayoría de los países en desarrollo cuentan con un margen de seguridad escaso o nulo para poder hacer frente a una disminución seria de la disponibilidad de divisas. Sus reservas exteriores son generalmente bajas y en muchos casos sus importaciones de artículos no esenciales se han reducido al mínimo. De ahí que un nuevo deterioro en la relación de precios comprometería gravemente su capacidad para importar los bienes de capital que su crecimiento exige. Ese deterioro es un obstáculo para el logro de los objetivos a que están destinados los recursos internacionales que se suministran a esos países. El desarrollo económico debiera ser un proceso coherente en el cual se apoyen y refuercen mutuamente sus diversos elementos. La eficacia de cualquier proyecto financiado en virtud de un programa

de cooperación tiene que disminuir forzosamente si, a consecuencia de una baja imprevista de los precios de los productos exportados, deja de disponerse de parte de los recursos en divisas con los que se contaba para la realización de otras inversiones complementarias. En consecuencia, al examinar las fallas de la política de cooperación financiera no hay que perder de vista los perjuicios que ocasiona el deterioro de la relación de precios.

Para solucionar este problema hay que atacarlo en dos aspectos. Hemos examinado ya las razones que pueden aducirse a favor de los convenios sobre productos básicos. Pero estos convenios no pueden ofrecer una solución completa para todos los productos ni para todas las situaciones. Es importante, pues, proporcionar recursos suplementarios a los países en desarrollo, a fin de resarcirles de las pérdidas del deterioro de la relación de precios.

El objeto fundamental de todo plan de compensación ha de ser mantenimiento de valor adquisitivo de los recursos externos que los países en desarrollo obtienen de sus exportaciones.

Se han estudiado mucho los aspectos a corto plazo de este problema. Hay propuestas sobre un Fondo de Seguros para el Desarrollo que tendría por objeto ofrecer compensación total o parcial por todo déficit en los ingresos de exportación que se registrase en comparación con un período de base determinado. La decisión sobre estas propuestas se ha diferido, pero el Fondo Monetario Internacional ha empezado a aplicar un nuevo plan de alcance que prevé ciertos ajustes para ayudar a los países a sobrellevar un período de desequilibrio temporal del balance de pagos debido a un descenso de los ingresos de exportación.

Estas medidas pasajeras de contención, aun siendo útiles, no van al fondo de los problemas más pertinaces que lleva consigo la tendencia descendente en la relación de precios. Lo mismo que en el caso de los convenios sobre productos básicos, es menester que se adopte una decisión básica de política: la decisión de que, como norma, los países en desarrollo que experimentan un deterioro de su relación de precios debieran tener fácil acceso a recursos internacionales suplementarios para lograr el objetivo de mantener su poder de compra. Según vamos a explicar, la satisfacción de esta necesidad de compensación debe estar sujeta a ciertas condiciones. A reserva, no obstante, de que se observen ciertos criterios aceptables, la comunidad internacional debe reconocer que tiene una clara responsabilidad hacia los países en des-

arrollo que han experimentado un deterioro en la relación de precios de su intercambio, del mismo modo que en el orden interno los gobiernos reconocen una responsabilidad análoga con respecto a sus respectivos productores primarios.

La aportación adicional de recursos que se haga en virtud de ello a los países en desarrollo difiere, sin embargo, de las aportaciones corrientes en forma de préstamos. Estas aportaciones representan recursos que los países que los realizan toman de los ingresos que ellos mismos generan; en tanto que, en este caso, se trata de transferir recursos provenientes de los mismos países exportadores de productos primarios por el deterioro de la relación de precios de estos productos.

¿Cuál debería ser, pues, el punto de partida para las medidas de compensación? ¿En relación con qué momento deberían calcularse las pérdidas? ¿Sería suficiente dar a los países en desarrollo la seguridad de que no experimentarán nuevas pérdidas en relación con los precios actuales? ¿O bien deberían las pérdidas calcularse en cotejo con algún año anterior en que la relación de precios no hubiera sido tan desfavorable para los países en desarrollo como lo ha sido recientemente? Compensar las nuevas pérdidas que se experimentan en el futuro es importante, pero no basta: es preciso hacer algo para restablecer el poder de compra exterior de los países en desarrollo y no contentarse simplemente con impedir que siga debilitándose.

En cuanto al primer aspecto, esto es, el nuevo deterioro que pudiera ocurrir más adelante, el punto de partida no presenta mayores dificultades puesto que podría tomarse la relación de precios vigente en el último año y calcular la transferencia de recursos en función del nuevo descenso que pudiera ocurrir en esta relación.

En cambio, al hacer frente al segundo aspecto, o sea las pérdidas que ocurren a raíz del deterioro anterior de la relación de precios, se encuentra el inconveniente de decidir a partir de qué año o años deberá hacerse el cómputo de tal deterioro; como es sabido, según fuere el año elegido, los resultados son muy diferentes y no hay procedimiento que pueda resolver en forma objetiva y automática este problema. Habrá, pues, que buscar una solución de orden pragmático.

Esta solución tendría que basarse sobre el examen de los recursos invertibles de que se encuentra privado un país por el deterioro que ya ha ocurrido en la relación de precios y la incidencia de este deterioro sobre el balance de pagos, así como el efecto de uno y otro fenómeno sobre el ritmo de crecimiento, aparte de otros factores que convenga considerar

en cada caso particular. Este examen sería indispensable para determinar qué aportación complementaria de recursos internacionales sería necesario efectuar para resarcir a los países en desarrollo de los efectos adversos de la relación de precios del intercambio.

No es el caso discutir en este informe, ni mucho menos en la Conferencia, los aspectos de orden metodológico, entre otros, los procedimientos estadísticos que podrían escogerse, tanto para la determinación de nuevos deterioros de la relación de precios como para calcular, como acaba de decirse, la cuantía de los recursos adicionales que habrá que suministrar para hacer frente en adelante a las consecuencias del deterioro que ya se ha producido. Todo ello ha de ser examinado por expertos, cuyas recomendaciones deberán ser sometidas a la consideración de los gobiernos. Pero a fin de que la tarea de los expertos no se desvíe estérilmente de su cauce, es esencial que haya una decisión política previa en cuanto a la transferencia de recursos y el doble aspecto que ella ha de contemplar. Dicho de otro modo, hay que hacer una clara distinción entre una decisión política tomada en principio y los medios técnicos más apropiados para ejecutarla.

3. *El financiamiento compensatorio y los planes de desarrollo.*

La solución de orden pragmático que se acaba de mencionar sería más fácil si los países tuviesen un plan de desarrollo. El plan suele basarse en la hipótesis de que se mantendrán durante el período de ejecución del mismo los precios en curso de las exportaciones y las importaciones. A base de esta hipótesis se hace una determinación cuantitativa de las posibilidades de movilizar recursos internos de inversión. Pero si luego desciende la relación de precios, no sólo será imposible financiar importaciones en la escala prevista en el plan, sino que además puede suceder que los recursos internos no lleguen a alcanzar la cuantía prevista debido al efecto desfavorable de aquel hecho sobre el ingreso real del país.

En una situación de esa naturaleza no es posible, por lo general, acudir al crédito exterior para reemplazar los recursos perdidos, ya que las instituciones de crédito a largo plazo tienden a considerar el deterioro de la relación de precios como un factor que, por debilitar la capacidad de reembolso del préstamo, resta solvencia al país. Esta reducción de capacidad de endeudamiento hace aún más graves las consecuencias del deterioro en la relación de precios.

Es manifiesta, pues, la necesidad de un financiamiento compensa-

torio que permita mantener la integridad de los planes de desarrollo. Ese financiamiento, sin embargo, no puede ser puramente mecánico. La mera transferencia de fondos compensatorios no bastará para restablecer el curso original del plan. Será menester —como ya se ha dicho antes— examinar la nueva situación que se ha creado y determinar los efectos del deterioro de la relación de precios, los ajustes que deben hacer en el plan y la manera de aplicar los fondos que se aporten en compensación. Lo importante es que un país sepa de antemano que, con sujeción al cumplimiento de ciertas condiciones, puede contar con los fondos necesarios para neutralizar las consecuencias del deterioro.

También debería saber con anticipación que, si el plan se ha basado en un serio esfuerzo por movilizar recursos internos, un país no se verá obligado a intensificar ese esfuerzo en circunstancias en que su capacidad para hacerlo se haya reducido tan marcadamente. Cualquier esfuerzo adicional de esa índole sería en todo caso para reforzar, y no para sustituir, el financiamiento compensatorio, suponiendo que hubiera margen suficiente para ello. Por último, la disponibilidad de fondos compensatorios ofrecerán a las entidades de crédito internacionales la seguridad de que una relación de precios desfavorable no comprometerá la solvencia del país.

Es evidente que cualquier revisión apreciable del plan de desarrollo llevaría tiempo, y si un país tuviera que aguardar a que ella se llevara a cabo, el empeoramiento de la situación podría motivar que el plan se hiciera impracticable tal como había sido concebido originalmente. Aquí es donde tienen especial significado las medidas de compensación a corto plazo iniciadas por el Fondo Monetario Internacional; esa compensación proporcionaría a un país los medios de sobrellevar la situación durante el período en que se hiciera el examen del plan y se determinara la cuantía de los recursos compensatorios que habrán de aportarse.

Explicado el estrecho vínculo que media entre el financiamiento compensatorio y los planes de desarrollo, se comprenderá que las aportaciones de que se trata no deban normalmente asignarse de modo directo a los productores primarios. Si se les asignaran, no sólo quedarían desfavorablemente afectados los objetivos básicos del programa de desarrollo, sino que, además, el problema del deterioro de la relación de precios podría agravarse en el futuro como resultado del incentivo que el mayor ingreso obtenido ofrecería a los productores.

El nexo entre financiamiento compensatorio y la programación del desarrollo se relaciona además con otra consideración. Para que ese fi-

nanciamiento permita lograr la finalidad que con él se persigue, los recursos adicionales que se movilicen no deben obtenerse a costa de los recursos financieros que ya se suministran a los países en desarrollo. El porcentaje de ingreso nacional que esos recursos representan ahora no debe disminuir, sino que debe ir en aumento hacia el objetivo aceptado del 1 por 100. Los fondos compensatorios deberían constituir una adición neta cuya cuantía debería depender, naturalmente, del deterioro de la relación de precios.

Además, en vista de la pérdida indudable que este deterioro significa, los recursos compensatorios no deberían tener carácter de préstamos sujetos a amortización y a pago de intereses.

4. *La obtención de recursos y su desembolso.*

En vista de las manifiestas diferencias que existen entre el financiamiento compensatorio y otras formas de financiamiento, sería preciso adoptar disposiciones distintas para el primero, que quizá podrían consistir, entre otras cosas, en la creación de un fondo separado; pero eso no quiere decir que se necesitara una nueva institución. Un fondo de ese tipo podría ser administrado por las instituciones internacionales de crédito ya existentes y, entre ellas, las instituciones regionales de crédito.

En el ejercicio de estas nuevas funciones, esas instituciones podrían examinar las solicitudes de financiamiento compensatorio que les fueran presentadas con arreglo a las normas generales aprobadas por los gobiernos. Otra solución podría ser la creación de un grupo de expertos independientes de reconocida autoridad para que se encargasen de examinar esas solicitudes.

A este propósito conviene señalar que la experiencia de los planes de desarrollo ha revelado la necesidad de especificar las inversiones que se necesitan para el logro de los objetivos del plan, los recursos internos que se van a movilizar con ese fin y las aportaciones financieras internacionales que se necesitan para el mismo. Todavía queda mucho por hacer en la tarea de elaborar los métodos y procedimientos apropiados en este sentido. Un problema particularmente difícil para los países en desarrollo es la práctica de las instituciones de crédito internacional de financiar proyectos individuales sin tomar compromisos sobre el total de los fondos externos que se van a necesitar durante todo el período de ejecución del plan. Es de esperar que el procedimiento que se establezca para asignar los recursos de financiamiento compensatorio contribuya a

que los países en desarrollo obtengan todas las seguridades razonables de que podrán contar con los fondos que necesitan para poner en práctica sus planes de desarrollo.

Finalmente, en cuanto a la forma de obtener los recursos necesarios, cada país tendrá naturalmente que determinar lo que le pareciere más conveniente. Sin embargo, si se acudiera a impuestos sobre las importaciones de productos primarios como se prevé en el plan francés de organización de mercados, habría que cuidar que no tuviesen influencia muy sensible sobre el consumo, como se explicó en el lugar pertinente; y, asimismo, que la incidencia de esos impuestos recayera sobre los países importadores y no los exportadores.

Sería también necesario tener en cuenta lo que allí se dijo acerca de la necesidad de vincular estas medidas con el acceso a los mercados, tanto por la importancia que ello tiene en sí mismo como por consideraciones de equidad, pues de lo contrario la incidencia en la obtención de los recursos sería tanto mayor cuanto más productos primarios importara un país.

B

LA CARGA DE SERVICIOS FINANCIEROS Y OTROS ASPECTOS DEL FINANCIAMIENTO EXTERIOR

1. *Situaciones críticas en materia de servicios.*

Este problema de la carga de servicios financieros está ligado estrechamente al lento crecimiento de las exportaciones y el deterioro de la relación de precios del intercambio. Y es clara prueba de la necesidad de una política coherente de cooperación económica internacional. Pues, por un lado, ha decrecido la corriente de recursos financieros internacionales a los países en desarrollo —lo cual es muy lamentable— y, por otro, no se ha facilitado el acceso de las exportaciones de esos países a los países industriales ni asegurado una razonable estabilidad de su poder de compra.

¿En qué otra forma, sino con estas exportaciones, podría pagarse la carga creciente de servicios financieros? El comprimir importaciones para hacerlo tiene sus límites, y estos límites son tanto más estrechos cuanto mayor es la necesidad de importaciones imprescindibles.

Las consecuencias de esta contradicción son manifiestas en una serie

DOCUMENTOS

de países y apremiantes en algunos de ellos, como ya se dijo. Esto no sólo se debe a la acumulación de deudas exteriores, sino también a la relativa cortedad de sus plazos, al interés relativamente elevado de algunas obligaciones y al rendimiento también elevado de ciertas inversiones. De acuerdo con las cifras preliminares de un informe que prepara el Banco Internacional para la Conferencia, la deuda pública externa, así como la deuda externa garantizada por los gobiernos (24) en los países en desarrollo, subió de aproximadamente 8.000-10.000 millones de dólares a fines de 1955 a 24.000 millones a fines de 1962, o sea un crecimiento medio anual de cerca del 15 por 100. Por supuesto, estos aumentos varían mucho de país a país, como se desprende del siguiente cuadro:

DEUDA PUBLICA EXTERNA DE NUEVE PRINCIPALES PAISES DEUDORES

(En millones de dólares de los EE. UU.)

País	A fines de 1955	A fines de 1962	Promedio anual de incremento %
Argentina	(600) *	2.067,1	19
India	309,8	2.925,9	38
Pakistán	147,4	829,2	28
Turquía	(600) *	931,5	7
México	478,9	1.359,9	16
Yugoslavia	331,5	778,1	13
Colombia	276,2	638,8	12
Chile	350,7	741,9	11
Brasil	1.380,3	2.349,0	8
TOTAL	(4.475)	12.621,4	16

* Estimaciones.

FUENTE: Banco Mundial de Reconstrucción y Fomento, Departamento de Economía.

Los servicios de interés y amortización (25) de estas deudas subieron de 900.000.000 de dólares en 1956 a 3.100 millones en 1963, lo cual sig-

(24) Excluidos los países socialistas. Estos datos excluyen las obligaciones netas divididas de operaciones con el Fondo Monetario Internacional y deudas comerciales autorizadas. Si estas deudas se incluyen, las cifras de 1962 subirían aproximadamente a 28.000 millones de dólares.

(25) Excluidos los países socialistas. En los dos períodos las amortizaciones representaron más de 2/3 del total.

nifica un crecimiento medio anual del 19 por 100. Desde luego, el monto de estos servicios no sólo depende de la cuantía de la deuda, sino también de sus vencimientos. Como puede verse en este otro cuadro, un número considerable de países en desarrollo están afrontando un problema muy serio por el plazo relativamente muy corto de las obligaciones.

PROPORCION DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA Y DE LA DEUDA GARANTIZADA ¹ POR LOS GOBIERNOS, PAGADERA DENTRO DE LOS PROXIMOS CINCO AÑOS

50 % o más	40-49 %	30-39 %	20-29 %
Argentina	Birmania	Ecuador	Bolivia
Brasil	Ceilán	Etiopía	Rep. Dominicana
Guatemala	Chile	Irán	India
Israel	Colombia	Nicaragua	Pakistán
México	Costa Rica	Nigeria	Paraguay
Filipinas	El Salvador	Perú	Sudán
Turquía	España	Tailandia	Uruguay
Venezuela			
Yugoslavia			

FUENTE: Banco Mundial de Reconstrucción y Fomento, Departamento de Economía.

¹ Excluidos atrasos comerciales a corto plazo.

Los préstamos e inversiones destinados a los países en desarrollo no siempre se han inspirado en sus necesidades de recursos y posibilidades de pago, sino que, con frecuencia, han obedecido principalmente a las conveniencias inmediatas de los países exportadores de bienes de capital. Esto suele haber llevado a otorgar plazos que, si bien podrían justificarse en operaciones individuales, no resultaban compatibles con una prudente estimación de las posibilidades de pago de un país.

En realidad, de poco sirve el cuidado que las instituciones de crédito internacional han puesto en graduar la duración de sus préstamos, en relación a las condiciones de cada país, si por cauces separados se realizaban operaciones de aquella naturaleza que trastornan los pagos exteriores.

Como quiera que fuera, los hechos están ahí y es necesario hacerles frente sin tardanza. La manera de hacerlo está siendo objeto de examen en organismos calificados y aquí sólo se formularán algunas consideraciones generales, por ser atinentes a esta Conferencia.

Dos aspectos se presentan en este sentido. Por un lado, los proble-

mas críticos que se plantean a una serie de países; y, por otro, la necesidad de evitar la repetición de estos hechos con medidas que conciernen tanto a los países que aportan recursos financieros internacionales como a los que los reciben.

2. *Consolidación y alargamiento de deudas.*

En cuanto a lo primero, parecería inevitable la consolidación de una serie de obligaciones a plazos cortos o medianos y el alargamiento medio del plazo en toda la deuda exterior de algunos países. La experiencia ha demostrado, más de una vez, en el plano interno y el internacional, que situaciones muy críticas de endeudamiento han podido resolverse en esta forma conjurando serios peligros. El hacer frente a obligaciones perentorias mediante otras obligaciones que no tardarán en serlo pospone simplemente el desenlace, pero no lo evita.

Es claro que no se trata de un simple cálculo matemático de cómo podrán reducirse los servicios estirando los plazos. El problema no podría divorciarse de la política económica de un país. Tiene, pues, que formar parte de un plan de desarrollo en que se prevea la aplicación de los recursos liberados por el alivio de la carga de servicios en virtud del arreglo de las deudas, así como de los otros recursos internos o externos con que se cuenta para cubrir el programa de inversiones.

No cabe duda que un elemento importante en este reajuste de la deuda exterior está en el financiamiento compensatorio. El resarcir a un país de la pérdida que ahora experimenta por el deterioro de la relación de precios y ponerle a cubierto de futuras pérdidas —como antes se ha explicado— dará una base mucho más firme que ahora para asentar esas operaciones de reajuste de la deuda exterior, así como las nuevas operaciones que se realicen en el futuro. Más aún: se concibe que recursos de estas aportaciones de compensación se asignen por los gobiernos al pago de los servicios de las nuevas obligaciones que surjan del reajuste. Sin duda que este factor adicional de seguridad contribuiría notablemente a hacer más viable la operación y especialmente la reducción de la carga de intereses.

El otro problema, el de evitar la repetición de los hechos que han llevado a las situaciones críticas que preocupan, también tiene que relacionarse a la necesidad de adaptar las operaciones internacionales de préstamos e inversión a los requerimientos de cada plan económico. La composición de la deuda de un país en desarrollo, en cuanto a índole,

plazo y otras características, no puede ser arbitraria; ha de responder a las condiciones y necesidad de cada país.

3. *Problemas que serán mejor resueltos con planes de desarrollo.*

Las ideas han avanzado mucho en esta materia en los últimos años, pero no suficientemente. Sería altamente deseable que, si un plan se juzga válido por quienes tienen que decidir la aportación complementaria de recursos internacionales, estos recursos se comprometan en principio por la duración del plan; la efectividad del compromiso quedaría sujeta, desde luego, al cumplimiento de las condiciones básicas del plan, así como a la presentación de proyectos específicos. Pues bien: este examen de conjunto del plan y su necesidad de recursos financieros, daría oportunidad a las instituciones y gobiernos que los suministran a concertar las diferentes operaciones, de manera que resulten compatibles con el plan y con las posibilidades de pago holgado de servicios en función del crecimiento probable de las exportaciones y de las necesidades de importación y otros pagos exteriores.

Por supuesto que en el juego de compromisos recíprocos que supone una operación de esta naturaleza, los países que reciben la aportación de recursos tendrán que asumir, entre otras obligaciones, la de constatar previamente a quienes se hubieran comprometido a suministrar los recursos internacionales acerca de cualquier operación marginal no comprendida dentro del financiamiento global del plan de desarrollo. De otro modo se correría el riesgo de volver a caer en situaciones críticas.

Desde otro punto de vista, la existencia de un plan es la única forma de resolver un problema que se vincula al comercio exterior en los países en desarrollo. Ya se ha comenzado a dar pasos en buena dirección para hacerle frente, pero la solución de fondo sólo podrá conseguirse gracias a la visión global de un plan. Nos referimos al financiamiento con recursos exteriores de una parte de las inversiones internas.

Ha habido una gran renuencia a hacerlo, pues se consideraba que esos recursos debieran dedicarse exclusivamente a la importación de bienes de capital. De manera que un país en desarrollo que encontrara conveniente producir internamente parte de esos bienes no podía hacerlo con esos recursos internacionales: tendría necesariamente que emplear sus propios recursos limitados, tanto para ello como para los gastos internos de las inversiones realizadas con bienes importados.

Si bien se mira, los recursos exteriores se necesitan para cubrir la insuficiencia de recursos internos dentro de un programa de inversiones; y si se emplean eficazmente en cubrir cualesquiera de esas inversiones y no en gastos de consumo, no interesa, desde el punto de vista económico, si esos recursos exteriores cubren el costo de los bienes de capital importados o el de las inversiones internas.

Es posible que en esta actitud haya prevalecido el propósito de alentar las exportaciones de bienes de capital en los grandes centros, lo cual, si bien es comprensible, no coincide necesariamente con las exigencias de una buena política de desarrollo, puesto que no hay por qué estimular importaciones de ciertos bienes de capital cuando ellos pueden producirse económicamente en los países en desarrollo. Por lo demás, si los recursos exteriores se emplean internamente, ya sea en la producción de esos bienes o en gastos locales de inversión, no por ello se perderán desde el punto de vista del comercio exterior. En efecto: se emplearán en otras importaciones; no quedarán, pues, ociosos, puesto que no es perceptible tendencia alguna en los países en desarrollo hacia la acumulación exagerada de reservas monetarias.

Sería, pues, conveniente apartarse de aquella rígida separación de recursos y no sólo en el aspecto que acaba de señalarse, sino también en este otro aspecto importante. En este informe se ha subrayado la conveniencia de formar agrupaciones de países en desarrollo para estimular su comercio recíproco contribuyendo en esta forma a la reducción del déficit virtual del intercambio. Pues bien; aquel deseo de los países industriales de fomentar sus propias exportaciones de bienes de capital suele impedir que los recursos financieros obtenidos en ellos por un país en desarrollo puedan emplearse en otros países en desarrollo en adquirir esos mismos bienes en condiciones competitivas. Esto forma parte del problema general del multilateralismo en el empleo de los recursos financieros internacionales; pero mientras este problema no se resuelve sería aconsejable introducir este otro elemento de flexibilidad, como parte integrante de la política de cooperación internacional al desarrollo económico.

Si así se hiciese se daría considerable estímulo a las exportaciones de bienes de capital de unos países en desarrollo a otros, así como a los países industriales, en el curso del tiempo.

En las circunstancias presentes, los países en desarrollo se encuentran en inferioridad de condiciones, pues no pueden competir con los países más avanzados en los créditos de exportación que éstos conceden.

Para corregir esta situación desigual, el Banco Interamericano de Desarrollo ha iniciado un sistema de créditos de exportación para los países latinoamericanos, y es de esperar que pueda contarse con los recursos necesarios para dar todo el impulso que requieren estas operaciones. Asimismo, sería deseable que un sistema similar se extendiera al resto de los países en desarrollo y que se estudiara asimismo la posibilidad de implantar un régimen de seguros para esos créditos.

Esa vinculación estrecha de los recursos exteriores que se acuerdan a un país en desarrollo con proyectos específicos basados en la importación de bienes de capital también se inspira en la necesidad de examinar cuidadosamente los proyectos. Pero si no hay un plan de desarrollo dentro de cuyo marco general se realiza tal examen, nada impide que los recursos internos se empleen en proyectos de baja prelación o que carecen de sentido económico o social.

Todas estas consideraciones fortalecen la necesidad de planificación y conviene subrayarlo así en este informe. Es la mejor forma, por lo demás, de dar el máximo de efectividad a la política de cooperación financiera.

En este sentido hay que recordar que en los países desarrollados se está discutiendo mucho la cuestión de hasta qué punto los recursos internacionales que se han asignado a los países en desarrollo en los últimos años han sido utilizados eficazmente.

Se han hecho comparaciones con el Programa de Recuperación Europea, programa de ayuda que fue acompañado del rápido resurgimiento que se registró en la posguerra en la Europa occidental en el curso de unos pocos años y que permitió terminar este programa a medida que los países iban recobrando su vigor económico.

No cabe duda que a los países en desarrollo les queda mucho por hacer en cuanto a la adopción de medidas internas que les permitan aprovechar más eficazmente la asistencia exterior que reciben. Más adelante nos referiremos a ellas.

Pero, en cualquier caso, no cabe hacer una comparación válida entre la ayuda que se proporcionó a la Europa occidental después de la guerra y los recursos que ahora se ponen a disposición de los países en desarrollo. En primer lugar, la cuantía media anual de la ayuda económica que se proporcionó a la Europa occidental de 1948 a 1951 fue del orden de 12 dólares *per capita*, mientras que la asistencia correspondiente que ahora se suministra a los países en desarrollo se cifra en unos cuatro dólares.

Sobre todo, por su naturaleza misma, los problemas de los países en desarrollo no se prestan a soluciones rápidas o repentinas. La tarea de corregir un retardo económico secular no puede compararse con el problema de la recuperación económica europea, ni siquiera después de una guerra destructiva.

CAPITULO IV

COMERCIO ENTRE LOS PAISES SOCIALISTAS Y EL RESTO DEL MUNDO, ESPECIALMENTE CON LOS PAISES EN DESARROLLO

1. *Potencial de intercambio de los países socialistas.*

La importancia de los países socialistas en la economía mundial se refleja en el hecho de que su participación industrial del mundo es, según se calcula, del orden de un tercio. Pero la participación de esos países en el comercio mundial no tiene la misma importancia relativa.

Este hecho, unido a los planes adoptados por esos países para llevar adelante un proceso de rápida expansión económica, señala la posibilidad de un volumen de comercio con el resto del mundo mucho mayor que el actual. La forma en que ese potencial de intercambio pueda convertirse en realidad y ayudar a otros miembros de la comunidad mundial a obtener progresivamente los beneficios del desarrollo económico, constituye una de las más importantes cuestiones sometidas a la Conferencia.

El nivel relativamente bajo de comercio que tienen actualmente los países socialistas con el resto del mundo ha de examinarse dentro de una perspectiva amplia. Antes de las revoluciones ocurridas en tales países, la estructura del comercio exterior de esos países (con excepción de la República Democrática Alemana y Checoslovaquia) era análoga a la de los países en desarrollo: suministraban a los países industriales cierto número de productos primarios a cambio de manufacturas y comerciaban muy poco entre sí o con las demás regiones en desarrollo. Antes de la segunda guerra mundial, los países menores de este grupo no tenían muchas relaciones comerciales con la Unión Soviética, que ya había edificado su economía industrial; en tanto que después de ella esas relaciones acusaron un marcado aumento, mientras que su co-

mercio con el resto del mundo fue mucho más reducido que antes de la guerra.

Este cambio en la orientación del comercio exterior de esos países no cabría atribuirse exclusivamente a causas económicas, aunque sin duda encontraron ventajas en su comercio recíproco. Pero puede ser que tuvieran más importancia aún los acontecimientos políticos, cuyo examen queda fuera del ámbito del presente informe. No obstante, cabe esperar, si continúa el cambio favorable que ha venido ocurriendo en la esfera política internacional, que podrían surgir nuevas e importantes posibilidades de relaciones comerciales más estrechas entre las economías socialistas y las de iniciativa privada, con recíprocas ventajas.

Hace años que viene registrándose un rápido aumento en las exportaciones de los países socialistas al resto del mundo. Según se ven en el cuadro siguiente, esas exportaciones pasaron de 1.900 millones a 4.700 millones de dólares entre 1955 y 1962, y durante ese mismo período las exportaciones a los países en desarrollo aumentaron aproximadamente de 400 a 1.900 millones de dólares.

EXPORTACIONES DE LOS PAISES DEL CAEM (26)

(en millones de dólares de los Estados Unidos)

	1955	1962	Tasa del crecimiento anual (%)
A los países del CAEM	4.750	10.150	11,5
Al resto del mundo	1.900	4.760	14,0
A los países industrializados de iniciativa privada.	1.480	2.750	9,3
A los países en desarrollo	420	1.910	24,0
Total de las exportaciones	7.950	15.170	9,7

Aunque las exportaciones de los países en desarrollo al mundo socialista equivalen todavía a menos del 5 por 100 del total de sus exportaciones, el incremento de estas exportaciones en años recientes representa una proporción importante de la expansión total en el valor de las exportaciones de esos países, según lo indican las siguientes cifras:

(26) Los totales de los años 1955 y 1962 en ambos cuadros no corresponden a la suma exacta de sus componentes debido a residuos que no se pueden asignar específicamente a países determinados. Cifras basadas en datos suministrados por la Oficina de Estadísticas de las Naciones Unidas.

EXPORTACIONES DE LOS PAISES EN DESARROLLO

(en millones de dólares de los Estados Unidos)

	1955	1962	Tasa del crecimiento anual (%)
A los países industrializados de iniciativa privada.	17.210	21.030	2,9
A los países en desarrollo	5.840	6.550	1,6
A los países del CAEM	445	1.420	18,0
Total de las exportaciones	23.957	29.630	3,1

Los países socialistas miembros del CAEM (Consejo de Asistencia Económica Mutua) proyectan un crecimiento considerable de su comercio exterior. Según los cálculos de la secretaria de la Comisión Económica para Europa, si se realizan los planes de crecimiento del ingreso nacional que tienen actualmente en curso estos países, las importaciones totales podrían aumentar de 15.200 millones de dólares en 1962 a casi 30.000 millones de dólares en 1970 y a más de 50.000 millones en 1980.

Si se pudiera partir del supuesto de que la proporción correspondiente a los países en desarrollo se mantendrá aproximadamente al 100 por 100 del total como es ahora, esto implicaría una posible expansión de los mercados de exportación de estos últimos en los países del CAEM de 1.400 millones de dólares en 1962 a 3.000 millones de dólares en 1970 y a más de 5.000 millones de dólares para 1980.

Por otra parte, ciertos países del CAEM prevén incrementos de la participación en el comercio con los países en desarrollo dentro de la cifra total, y si ello ocurre también en el caso de los demás países del grupo, es evidente que el potencial de expansión sería mayor del que se acaba de indicar.

Pero ¿no podría evolucionar acaso la política del CAEM en forma tal que reduzca la importancia relativa del comercio con los países en desarrollo y con el resto del mundo en general?

A este respecto, la situación de los países socialistas difiere mucho. Por una parte, la Unión Soviética, con sus vastos recursos naturales, podría encontrarse en condiciones de mantener su propia tasa de desarrollo económico con muy poca necesidad de intensificar más su comercio exterior, aun en el caso de que mejorasen las relaciones internacionales. No puede decirse igual cosa de los otros países socialistas, que, por la índole misma de sus economías, necesitan acrecentar su comercio con

el resto del mundo. De ahí que sea de interés evidente para ellos llegar a una fórmula más dinámica de comercio exterior.

Pero también la Unión Soviética, pese a las consideraciones anteriormente mencionadas, ha expresado su interés en participar activamente en una nueva división internacional del trabajo con el resto del mundo, tanto con los países industriales como con aquellos que se encuentran en vías de desarrollo, a fin de lograr, gracias al comercio internacional, el aprovechamiento más eficaz posible de sus recursos productivos.

Ni la constitución ni el mecanismo del CAEM oponen obstáculo alguno a un desenvolvimiento intenso del intercambio con el mundo de la iniciativa privada. Además, hasta la fecha, este desenvolvimiento ha comenzado en la práctica, si bien no ha rebasado los límites modestos de un esfuerzo inicial emprendido en circunstancias generalmente desfavorables. Así, entre 1955 y 1962, según se ve en el primer cuadro, el comercio entre los países del CAEM aumentó a una tasa media anual del 11,5 por 100, mientras que el comercio con los países industriales se incrementó a una tasa del 9,3 por 100 anual, y el comercio con los países en desarrollo a una tasa de 24,0 por 100 anual (27).

2. *El comercio entre los países socialistas y los países de iniciativa privada.*

El establecimiento de condiciones más favorables al comercio entre países socialistas y países en desarrollo tendría que considerarse a la luz de las relaciones entre dichos países socialistas y los países de iniciativa privada en general. El comercio mundial es una red muy íntimamente trabada, y los obstáculos que se presentan en cualquiera de sus partes repercuten en todos los demás.

El pequeño volumen de comercio entre los países de economía socialista y los países desarrollados de iniciativa privada se atribuye a distintos motivos. Por un lado, se asegura que muchos de los países de iniciativa privada discriminan en contra del comercio con los países socialistas recurriendo a diversos medios, entre los cuales figura la aplicación de controles para ciertas categorías de exportaciones y la negativa a conceder el trato de nación más favorecida en lo que respecta a las importaciones. Por otro lado, se afirma que el sistema de comercio

(27) Excluida Cuba, la tasa sería algo menor del 20 por 100.

de los países socialistas no permite verificar si se cumplen debidamente los compromisos de ese trato de nación más favorecida; que la especificación del país de origen en los programas de importaciones, así como la regulación cuantitativa de las importaciones en general, puede entrañar discriminación; y que, en todo caso, el nivel de comercio depende de los planes de los países socialistas y de su aptitud para satisfacer las necesidades específicas de los países de iniciativa privada, tanto los avanzados como los países en desarrollo, antes que de los obstáculos que pudieran encontrarse en estos países.

De nada serviría discutir en el presente informe el fondo de esta controvertida cuestión. Por fortuna, se nota cierto progreso en la posibilidad de encontrar un *modus vivendi* en esta materia. Cada parte empieza a comprender la necesidad de respetar el sistema de la otra y trata de ajustar su política en forma de encontrar una solución mutuamente satisfactoria. Este espíritu de avenencia imperó en la reunión de expertos de siete países, de sistemas económicos y sociales diferentes, que se celebró en Ginebra, con el auspicio de la Comisión Económica para Europa, en septiembre de 1963. Los expertos pudieron convenir en que había desarrollar las relaciones comerciales a base de una reciprocidad efectiva y el mutuo beneficio, con el consiguiente "aumento en el volumen y composición del intercambio comercial entre los países con sistemas económicos distintos que den satisfacción a los países con quienes comercian y pueden servir de base a un nuevo desarrollo equilibrado de las transacciones a largo plazo" (28). También hubo consenso general en que sería mucho más provechoso enfocar la cuestión con este criterio realista y práctico que discutir detalladamente sus aspectos teóricos.

Los expertos reconocieron asimismo que mientras los países desarrollados de iniciativa privada emplean aranceles en la regulación de su comercio exterior, estos aranceles no cumplen las mismas funciones en los países socialistas. Las importaciones de los países socialistas están determinadas por sus planes económicos nacionales y por el monopolio

(28) Comisión Económica para Europa, *Informe preliminar del Grupo Especial al Comité de Fomento del Comercio en su 12.º período de sesiones*, publicado originalmente el 2 de octubre de 1963 con la signatura TRADE/140 y luego como documento E/CONF.46/PC/47, destinado a la Conferencia sobre Comercio y Desarrollo (inciso b) del párrafo 24 del Anexo A). El Grupo está integrado por expertos designados por los Gobiernos de Checoslovaquia, Estados Unidos, Francia, Hungría, Reino Unido, Suecia y U. R. S. S.

estatal del comercio exterior: los aranceles tienen una función complementaria, que es la de desalentar las importaciones procedentes de países que no conceden el trato recíproco de nación más favorecida. Cuando los países de iniciativa privada negocian entre sí mutuas reducciones de aranceles, la función comparable de éstos en cada uno de los diversos países negociadores permite llegar a concesiones manteniendo la debida equivalencia. En cambio, cuando existen diferencias básicas de sistema comercial, la forma primordial de obtener la reciprocidad es mediante compromisos recíprocos en cuanto al aumento del volumen y de la variedad de las importaciones de cada una de las partes.

Se ha sugerido que, en vista de que el arancel de aduanas desempeña un papel distinto en cada uno de los dos sistemas económicos y sociales, se examine la posibilidad de reducir los precios internos en los países socialistas a manera de contrapartida de la reducción de aranceles en los países de iniciativa privada. Ahora bien; esto no daría el resultado que se busca. Una rebaja de los precios en los países socialistas no sería suficiente, por sí sola, para aumentar las importaciones, como ocurre en los países de iniciativa privada cuando se rebajan los aranceles de aduana. La magnitud de las importaciones en los países socialistas depende de las cantidades que se hubieran asignado en los planes económicos, y estas cantidades a su vez dependen de la cuantía de las exportaciones que se espera realizar. Así, pues, haría falta incrementar las exportaciones para hacer lo mismo con las importaciones, y sólo en ese caso tendría sentido la rebaja de precios a fin de estimular el consumo de esas mayores cantidades de productos importados. A su vez, el volumen de exportaciones depende, por un lado, de la aptitud de los países de iniciativa privada, y, por otro, la disposición de estos últimos para importar esos productos.

Durante muchos años, el principal objetivo de los países socialistas era alcanzar tasas de crecimiento muy elevadas, basadas en gran parte en una rápida expansión de la industria pesada, que habría de permitirles alcanzar el nivel de vida de los países del Occidente. Con esta idea dieron preferencia a las importaciones de maquinaria y de equipo en general, provenientes principalmente de los países desarrollados, antes que a las importaciones de bienes de consumo o de productos que, como las bebidas tropicales, consideran suntuarios o al margen de sus prácticas habituales de consumo.

Más recientemente han aumentado mucho las importaciones de productos alimenticios, materias primas y bienes terminados de consumo

personal. Pero la cantidad de divisas disponible para tales importaciones sigue limitada, necesariamente, por el volumen total de recursos que puedan obtenerse mediante la venta de productos de exportación. Si los países socialistas pudieran exportar más, ya fuera de los países desarrollados o a los países en desarrollo, les sería más fácil importar mayores cantidades de productos primarios y de manufacturas terminadas que tienen ahora un bajo orden de prelación en sus programas de importaciones.

3. *Perspectivas de un mayor intercambio con los países en desarrollo.*

¿Qué perspectivas concretas existen de un aumento considerable del comercio de los países en desarrollo con los países socialistas?

El futuro intercambio de los países socialistas no puede considerarse como una simple proyección del pasado. Si bien los planes actuales de dichos países se basan en supuestos económicos y políticos relacionados con la experiencia de años pasados, un cambio en dichos supuestos podría significar para los países en desarrollo la posibilidad de que su comercio con el mundo socialista llegara a ser mucho mayor que el que puede inferirse de los planes actuales. Por ejemplo, uno de los asuntos más importantes que se plantean a los países socialistas en sus planes para el futuro es saber si podrán tener siempre acceso a fuentes externas de abastecimientos de productos básicos para su economía, y si les será posible colocar sus productos de exportación en las cantidades deseadas sin correr otros riesgos que los propios del comercio.

Por el momento sólo cabría basar la estimación de posibilidades de comercio sobre los planes existentes. Conforme a estos planes, las perspectivas comerciales varían mucho según sus productos. En el caso de los productos agrícolas de la zona templada, por ejemplo, parece que los países socialistas están decididos a incrementar su producción al máximo, a fin de satisfacer las exigencias del crecimiento de la población y del mejoramiento del nivel de vida. En vista de ello, las perspectivas a largo plazo para la importación de productos de la zona templada pueden llegar a ser desfavorables con el correr del tiempo, aunque mejoren esporádicamente. Sin embargo, no debería descontarse la posibilidad de que en los países socialistas, lo mismo que en los países de iniciativa privada, una proporción del incremento de la demanda interna pudiera abastecerse con importaciones. Aun cuando esa proporción fuese muy pequeña, podría representar cantidades apreciables para los

países de exportación primaria. Por tanto, sería conveniente explotar las oportunidades que ello ofrezca para abrir mercados a la exportación de productos primarios, especialmente si, pese a sus deseos de aumentar su producción, los países socialistas resuelven no utilizar tierras marginales, cuyo costo de explotación es elevado.

Lo mismo puede decirse de las materias primas industriales, cuyo mercado puede ser importante para los países en desarrollo durante los próximos años si los países socialistas adoptan medidas que den a las importaciones una adecuada participación en su consumo total, dentro de un marco de reciprocidad comercial, y si además pudieran tener razonable seguridad de que tendrán acceso regular a las fuentes de abastecimiento.

El creciente potencial de consumo de los países socialistas ofrece perspectivas favorables para los alimentos y bebidas tropicales. Si el consumo *per capita* de esos productos alcanzara en 1980 los niveles que prevalecen en la actualidad en los países de la iniciativa privada más ricos, su importación podría llegar a cifras muy considerables. Partiendo de ciertos supuestos basados en estas premisas, se ha estimado que las importaciones de dichos productos por los países del CAEM, que en 1961 alcanzaba apenas la cifra de 130.000.000 de dólares, podrían llegar en 1980 a unos 3.000 millones.

Del mismo modo, la posibilidad de importar manufacturas de los países en desarrollo puede ser muy grande, pues el crecimiento del ingreso se refleja en una demanda cada vez mayor de productos industriales de consumo; para que esta demanda se exprese en crecientes importaciones, sería indispensable que los países socialistas introduzcan una conveniente división del trabajo en esta materia. Esta tendencia ha comenzado ya a manifestarse en la importación de artículos industriales procedentes de países en desarrollo, principalmente de la India y de la República Árabe Unida.

Sería muy conveniente que los países socialistas indicaran sus metas a largo plazo de importación de productos primarios y de artículos industriales de los países en desarrollo; estos datos desempeñarían un importante papel en la formulación de los planes de exportación de los países en desarrollo, así como en reducir sus planes para el déficit de su comercio exterior.

Para que se realicen todas las posibilidades indicadas, los países en desarrollo deberían incrementar paralelamente sus importaciones procedentes de los países socialistas. Estos han expresado su disposición

a suministrar un volumen cada vez mayor de bienes de capital necesarios para el desarrollo, aunque existen diferencias entre ellos en cuanto a su experiencia y conocimiento de los mercados de los países en desarrollo. Algunos de los países socialistas han obtenido ya ese conocimiento, que les ha permitido realizar un activo comercio de exportación de maquinarias y equipo; para otros, en cambio, se trata de un problema relativamente nuevo que exige esfuerzos considerables de organización y de adaptación a las condiciones y necesidades de los países en desarrollo.

Se ha expresado el temor de que, si se realizasen las posibilidades de intercambio entre los países en desarrollo y los socialistas, la economía de algunos de los países más pequeños podría llegar a depender indebidamente del poder adquisitivo de los más grandes, peligro que por otra parte podría ser mucho mayor si el poder adquisitivo estuviese en manos de órganos estatales o de grandes empresas comerciales. El hecho es que la dependencia exclusiva o preponderante de un solo mercado comprador en cualquier parte del mundo tiene serios inconvenientes, cuya magnitud es inversamente proporcional al tamaño del país exportador. Esta es una de las razones primordiales para diversificar no sólo las exportaciones, sino también el destino de la mismas. Es de esperar que tales situaciones podrán evitarse mediante un desarrollo bien equilibrado del intercambio entre todos los países.

4. *Los convenios bilaterales y su significación.*

En toda evaluación de las posibilidades de un rápido aumento del comercio entre los países socialistas y los países en desarrollo han de tenerse en cuenta los inconvenientes del bilaterismo. Son bien conocidos. Sin embargo, aunque la situación todavía no es plenamente favorable a la aplicación universal del sistema del comercio multilateral, que es muy de desear, los convenios bilaterales son convenientes como instrumento para promover nuevas exportaciones y, correlativamente, nuevas importaciones (29).

(29) Tratándose del comercio bilateral, los países socialistas suelen ofrecer convenios bilaterales de pagos en las monedas de los respectivos países en desarrollo. Todo déficit o superávit resultante de los convenios en un período dado se salda en el curso de un período subsiguiente mediante la entrega de productos por valor de la suma debida. Por lo general, el comercio en ambas direcciones se efectúa a precios del mercado mundial.

Sería un grave retroceso en esa aplicación universal del multilateralismo si se extendiera el comercio bilateral en donde las transacciones se realizan actualmente en forma multilateral. Pero es muy distinto el caso que aquí se presenta, pues se trata de abrir nuevas corrientes comerciales mediante convenios bilaterales antes que retroceder del régimen multilateral al bilateral.

Los convenios bilaterales pueden concertarse por períodos largos o cortos. Los convenios a largo plazo pueden asegurar un aumento sostenido del intercambio durante cierto número de años, estableciendo metas para la expansión comercial recíproca, en general o respecto de ciertos productos. Tales son los que pueden proporcionar así una base para plantear un incremento de la producción con fines de expansión.

Debe hacerse una importante distinción entre el bilateralismo en las indicadas condiciones y el que caracterizó a la gran depresión de los treinta. En aquella época se recurrió a convenios comerciales de esa clase para proteger a las exportaciones contra las desastrosas restricciones que las amenazaban en las circunstancias prevalecientes. Ante la imperiosa necesidad de restringir la importación, los países que comerciaban en virtud de convenios bilaterales trataron de efectuar sus importaciones en los países que adquirirían sus productos de exportación, en cantidades equivalentes a las de éstas, aun cuando los precios fuesen más altos que los de otras fuentes de abastecimiento.

De este modo, los convenios bilaterales no se utilizaron entonces como instrumento de expansión del intercambio, sino como medio de desviar las corrientes comerciales. La cuestión actual de los convenios bilaterales con los países socialistas es diferente, puesto que pueden emplearse fundamentalmente para generar corrientes comerciales adicionales que de otro modo no se darían. Así los convenios bilaterales pueden utilizarse como instrumentos de expansión del comercio, a condición de que estimulen un mayor intercambio en lugar de desviar las corrientes comerciales y siempre que las transacciones se basen en los precios internacionales.

Por consiguiente, los países en desarrollo podrían mantener y aumentar su comercio internacional en la medida permitida por el acceso que les dieran los países de iniciativa privada, ampliando al mismo tiempo su comercio con los países socialistas.

El objetivo final debiera ser extender el multilateralismo al comercio mundial en su totalidad. En este sentido, se concibe un tipo de convenio bilateral compatible con el multilateralismo: por ejemplo,

sería posible concertar convenios en los que se especificasen las mercaderías que los países del caso desearan importar y exportar, sin tratar de establecer un estricto equilibrio comercial por pares de países.

Los países socialistas, como ya se dijo, siguen el principio de concertar contratos a largo plazo en su comercio de importación y exportación. En algunos de los países de iniciativa privada se ha reconocido en los últimos tiempos las ventajas que pueden obtenerse por este precedente. He aquí, por ejemplo, una de las recomendaciones y conclusiones principales de la misión comercial de las Cámaras de Comercio de Birmingham y Londres que visitó la Unión Soviética en mayo de 1963.

“El hecho de que el Ministerio Soviético de Comercio Exterior esté dispuesto a hablar de contratos por cinco años, tanto para comprar como para vender, constituye un paso muy importante y significativo. La industria británica debería aprovechar plenamente la oportunidad. Las distintas ramas de la industria podrían planificar su producción por anticipado e incluso ampliar sus instalaciones para atender los pedidos soviéticos” (30).

En otras palabras, los contratos a largo plazo (31) concertados en virtud de convenios bilaterales pueden proporcionar una sólida base para la planificación industrial de los países de iniciativa privada y de los países socialistas.

Los convenios bilaterales a corto plazo son utilizados por los países socialistas y también por algunos países en desarrollo. En los casos en que un país tropieza con dificultades para exportar, sea por la debilidad del mercado de ciertos productos, por la sobrevaluación de los tipos de cambio, por la discriminación de otros países o por otros factores diversos, tales convenios pueden servir como un medio para colocar exportaciones. En efecto, lo que ocurre es que el país interesado utiliza su poder de importación como medio para vender sus exportaciones por conductos bilaterales. Aunque en su mayor parte el comercio de los países socialistas —entre ellos mismos y con el resto del mundo— se basa en un sistema de convenios bilaterales, ciertos países de iniciativa privada también procuran establecer una base de intercambio bilateralmente equilibrada con su comercio en los países socialistas. En ese sentido

(30) *Trade Prospects in the U. S. S. R.: a survey for businessmen*, Report of the Birmingham and London Chambers of Commerce, mayo de 1963, pág. 18.

(31) Por otra parte, ha de recordarse que Francia y el Reino Unido practican desde hace tiempo este sistema con países a los que están unidos por vínculos especiales.

se ha mencionado el caso de países desarrollados que insisten en un equilibrio en sus transacciones con los países socialistas, a fin de dar salida adicional a sus productos exportables que tropiezan con dificultades en otros mercados.

5. *Posibilidades del comercio multilateral.*

Es indudable que el comercio multilateral ofrece notables ventajas en relación con el bilateral, y que debe hacerse todo lo posible para ampliarlo hasta eliminar este último. Pero para esto no basta con aplicar una fórmula: se trata principalmente de crear condiciones favorables al desarrollo de las transacciones multilaterales.

A este respecto conviene recordar que los países socialistas han declarado repetidamente que el comercio bilateral que realizan es resultado de las circunstancias, y que se podría avanzar hacia el comercio multilateral si las circunstancias evolucionan favorablemente. En realidad, no hay razón para que la planificación sea incompatible con el multilateralismo. En condiciones adecuadas el equilibrio multilateral podría planificarse lo mismo que el bilateral.

Los países del CAEM han dado un paso en este sentido al establecer recientemente un sistema multilateral de pagos entre ellos. Es de esperar que ese sistema pueda extenderse gradualmente al resto del mundo, dando así un impulso considerable al comercio internacional.

Los factores que tienden a estimular el comercio bilateral en vez del multilateral quizá dependen más bien de la amplitud y la composición del comercio que del sistema económico bajo el cual se realiza. Un bajo nivel de intercambio no favorece, por cierto, al multilateralismo. En general, mientras mayores sean el volumen de intercambio, el número de países participantes y la variedad de las mercaderías, tanto mayores serán las posibilidades de compensación multilateral. Por esta razón, y por las consideraciones anteriores, parece ser condición necesaria para que los países socialistas alcancen el objetivo del multilateralismo que se amplíe la órbita de su comercio con el resto del mundo, se trate de países desarrollados o en desarrollo. A su vez, el sistema multilateral intensificará esta expansión del intercambio.

CAPITULO V

EL MECANISMO INSTITUCIONAL DEL COMERCIO MUNDIAL
Y DESARROLLO1. *Deficiencias del mecanismo existente y la necesidad de corregirlas.*

Después de haberse discutido en este informe una serie de posibles medidas comerciales y financieras para eliminar el déficit virtual del intercambio es necesario preguntarse si el mecanismo institucional existente resulta o no adecuado para la ejecución sistemática de estas medidas y para modificarlas o adoptar otras nuevas, según las exigencias cambiantes de la realidad y, en fin, para llevar a la práctica la política en que aquéllas debiera articularse.

En este sentido los argumentos que se formulan generalmente acerca del mecanismo existente son los siguientes:

Primero, el GATT está lejos de tener universalidad, pues sus miembros directos son 61 y sus miembros asociados 13 (32), mientras los gobiernos miembros de las Naciones Unidas y las agencias especializadas —que han sido invitados a participar en esta Conferencia— son 122 países.

Segundo, los problemas del comercio internacional se tratan de una forma fragmentaria y no como partes del problema general de desarrollo que es necesario atacar en varias formas convergentes, con objetivos claramente determinados.

Tercero, si bien es cierto que el GATT ha demostrado ser un mecanismo apto para ocuparse de los problemas de comercio entre los países industriales, no ha probado igual eficacia en cuanto al comercio de los países en desarrollo con aquéllos, ni ha promovido las relaciones de estos países entre sí. De ahí la renuncia de muchos de estos últimos a participar en esta organización.

Cuarto, el GATT ha sido concebido como mecanismo de expansión del comercio internacional mediante el régimen arancelario; el comercio entre Estados se ha considerado como excepción. De ahí que la Unión Soviética y varios países socialistas que regulan principalmente su comercio mediante convenios bilaterales de importación y exportación, han

(32) Se incluyen países que han ingresado provisionalmente, y otros países que participan en las actividades y operaciones del GATT en diversas formas.

quedado fuera del ámbito de este mecanismo. En este sentido, conviene señalar que desde la terminación de la segunda guerra mundial el comercio a través de mecanismos oficiales en varios países no socialistas ha alcanzado proporciones importantes.

Quinto, los convenios y otras actividades sobre productos primarios, se negocian en gran parte al margen del GATT y no están sometidos a una acción coordinada.

Esta situación ha llevado a sugerir el establecimiento de una nueva organización de comercio internacional, que, corrigiendo las fallas señaladas, constituya el instrumento adecuado para la aplicación de la política que nazca de esta Conferencia y de las conferencias de la misma índole que pudieran sucederle periódicamente.

En este último punto es esencial, pues, sólo con la decisión de llegar a esta nueva política tendría sentido una transformación institucional de tal naturaleza. No es menos cierto, sin embargo, que esta misma transformación, si se realiza con acierto, podría contribuir a formular esa política, pues ello no será obra de un solo momento, sino de una sostenida preocupación acerca de los graves problemas que afronta el mundo en estas materias. Más aún, una secretaría intelectualmente independiente y con facultad y aptitud para presentar iniciativas a los gobiernos dentro del cuadro de las Naciones Unidas, podría contribuir a la formulación de esa política y a su aplicación correcta.

Se ha extendido la convicción de que es necesaria una nueva organización del comercio en una forma o en otra. Si tal convicción se robusteciera en esta Conferencia, correspondería tomar en ella importantes determinaciones y decidir si ha de lograrse este objetivo estableciendo en seguida la nueva organización con todos sus atributos, o si se irá por etapas hacia la realización gradual de este objetivo con las enseñanzas que de esta misma experiencia se vayan derivando.

2. *Aprovechamiento de los elementos existentes.*

En este último sentido, ya existe un conjunto de valiosos elementos que podrían aprovecharse de una manera regular y sistemática, agregándoles los elementos adicionales que fuera indispensable, modificándolos cuando fuera necesario y dando unidad y coherencia a lo que ahora es fragmentario y disperso. Dentro de este concepto podrían articularse una serie de ideas. A continuación procederemos a hacer un examen.

¿Cómo podrían aprovecharse los elementos existentes para corregir las diferencias señaladas en el mecanismo institucional de forma que conduzca finalmente a una nueva organización del comercio?

3. *Las conferencias periódicas.*

Si bien se mira, las Naciones Unidas han iniciado ya hace tiempo un esfuerzo destinado a corregir las dos primeras deficiencias y este esfuerzo, no suficiente aún, podría ahora adquirir la amplitud que requiere, realizarse de un modo orgánico y revestir formas que respondan con más propiedad a las exigencias de estas funciones.

En efecto, las Naciones Unidas, por la amplitud de su composición, han ofrecido a los países miembros, y especialmente a los países en desarrollo, un marco institucional más dilatado que el que hasta ahora ha tenido el GATT.

Si bien es cierto que en el GATT, por su propia naturaleza, los problemas de comercio han sido discutidos en sí mismos, no lo es menos que en las Naciones Unidas estos problemas se han venido examinando como parte integrante de las discusiones periódicas sobre desarrollo económico. Así ha sucedido en sus comisiones económicas regionales, el Consejo Económico y Social y sus órganos auxiliares y la Asamblea General y en los informes que la Secretaría destina a esos órganos.

Podría decirse sin exageración que en esas reuniones regulares es donde se han planteado inicialmente mucho de los asuntos trascendentales que esta Conferencia va a considerar. Fue allí donde se subrayó por primera vez la tendencia al desequilibrio exterior persistente y su significación estructural. Lo mismo podría decirse acerca de la relación de precios del intercambio y el financiamiento compensatorio. El concepto de la desigualdad estructural de los países y la necesidad de una política para corregir las serias consecuencias de las disparidades en la demanda internacional, también se planteó al principio en las Naciones Unidas así como la impugnación del concepto convencional de la reciprocidad. Y fue en sus organismos donde se impuso definitivamente la necesidad de una política de industrialización de la periferia de la economía mundial. La iniciativa de formar agrupaciones regionales de países en desarrollo recibió asimismo un gran impulso en la organización mundial. Finalmente, la necesidad de planificar el desarrollo y el papel del intercambio en el desarrollo tuvo expresión vigorosa en el seno de las Naciones Unidas.

Todos estos temas han preocupado continuamente a la Secretaría, y sin ello no se hubieran podido presentar ni a la Comisión Preparatoria ni a esta Conferencia todos los informes que en tiempo perentorio se le solicitaron.

Por lo tanto, es indudable que la Organización de las Naciones Unidas se encuentra en condiciones de aceptar responsabilidades mucho mayores en estas materias.

Siguiendo, pues, esta trayectoria, podría trazarse un esquema organizativo basado en la realización de conferencias periódicas similares a la presente. Allí se tratarían los asuntos de comercio internacional como parte integrante del problema global de desarrollo; y tendrían que abarcarse, a la vez, los pagos internacionales y el financiamiento del desarrollo, no como asuntos en sí mismos, pues hay instituciones dedicadas a ellos, sino como parte de un conjunto que se caracteriza por estrechas relaciones de interdependencia. Sentido global y al mismo tiempo universal, pues no podrían fragmentarse estos asuntos en zonas geográficas separadas ni en grupos de países divididos por diferentes sistemas económicos y sociales.

Este examen conduciría a la formulación de una política integral que habría de revisarse continuamente a la luz de las enseñanzas de la experiencia. Con este propósito, se considera conveniente que, además de las conferencias periódicas se constituya un Comité Permanente (*standing committee*) que tendría esta función continua de examen y revisión, a fin de presentar sugerencias o recomendaciones a las conferencias o a los gobiernos, según fuere la índole o la urgencia de los asuntos de que se trate. Actuaría como comité preparatorio de las conferencias y podría tener una composición geográfica similar, aunque no igual al de la presente Comisión Preparatoria, a fin de dar participación a naciones que, sin ser miembros de las Naciones Unidas, pertenecen a sus organismos especializados. Entre estos países hay algunos que tienen gran importancia en el comercio mundial.

4. *Tareas principales del Comité Permanente.*

En esa tarea de examen el Comité Permanente tendría que abarcar una serie de aspectos importantes:

a) el déficit virtual del intercambio y la forma en que se van cumpliendo las metas de importación, así como las medidas financieras y de otra naturaleza que se hubieran tomado para cubrir este déficit;

b) las medidas tomadas para facilitar el acceso de los productos primarios a los países industriales;

c) el desenvolvimiento de la política preferencial de importaciones de tales países de manufacturas provenientes de los países en desarrollo;

d) la preparación, concentración y ejecución de los convenios sobre productos;

e) el funcionamiento del sistema de financiamiento compensatorio;

f) el comercio de los países socialistas con otros países, como parte integrante del intercambio mundial; el cumplimiento de las metas que se hubieran establecido para las importaciones provenientes de los países en desarrollo.

g) la formación y funcionamiento de agrupaciones preferenciales entre los países en desarrollo y el avance de la política sustitutiva de importaciones en tales agrupaciones.

Para esta tarea de examen del cumplimiento de esta política, con el fin de preparar recomendaciones a las conferencias periódicas o presentarlas a los gobiernos por los cauces que correspondiere, el Comité Permanente, y desde luego las conferencias, debieran contar con la colaboración del GATT y organismos especializados de las Naciones Unidas.

El GATT, sin desmedro alguno de su independencia, podría prestar muy valiosa cooperación, especialmente con respecto a todos los asuntos relativos a la política arancelaria y la aplicación del régimen preferencial.

La Comisión sobre Comercio Internacional sobre Productos Básicos de las Naciones Unidas (CCIPB) y la Comisión Interina de Coordinación de los Convenios Internacionales sobre productos Básicos (CICCPB), así como la FAO y otros organismos que actualmente funcionan en este campo, podrían contribuir con toda su experiencia en esta materia. Como se dijo en otro lugar, si no se ha avanzado más en ella no se debe a la falta de mecanismos institucionales, sino a la falta de una clara y vigorosa política. Si se formula esta política, el Comité Permanente y las conferencias deberán imprimir el impulso necesario para que esos mecanismos se muevan en forma eficaz y concertada.

El Comité de Desarrollo Industrial tendría que desempeñar un papel muy importante, con el apoyo del Centro de Desarrollo Industrial, especialmente en todo lo que concierne a las exportaciones industriales.

Las instituciones financieras internacionales podrían cooperar en materia de financiamiento compensatorio y las demás medidas financieras destinadas a corregir el desequilibrio exterior.

En cuanto al comercio de los países socialistas con el resto del mundo, el Comité del Fomento del Comercio de la Comisión Económica para Europa ha realizado ya una contribución significativa al examen de las relaciones entre los países socialistas y los países industriales de iniciativa privada y la forma de mejorarlas. Ha de recordarse que a sus sesiones pueden asistir como observadores países no europeos.

Si se aceptara la idea de las conferencias y el Comité Permanente convendría llegar a arreglos prácticos para evitar en lo posible toda innecesaria superposición de funciones, de tal modo que los debates celebrados en aquellos órganos no se repitan innecesariamente, en otros órganos de las Naciones Unidas o en el GATT. Aparte de lo que ello significa en sí mismo, esta superposición exige distraer el tiempo de los representantes de los gobiernos y ello podría llevar a que las conferencias y el Comité Permanente no tuvieran siempre representaciones de adecuado nivel.

Desde otro punto de vista, una vez que se conozca la política que surgirá de esta Conferencia, podrían estudiarse los reajustes que fuera aconsejable realizar en los mecanismos existentes y darles cohesión estructural, a fin de que puedan responder eficazmente a esa política. Habría también llegado el momento de decidir si será o no necesario crear, en forma transitoria o permanente, organismos auxiliares, tanto para el análisis de materias especiales, como la ejecución de las medidas en que aquella política se traduzca concretamente.

5. *Las comisiones económicas regionales como órganos básicos de las conferencias.*

Convendría aliviar el funcionamiento de las conferencias y el Comité Permanente valiéndose de la colaboración de las comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas. Hoy se reconoce plenamente el papel que han desempeñado estas comisiones y sus comités de comercio y los estudios de sus secretarías en la consideración de los problemas de comercio y desarrollo. Sería, pues, aconsejable establecer una clara relación orgánica entre las conferencias y las comisiones económicas regionales. Dichas comisiones, con la colaboración de sus secretarías, podrían tener a su cargo el examen y la discusión de los problemas de los países miembros, de la forma en que evoluciona el déficit virtual, de los obstáculos que encuentra la aplicación de la política que se hubiere acordado, y de la relación entre esta política y la política interna de desarrollo. Las

comisiones regionales realizarían la tarea primaria de las conferencias y sus informes periódicos contendrían el análisis de los problemas relevantes de cada región en relación a las materias que interesan a la Conferencia y las recomendaciones que los gobiernos creyeran conveniente formular al respecto. La realización de esta tarea primaria, además de su valor intrínseco, podría contribuir a que las conferencias no se demoraran en la discusión de detalles particulares, sino que investigaran aquellos problemas que requieren soluciones de carácter general.

PARTE TERCERA

REALISMO Y RENOVACION

A

LA ESTRANGULACION EXTERIOR DEL DESARROLLO

En este informe hay una nota dominante. Nos encontramos frente a problemas nuevos en el plano económico internacional, nuevos por su índole, en algunos casos, y por las dimensiones que han adquirido, en otros. Se necesitan, pues, actitudes diferentes de las que venían prevaleciendo y la convergencia de esas actitudes hacia una nueva política comercial en pro del desarrollo económico.

En verdad, los problemas que aquejan a los países en desarrollo son muy serios. Tienen que asimilar con celeridad la técnica contemporánea para elevar su nivel de vida. Pero esa misma técnica, junto con sus ingentes ventajas, acarrea perniciosas consecuencias para ellos, porque no hemos sabido todavía dominar del todo y racionalmente las fuerzas del desarrollo.

Débase al progreso técnico, a sus efectos directos e indirectos, que la demanda mundial de productos primarios crezca tan lentamente en perjuicio de aquellos países. A ello se agregan los efectos del proteccionismo de los países industriales. Aunque se facilite su acceso al mercado de estos últimos, la producción primaria de los países en desarrollo tendría que ajustarse a este lento ritmo de la demanda; pero dificultades estructurales le impiden hacerlo como fuera necesario para evitar el deterioro de los precios de los productos primarios en relación a las manufacturas. Cuanto más se propague la técnica contemporánea

en las actividades primarias, tanto más intensa podría ser la tendencia al deterioro. Se impone así, la acción de los gobiernos para enfrentar esta contradicción del desarrollo.

También es indispensable hacerlo para que una rápida industrialización se convierta en un factor dinámico similar al que antes representaban las exportaciones primarias cuando impulsaban el desarrollo de la periferia mundial. Pero este desarrollo no tenía entonces profundidad social. Tenerla ahora es ineludible. Esto hace mucho más complejo y apremiante el problema del desarrollo.

Muy adversas son, por lo demás, las circunstancias en que se desenvuelve el proceso industrializador. Los países en desarrollo están aún sufriendo las consecuencias de la desintegración de la economía mundial que la gran calamidad de los años treinta trajo consigo. No exportan bienes industriales, sino en escasísima cuantía. Y como sus exportaciones primarias crecen tan poco y empeora su relación de precios, carecen de los recursos indispensables para realizar, en medida suficiente, las importaciones exigidas por un ritmo satisfactorio de desarrollo.

Esas importaciones son principalmente manufacturas de bienes industriales y sólo una parte de ellas podría producirse internamente en condiciones económicas, como ha venido ocurriendo, debido a la estrechez de los mercados nacionales. Hay que exportar para ampliar estos mercados. Pero no es posible hacerlo generalmente porque los costos son altos; los costos son altos en gran parte porque no hay exportaciones. También se necesita aquí una política, una acción de los gobiernos para romper este círculo vicioso mediante un razonable acceso a los mercados de los países industriales de las manufacturas provenientes de los países en desarrollo y un decidido empeño en promover las exportaciones de las tales manufacturas.

Los países en desarrollo debieran asimismo agruparse entre sí para planear y desarrollar sus industrias y otras actividades en su ámbito más amplio. Esta política apenas ha comenzado en algunos casos y sería aconsejable brindarle franco apoyo internacional en el campo técnico y financiero, dentro de un marco institucional más favorable que el existente. Cooperación que no sólo se requiere para sustituir dentro de las agrupaciones las importaciones de bienes, sino también la de servicios que como el transporte marítimo y los seguros, representan pagos muy cuantiosos al exterior.

Entre esas importaciones crecientes que exige el desarrollo, figuran

en forma destacada las de bienes de capital. Para realizar una parte de ellas se ha contado con recursos financieros internacionales. Pero estos recursos, sobre ser insuficientes, tienen su reverso. La carga de servicios es cada vez más pesada y en algunos casos se está llegando a situaciones muy críticas, por lo mismo que el volumen de exportaciones con que pagar los servicios crece muy poco y se debilita su poder de compra, mientras se acentúa la demanda de importaciones.

Todos estos hechos tan adversos a los países en desarrollo se conjugan en la tendencia persistente hacia el desequilibrio exterior, hacia la estrangulación del desarrollo. Como se vio al comenzar, la magnitud de este desequilibrio virtual en el intercambio de bienes y servicios se ha calculado en unos 20.000 millones de dólares para el año final del presente decenio, si continúa a la deriva el curso de los acontecimientos. Cifra ingente desde el punto de vista de los países en desarrollo, pero no de los países industriales, pues el aumento de exportaciones de productos primarios y manufacturas que tendrían que hacer aquellos para enjugar el déficit en la medida en que éste no se cubra con recursos financieros internacionales representa una fracción insignificante del consumo de éstos.

Hay, pues, que reducir el problema a reales proporciones. Los países industriales han llegado a una etapa impresionante de su evolución con un elevado potencial de comercio exterior. Todo está en conseguir que una parte de ese potencial se traduzca en soluciones concretas que propendan a aumentar en forma significativa las importaciones de los países en desarrollo.

B

EL POTENCIAL DE LOS GRANDES PAISES FRENTE A LOS REQUERIMIENTOS DEL DESARROLLO

El propósito inmediato de la nueva política comercial que aquí se preconiza es, pues, corregir ese déficit virtual; el cálculo del déficit tendrá que servir de guía para establecer en los países industriales las metas de importación de productos primarios y manufacturas provenientes de los países en desarrollo. Pero este cálculo es una simple aproximación del orden de magnitud del fenómeno, y por tanto sólo da una indicación general de la dimensión de las medidas que habría que tomar. No se trata, pues, de un cálculo preciso, puesto que se basa inevitable-

mente en hipótesis acerca del futuro que la realidad podría desvirtuar. Así, se ha supuesto que la tasa de crecimiento del ingreso de los países industriales de iniciativa privada será del 4,2 por 100 por año. Esta tasa, sin embargo podría resultar mayor. Si fuera así, la demanda de importaciones provenientes de los países en desarrollo podría ser más intensa y disminuir la magnitud del déficit virtual. ¿Carecerían entonces de sentido las metas que se hubieran determinado en la hipótesis de un déficit superior? ¿Habría entonces que reajustarlas?

1. *Ritmos de crecimiento en países desarrollados y en desarrollo.*

No se trata por cierto, de un mero reajuste estadístico. El problema es mucho más importante. Pues si los países industriales consiguen elevar su tasa de crecimiento ello creará condiciones favorables para que los países en desarrollo también puedan hacerlo. El déficit virtual es el factor limitativo de orden exterior y si sus dimensiones disminuyen será menos difícil alcanzar y superar el ritmo de crecimiento previsto en el Decenio para el Desarrollo. Pero al mismo tiempo habría que aumentar la aportación de recursos internacionales, lo cual sería más factible si los países industriales crecieran más de prisa.

Por tanto es erróneo pensar que este mayor crecimiento de los países desarrollados tiene necesariamente que agravar más aún las diferencias de ingreso con los países en desarrollo. Por lo contrario, creará condiciones favorables para que estos les sobrepujen en el ritmo de crecimiento por cabeza, disminuyendo así de una manera gradual esas diferencias inquietantes.

En realidad, los países que asimilan una tecnología ya formada, aunque en incesante transformación, pueden y deben alcanzar tasas de crecimiento mucho mayores que las registradas en la historia de los países industriales mientras se iba formando esa tecnología productiva. Así se explica el elevado ritmo de crecimiento de los países socialistas y del Japón y la transformación impresionante experimentada por estos países; se explican también las tasas extraordinarias de los países de Europa occidental en tiempos recientes al modernizar su tecnología industrial y agrícola corrigiendo el atraso en que habían caído anteriormente por circunstancias adversas. Unos y otros, gracias al progreso así logrado, disponen de un potencial de importación que podría aprovecharse con mucha más amplitud que ahora en favor de los países en desarrollo y en el de ellos mismos.

2. *Las reservas monetarias internacionales*

Ese potencial también es considerable y podría ser mucho mayor todavía en otros países importantes que vienen afrontando un problema de balance de pagos que contribuye a frenar la expansión de su economía. No podríamos ignorar la significación de este fenómeno en el presente informe, pues, como ya hemos dicho, el ritmo más rápido de crecimiento de los países industriales tendría consecuencias importantísimas para los países en desarrollo.

Este problema del balance de pagos abarca en realidad tres problemas distintos, aunque íntimamente entrelazados: el de las reservas monetarias o de liquidez propiamente dicha, el de la política comercial y el de la producción mundial de oro.

El problema de las reservas puede plantearse esquemáticamente de la siguiente forma. Mientras entre 1950 y 1962 se ha más que duplicado el valor de las importaciones mundiales, las reservas monetarias apenas han aumentado un 33 por 100. Además, su distribución ha sido muy desigual. La escasez de reservas que caracterizaba anteriormente a los países occidentales de Europa Continental se ha corregido a expensas de las reservas de Estados Unidos, del mismo modo que este país había concentrado antes una proporción excesiva del oro del mundo.

Las reservas monetarias netas de Estados Unidos han disminuido así de 26.000 millones de dólares en 1950 a 17.000 millones a fines de 1962. Por otro lado, los depósitos y otros haberes a corto plazo que las autoridades monetarias extranjeras tienen en el sistema monetario de Estados Unidos, subieron de 5.500 millones a comienzos de 1950 a 16.900 millones a fines de 1962.

Estos hechos son la consecuencia de un déficit exterior que en ese período de trece años alcanzó un total de 25.900 millones. Este déficit ha acontecido no obstante un gran exceso de exportaciones de bienes y servicios. Pero sucede que los Estados Unidos han realizado préstamos, inversiones y donaciones en el resto del mundo por cantidades superiores a ese exceso de exportaciones.

La existencia en ese país de una masa tan importante de haberes de autoridades monetarias extranjeras parece constituir uno de los factores que limitan su libertad respecto de las medidas que podría tomar para corregir el desequilibrio exterior.

De ahí el acento que se ha puesto en el restablecimiento de la liqui-

dez y las soluciones que se están buscando en este sentido. En síntesis, se trata, en una forma u otra, de agregar nuevos recursos a los que suministra el Fondo Monetario Internacional. En algunos casos, las ideas van aún más lejos, pues se sugiere realizar estas operaciones de manera regular y sistemática, dentro de un mecanismo internacional y en forma que se exima a los grandes países de la tenencia de reservas monetarias ajenas, en desmedro de su libertad de acción, como ya se ha dicho antes.

3. *La política comercial y financiera de los países clave*

Estas soluciones son muy importantes desde el punto de vista de la liquidez internacional. Pero no constituyen soluciones de fondo del desequilibrio, ni pretenden serlo. Esto nos lleva al segundo problema: el de la política comercial. Países importantes de Europa occidental han estado acumulando hasta tiempos recientes grandes reservas monetarias, pues sus préstamos, inversiones y donaciones al resto del mundo han sido inferiores a su superávit comercial. El mecanismo automático no ha funcionado bien o lo ha hecho con demasiada lentitud.

La solución a fondo del problema tiene que buscarse tanto en la política de préstamos e inversiones como en la política comercial. Si, además de prestar e invertir más en el exterior, esos países dieran mayor acceso a las importaciones primarias y facilitaran asimismo las importaciones industriales de los países en desarrollo, ello tendría efectos favorables no sólo en estos países sino en el resto del mundo, dada la interdependencia del comercio mundial. La escasez de trabajadores que caracteriza a esos países europeos podría facilitar notablemente la aplicación de esta política comercial.

No deja de llamar la atención que en circunstancias tan favorables para los pagos exteriores, no se haya abandonado todavía uno de los residuos más pertinentes del bilateralismo: el exigir que los préstamos que se conceden a los países en desarrollo tengan que emplearse en el mismo país prestamista.

4. *El papel dinámico del oro*

Examinaremos ahora brevemente el tercer problema. En el período 1950-1962 el aumento de las existencias visibles de oro apenas ha sido del 17 por 100, en tanto que el comercio mundial se ha duplicado, como ya se ha dicho. El atesoramiento privado de oro ha absorbido gran parte de

la producción de este metal. Por supuesto, no se trata de que tenga que existir una relación estrecha entre comercio mundial y reservas monetarias, sobre todo si éstas pudieran emplearse mejor al resolverse el problema de la liquidez. Pero indudablemente si la producción hubiera sido abundante y el atesoramiento, menor, la situación de las reservas sería mucho más fácil.

No es éste, sin embargo, el único aspecto importante del oro; hay otro, que acaso lo sea más desde el punto de vista dinámico. La nueva producción de este metal representó en otros tiempos un elemento importante en el incremento de la demanda de exportaciones de bienes y servicios en el mundo; y ese elemento se ha debilitado ahora. El oro tiene en verdad ese papel dinámico, además de ser el elemento básico de las reservas monetarias. Se sugiere a veces la revaluación, para estimular su producción y aumentar al mismo tiempo las reservas existentes. Pero los inconvenientes se juzgan muy superiores a las ventajas de este arbitrio. De ahí que se busquen otras soluciones. Se menciona así la posibilidad de crear nuevos recursos internacionales sobre la base de una parte de las reservas existentes, del mismo modo que los bancos centrales crean recursos internos. Estos recursos serían puestos a disposición de las instituciones existentes de crédito internacional para que concedieran préstamos a los países en desarrollo, de acuerdo con reglas y principios aprobados por los gobiernos. En el mismo sentido también se ha sugerido el empleo de otras formas de reservas, además del metálico.

Tal vez habría llegado el momento de abordar estos aspectos en los círculos pertinentes. Porque si se logra una solución prudente y constructiva, se contribuirá con gran eficacia a la aceleración del desarrollo mundial, tanto por el efecto directo de esos recursos adicionales sobre la capacidad de importación de los países en desarrollo, como por el estímulo que las mayores importaciones de éstos tendrían sobre la economía de los países industriales y su ritmo de crecimiento.

5. Los recursos del desarme

Cuando se discurre acerca de la necesidad de recursos adicionales de inversión es natural que las ideas se orienten de nuevo hacia las enormes posibilidades de la liberación de recursos que el desarme mundial haría posible. Todavía es válida la declaración que las Naciones Unidas aprobaron en 1953, en que los gobiernos miembros manifestaban su intención de dedicar una parte de esos recursos al desarrollo económico

cuando fuese oportuno "gracias al suficiente progreso de un desarme mundial bajo vigilancia internacional".

Se ha calculado que los gastos anuales en armamento llegan a unos 120.000 millones de dólares. En los países industriales (33), esto representa del 8 por 100 al 9 por 100 del ingreso nacional. Si de ello se tomase el 1 por 100, en virtud del desarme, la aportación de recursos internacionales a los países en desarrollo podría subir de 0,5 por 100 del ingreso conjunto de tales países avanzados, como es ahora, al 1,5 por 100. Esto permitirá a los países en desarrollo, si se sigue la política adecuada, elevar al 7 por 100 la tasa anual de crecimiento global, en vez de la tasa del 5 por 100 establecida en el Decenio del Desarrollo. De ser ello así, en vez de esperarse ochenta años para conseguir el ingreso medio por habitante en Europa occidental, se podrá llegar a esta meta en casi la mitad del tiempo.

Por otro lado, la utilización de parte de los recursos liberados por el desarme en aumentar las inversiones productivas de los países industriales impulsaría más su propio crecimiento y la demanda de importaciones proveniente de los países en desarrollo, facilitando así la aceleración del ritmo de éstas.

LA RESPONSABILIDAD DE LOS PAISES EN DESARROLLO

Si el progreso técnico de los centros industriales y su gradual propagación al resto del mundo traen nuevos problemas en el plano internacional, según se decía al comenzar esta parte del informe, también los traen en los países en desarrollo. Y exige de ellos nuevas actitudes, así como un esfuerzo de muy vastas proporciones para resolverlos.

Son considerables los obstáculos que se oponen a este esfuerzo. Sin embargo, en muchos de los países en desarrollo la atención tiende con frecuencia a concentrarse en los obstáculos exteriores; los problemas parecen allí más apremiantes, acaso por ser más notorios. Pero sería funesta ilusión creer que, vencidos estos obstáculos exteriores, se abrirán amplios cauces al desarrollo espontáneo de la economía.

Por el contrario, se necesita también en esto la decisión de vencer estos obstáculos y actuar consiente y deliberadamente sobre las fuerzas del desarrollo económico y social. La política de cooperación interna-

(33) Incluidos los países socialistas.

cional es sólo complementaria. No podría sustituirse a la política de desarrollo interno. Ni ésta podría alcanzar plenamente sus objetivos sin eficaz y oportuna cooperación internacional.

Sería por ello incompleto este informe si no recordáramos cuál es la índole de los principales obstáculos que hay que vencer internamente. En cada país existe una constelación diferente de ellos y las actitudes para hacerles frente son también distintas, razón por la cual conviene tener presente el riesgo que significan estas generalizaciones.

1. *Las transformaciones internas que exige el desarrollo.*

Tres son en general los grandes obstáculos que se oponen a la propagación del progreso técnico y, por tanto, el aumento de productividad y del ingreso por habitante en los países en desarrollo: la tenencia del suelo; la escasa movilidad y la ignorancia de las masas, y la concentración del ingreso en grupos relativamente pequeños de la población.

Las formas de tenencia de la tierra que prevalecen en general en los países en desarrollo son francamente incompatibles con el progreso técnico. Esto sucede, sobre todo, cuando gran parte de la tierra productiva está acaparada en pocas manos, en tanto que numerosísimas propiedades pequeñas y medianas suelen constituir una proporción exigua de la tierra cultivable. Todo ello conspira contra el desarrollo. En un caso, porque la elevada renta de que ya dispone el propietario no le inclina al esfuerzo de tecnificación; y en el otro, porque las mismas dimensiones del predio y la escasez de recursos de inversión no responden frecuentemente a las exigencias de la técnica.

Ignorancia de las masas y la escasa movilidad social son dos aspectos del mismo problema. La penetración de la técnica requiere oportunidades de aprender y capacitarse, así como fácil acceso a estas oportunidades; necesita también condiciones favorables para que surjan y se eleven los elementos más capaces y dinámicos en todas las capas sociales. Ello sólo ocurre en general en grado limitado, lo cual trae consigo un ingente desperdicio de potencial humano, del mismo modo que las formas anacrónicas de tenencia del suelo impiden aprovechar su vastísimo potencial productivo.

La concentración del ingreso está ligada, desde luego, a esas dos características anteriores y en muchos casos se acentúa por las graves consecuencias de la inflación, fenómeno en que también suelen influir factores estructurales. Pudiera creerse que esa concentración constituye

un elemento activo de acumulación de capital. Pero no lo es sino excepcionalmente: los altos ingresos significan más bien consumo superfluo y excesivo de los grupos que los tienen, en desmedro de las inversiones que el progreso técnico necesita cada vez con mayor intensidad.

Sería un grave error, sin embargo, creer que el problema de la acumulación de capital en la mayor parte de los países en desarrollo podría resolverse fundamentalmente si ese potencial de ahorro de los grupos de altos ingresos pudiera utilizarse en inversiones antes que el consumo, evitando al mismo tiempo la evasión del capital, que alcanza a cifras apreciables en varios países en desarrollo. Hay que hacer todo esto, sin duda alguna, y emplear en ello el instrumento impositivo, junto con otras medidas. Pero en muchos países el problema de la acumulación de capital tiene también que afrontarse resueltamente con recursos financieros internacionales que, al estimular el rápido crecimiento del ingreso, contribuyan a crear posibilidades de capitalización interna que por ahora son sumamente precarias.

La debilidad del impulso al desarrollo en buena parte de los países periféricos es consecuencia de todos esos factores que se integran en una determinada estructura social, además de los factores exteriores que estrangulan el crecimiento. El desarrollo exige cambios en las formas de producir y en la estructura de la economía que no podrían operarse sin que la transformación de esa estructura social abra paso a las fuerzas del progreso técnico.

Sin estas transformaciones, el proceso de industrialización no podrá cumplirse con plenitud. En general, la industrialización se ha superpuesto simplemente al estado de cosas existente sin modificarlo en profundidad. Más aún: el excesivo proteccionismo que frecuentemente ampara las industrias viene a añadir un nuevo privilegio a los que antes existían en la distribución del ingreso.

Por otro lado, el desarrollo de la industria no está sólo constreñido por la falta de exportaciones, sino también por la estrechez del mercado interno. Masas rurales que trabajan generalmente en forma muy poco productiva, masas urbanas en que una buena proporción se refugia en ocupaciones artesanales y servicios personales de muy baja remuneración o se malogra en formas anacrónicas de mercadeo, no constituyen un mercado amplio y pujante para el desenvolvimiento industrial. Y la misma industria no genera en medida deseable los ingresos que pudieran crear un mercado potente dentro de sí misma; pues la protección excesiva y las restricciones a la importación suelen ponerla a cubierto

de una saludable competencia y debilitan el acicate para aumentar su productividad y los ingresos de quienes allí trabajan, mediante el eficaz aprovechamiento de hombres y máquinas.

2. *La industrialización y el crecimiento demográfico.*

Pero el problema no es simple. Desarrollar el mercado interno por la tecnificación de la agricultura, la mejor organización del mercadeo, la gradual eliminación de las ocupaciones artesanales y la paulatina declinación de la gente empleada precariamente en servicios personales, significa dejar en disponibilidad un enorme potencial de mano de obra, que se añade al que tiene que incorporarse todos los años a la actividad económica por el alto ritmo del crecimiento de la población. He aquí el papel dinámico importantísimo que corresponde desde este punto de vista a la industria y otras actividades que medran con ella: absorber con satisfactoria productividad ese potencial humano. Todas estas actividades tienen que desarrollarse con ritmo tanto más fuerte cuanto más penetre la técnica moderna en aquellas capas de la población de tan notorio atraso tecnológico, a fin de cumplir con eficacia esta función absorbente.

Conviene subrayar aquí la índole de este asunto, pues sigue sosteniéndose a veces que la solución del problema de desarrollo ha de buscarse en el mercado interno y no en la expansión de las exportaciones.

En verdad, desarrollo del mercado interno y aliento de las exportaciones no significan dos proposiciones alternativas o excluyentes. Se necesitan los dos procesos en forma simultánea y concertada. La penetración del progreso técnico en las capas sumergidas de la población es exigencia ineludible de la aceleración del ritmo del crecimiento. Y para que esta aceleración pueda cumplirse es indispensable vencer la tendencia persistente al desequilibrio exterior mediante la expansión de las exportaciones y otras medidas de cooperación económica internacional.

Ese papel dinámico de la industria y otras actividades en la absorción del potencial humano tiene significación primordial en el proceso de desarrollo. No se está cumpliendo bien en la mayor parte de los casos. Por ejemplo, en la América Latina la tasa mínima de crecimiento del ingreso por habitante de 2,5 por 100 por año establecida como objetivo en la Carta de Punta del Este no sería suficiente para cumplir este papel absorbente en las condiciones actuales de lenta propagación de la

técnica. Si ésta avanzara más aprisa, la aceleración del crecimiento y del ritmo de industrialización sería más imperiosa todavía.

Es lógico que cuando se toca este tema de la aceleración del desarrollo se pregunte con frecuencia si no estaría dentro del alcance de los mismos países en desarrollo el lograr este objetivo mediante el descenso de la tasa de crecimiento de la población.

Sin embargo, parecería haber muy escasas perspectivas de lograr que este descenso se opere en el próximo decenio. Históricamente, el descenso de la tasa de natalidad ha sido una consecuencia de la industrialización del mejoramiento en el nivel de vida, y este proceso ha sido muy gradual. Por otro lado, es difícil formarse una idea acerca de la posibilidad de lograr rápidamente el descenso de la tasa de natalidad por una política consciente y deliberada. Se ha hecho notar más de una vez que aun donde consideraciones religiosas no gravitan en la aplicación de esta política, ella encontraría dificultades formidables de carácter social, educacional y económico. Es, pues, muy incierto el éxito que podría lograrse. En realidad, con el margen que aún existe en los países en desarrollo para conseguir la declinación de la tasa de mortalidad, y en vista de la proporción creciente de la población en edad de contraer matrimonio, las perspectivas son más bien de aumento que de una disminución de la tasa de crecimiento de la población en el futuro inmediato.

Comoquiera que fuera, el descenso del ritmo de crecimiento de la población no podría constituir en forma alguna una alternativa a la vigorosa política de desarrollo que en este informe se preconiza, no podría ser un medio para aliviar o aflojar el esfuerzo que esa política entraña necesariamente, sino para derivar de ella efectos más amplios y eficaces.

3. La planificación del desarrollo y la cooperación internacional.

Todo esto nos da una idea de la índole y complejidad de las transformaciones que exige el desarrollo. Por lo demás, ellas significan un considerable esfuerzo de movilización de recursos que, como esas transformaciones, requiere orientación definida y claros objetivos económicos y sociales. De ahí la necesidad de la planificación del desarrollo.

La planificación es algo más que una nueva técnica que se superpone al cuerpo de la administración pública, que tantas deficiencias suele tener en los países en desarrollo. Se requieren también aquí cam-

bios fundamentales de conceptos y prácticas, cambios que no son ciertamente fáciles.

Pero entre los obstáculos mayores con que ha tropezado la tarea planificadora no podría dejar sin mencionarse los de orden exterior. Las continuas fluctuaciones y la tendencia al deterioro de la relación de los precios, agregados al lento crecimiento de las exportaciones, han sido factores muy adversos al desarrollo regular de la economía y, por tanto, a la tarea planificadora. Es muy difícil planificar, fijar metas y cuantificar recursos cuando la efectividad de esto depende en gran parte de factores exteriores ajenos a la decisión de un país.

Si todo ello lograra corregirse razonablemente con una política esclarecida de cooperación internacional, los países periféricos podrían cumplir mejor su responsabilidad en la dinámica del desarrollo. Esta responsabilidad, lejos de disminuir, sería entonces mayor que antes, pues volviéndose favorables las condiciones exteriores, no podrían justificarse debilidad alguna o falta de persistencia en el esfuerzo interno para acelerar el desarrollo.

Todo ello exige grandes decisiones políticas, pero estas decisiones no pueden venir de afuera. La reforma agraria y educacional, la reforma tributaria y, en fin, las diversas medidas tendentes a la transformación estructural tampoco pueden ser materia de negociación internacional como contrapartida de ayuda financiera. Tienen que venir de lo más profundo, de la propia convicción de cada país y de su auténtica determinación de realizar esas transformaciones. Pero sí se necesita gran comprensión y apoyo en el mundo exterior.

No es, ciertamente, el sentido de aquellas admoniciones de poner las cosas internas en orden para que se opere espontáneamente el desarrollo. Acaso sean una reminiscencia de tiempos pretéritos. Bastaba entonces ese orden para que, con la afluencia resultante de capital privado extranjero y el acrecentamiento de las exportaciones, la periferia cumpliera eficazmente su papel de productora de alimentos y materias primas para los centros industriales.

El fenómeno de desarrollo es muy diferente ahora y ese orden de cosas no suele ser compatible con sus exigencias. Es cierto: hay que poner las cosas en orden, pero en orden muy distinto del que a veces se imagina en aquellas actitudes admonitorias. No podría, pues, la política de cooperación internacional inspirarse en ellas. Tiene que tener el mismo sentido profundo de renovación que la política interna de desarrollo económico y social, como que es su indispensable complemento.

Hay en todo esto una clara confluencia de responsabilidades en el orden interno y en el orden internacional. No tiene ya sentido una controversia sobrepasada por los acontecimientos. La de atribuir a factores exteriores los males internos, o la de buscar el origen de estos males exclusivamente en la conducta del propio país. Hay factores internos y externos que atacar simultáneamente. Poner el acento en unos, excluyendo los otros, significaría desviarse infructuosamente de las verdaderas soluciones.

D

EL CONCIERTO DE MEDIDAS COMERCIALES

Estas soluciones no podrían tomarse aisladamente, pues forman parte integrante de una más amplia política de cooperación internacional para el desarrollo económico. Tales soluciones se han esbozado en la Parte Segunda de este informe, como base de discusión más bien que proposiciones definitivas. Es conveniente reunir las ahora y describirlas en breves líneas.

1. *Metas de importación.*

En materia de productos primarios e industriales de los países en desarrollo, se preconiza la conveniencia de fijar *metas cuantitativas* para su acceso a los mercados de los países industriales, que se alcanzarían en un cierto número de años.

En los *productos primarios*, las metas de importación, según los casos, podrían ser cantidades de productos específicos o de grupos de productos, o proporciones a lograr en el consumo o en el incremento de consumo de cada país importador. Para cumplir estas metas, los países importadores tendrían que tomar las medidas pertinentes en materia de aranceles y gravámenes, así como de precios de sostén.

En los *productos industriales*, las metas podrían expresarse para cada país importador en un *valor global* que abarque tanto la cuota de importaciones de manufacturas que gocen de preferencias, como el objetivo mínimo de importaciones no sujetas a preferencias que sería deseable alcanzar para contribuir a la eliminación del déficit del intercambio.

Los casos de *perjuicio a la producción interna* ocasionados por aumentos extraordinarios de las importaciones provenientes de los países en desarrollo tendrían que ser tratados de acuerdo con los procedimientos normales del GATT.

2. *Preferencias industriales.*

Dentro del valor global referido, los países industriales podrían establecer una cuota para admitir *sin aranceles* las manufacturas de los países en desarrollo; pero podrían *excluir de estas preferencias* una lista de artículos que constituyan un porcentaje razonable del total de los artículos que importan. Esta exclusión podrá realizarse inicialmente o durante la aplicación del régimen de acuerdo con criterios que deberán determinarse.

Las manufacturas provenientes de los países en desarrollo, que se hubiesen excluido en esta forma del goce de preferencias, se admitirían por los países industriales de acuerdo con el régimen de la cláusula de la nación más favorecida.

El régimen preferencial, hasta el alcance de la cuota establecida, quedaría *abierto a todos los países en desarrollo*, cualquiera que fuese el grado de éste. Pero el curso de las exportaciones tendría que ser examinado periódicamente; y si las exportaciones de uno o varios países aumentaran en forma que pudiera no dejar lugar suficiente a las exportaciones de los demás, tendrían que buscarse soluciones equitativas.

Podrían concederse preferencias especiales en favor de los países en desarrollo menos avanzados utilizando a tal efecto la lista de artículos que los países industriales hubiesen excluido del régimen preferencial aplicado a todos los países en desarrollo.

Las preferencias tendrían una *duración de diez años* a partir del momento en que se iniciaran las exportaciones de cada industria de un determinado país. Pero se podría prolongar este plazo con un procedimiento concertado internacionalmente si hubiera razones que justifiquen plenamente esta excepción a la regla.

3. *Preferencias existentes*

El objetivo final en esta materia tendría que ser la adaptación de las preferencias existentes al nuevo sistema preferencial *sin discriminación alguna entre países en desarrollo* y de manera que los países que

ahora gozan de aquéllas sigan recibiendo *beneficios equivalentes*, por lo menos, a los que antes recibían. La forma de hacerlo requiere mayor discusión, pero tendría que incluir especialmente ayuda técnica y financiera internacional a los países que se encuentran en grado incipiente de desarrollo.

En todo caso, debería ponerse fin a las preferencias concedidas por los países en desarrollo a los países industriales.

4. *Carácter de las metas.*

Las metas constituyen una expresión de *objetivos que se han de alcanzar*; son, pues, de carácter indicativo y no representan en general compromisos de importación. Pero en materia de productos primarios, las metas, además de representar cuotas de admisión de importaciones sin restricciones, podrían significar *compromisos de compras* por una serie de años.

Al establecer las metas, los gobiernos se comprometerían a tomar todas las medidas necesarias para alcanzarlas, entre ellas *medidas de promoción en el campo técnico, comercial y financiero*.

En los países socialistas, las metas tendrían también *carácter indicativo*; pero deberían traducirse en compromisos a largo plazo de importación dentro del régimen de convenios bilaterales.

5. *Convenios sobre productos.*

Dos clases de medidas convergentes sirven para *asegurar el poder de compra de las exportaciones* de productos primarios; los convenios sobre productos y el financiamiento compensatorio.

Los *convenios sobre productos* pueden servir, según los casos, para establecer precios mínimos o mejorar los precios manteniendo su paridad con los precios de las manufacturas, cuando esa mejora de precios no tenga *efectos sensibles* sobre el consumo por la contracción de éste o por la competencia de sintéticos o sucedáneos.

Los *convenios sobre productos* debieran establecer el *régimen de cuotas de exportación* que fuera necesario para apoyar la política de precios.

Cuando los precios internos de los países industriales sean superiores a los precios internacionales, podrían evitarse esos efectos adversos sobre el consumo si la elevación de precios va acompañada de la *rebaja*

equivalente de aranceles o impuestos internos, en caso de existir estos gravámenes.

En los *productos tropicales* estos impuestos internos debieran reducirse más aún, hasta su completa eliminación, a fin de estimular el consumo.

Cuando se trata de competencia de *sintéticos o sucedáneos* podría haber casos en que fuera recomendable *aumentar la productividad y rebajar los costos y precios* de ciertos productos naturales, siempre que el financiamiento compensatorio resarza a los países exportadores de la pérdida de ingresos que de esta forma experimentarían.

Cuando la escasez temporal de un producto primario provocara alzas perjudiciales para productores y consumidores, cabría el establecimiento de *precios topes*. Los convenios debieran, asimismo, formular reglas para la liquidación de excedentes y existencias no comerciales.

El alcance de los convenios sobre productos primarios o de la correspondiente acción gubernamental debiera extenderse considerablemente, estableciendo condiciones de acceso a los mercados de los países industriales mediante *cuotas de importación, y compromisos de importación* cuando ello fuera posible. asimismo, debiera determinarse la disminución gradual de los *precios de sostén*, y disponerse medidas de coordinación de la política interna y externa de producción de los países importadores y exportadores. Todo ello a fin de propender a una razonable participación de estos últimos en el crecimiento del consumo de los primeros.

6. *Financiamiento compensatorio.*

El *financiamiento compensatorio* se impone en la medida en que no hubiese sido posible, mediante los convenios sobre productos, evitar las pérdidas que los países exportadores experimentan por el deterioro de la relación de precios.

Tendrían que compensarse *en adelante* dos pérdidas: las que provienen del *deterioro anterior de la relación de precios* y las que resulten de *futuros deterioros*.

La *cuantía de la compensación* que recibiría cada país exportador se determinaría previo examen de la incidencia del deterioro en sus recursos de inversión y el balance de pagos, de forma que el país pueda recibir los recursos adicionales requeridos para continuar sin trastornos su *plan de desarrollo económico*.

Estos *recursos adicionales* no deberían transferirse directamente a los productores, salvo en los casos en que fuera indispensable para asegurar el normal desenvolvimiento de la producción.

Cada país debería tomar las medidas internas que juzgue convenientes para obtener los *recursos compensatorios*. Pero no debiera hacerlo por impuestos que, al elevar los precios al consumidor, *desalienten el consumo o estimulen la sustitución* del producto natural por sucedáneos o sintéticos.

Los recursos compensatorios podrían formar parte de un Fondo administrado por *instituciones internacionales de crédito*, bien en el plano mundial o regional y según reglas aprobadas por los gobiernos.

Asimismo estos recursos podrían encauzarse hacia los países en desarrollo mediante consorcios formados por instituciones nacionales e internacionales, u otros medios adecuados.

En todo caso, las decisiones correspondientes podrían basarse sobre el dictamen de un grupo internacional de expertos independientes de gran reputación, encargados de determinar el perjuicio que un país experimenta por el deterioro de la relación de precios.

7. *Reajuste de la deuda exterior.*

Habría que encarar el *reajuste de los plazos* y condiciones de la *deuda exterior* de algunos países. El financiamiento exterior podría facilitar esta operación. Sería indispensable, además, tomar medidas para evitar en lo sucesivo la repetición de situaciones críticas provocadas por el desmesurado aumento de la carga de los servicios.

8. *Transportes marítimos y seguros.*

Debiera examinarse la posibilidad de desenvolver la *marina mercante* y las operaciones de seguros dentro de agrupaciones regionales de países en desarrollo o la especialización entre ellos de las distintas actividades que integran estos servicios.

Debiera examinarse asimismo el régimen de las conferencias de fletes, y la incidencia de sus acuerdos sobre los países en desarrollo.

9. *Agrupaciones entre países en desarrollo.*

Los países en desarrollo debieran proseguir su política de industrialización y especialmente de *sustitución de importaciones*, procurando

integrar de una manera racional sus esfuerzos por medio de agrupaciones preferenciales en el mayor ámbito que sea posible.

Estas agrupaciones preferenciales tendrían que complementarse con *convenios de pagos* entre los países que las forman.

10. *Las reglas del GATT.*

Las reglas del GATT vigentes tendrían que modificarse para reconocer las consecuencias de las desigualdades estructurales entre países industriales y países en desarrollo. Estas modificaciones conciernen especialmente a la reciprocidad —para establecer el concepto de *reciprocidad implícita*—, a las *preferencias* concedidas por los países industriales a los *países en desarrollo* y a las *preferencias entre países en desarrollo*, mediante la formación de agrupaciones de países.

11. *Reducción de aranceles excesivos.*

Independientemente de las consideraciones de reciprocidad, algunos países en desarrollo que tienen exagerado proteccionismo debieran abordar la *reducción de sus aranceles excesivos* a medida que vayan corrigiendo la tendencia hacia el desequilibrio exterior, mediante la expansión de sus exportaciones de productos primarios e industriales y la sustitución de importaciones.

12. *Diferencias entre los países en desarrollo.*

En la aplicación de este concierto de medidas es indispensable reconocer la situación diferente en que se encuentran los países en desarrollo según el grado de intensidad de éste y adaptar y coordinar las medidas en forma que las ventajas que de ellas se derivan recaigan especialmente sobre los *países en desarrollo menos avanzados* para dar fuerte impulso a su crecimiento. En este sentido, además de la posibilidad de concedérseles preferencias generales, compartidas con los otros países en desarrollo, cualquiera que fuera el grado de éste, así como preferencias de carácter especial, los países menos avanzados deberían ser objeto de especial atención en las medidas de promoción de sus exportaciones. Asimismo deberán considerárseles especialmente en cuanto a la aportación de recursos financieros internacionales; la cuantía

de éstos por habitante debería, en general, ser superior a la que se concede a países en desarrollo más avanzados y especialmente a aquellos que hubieran ya desenvuelto su aptitud para lograr sus propios recursos de inversión.

E

CARACTER Y ADAPTABILIDAD DE LA POLÍTICA DE COOPERACION INTERNACIONAL

Expuestas así, en resumen, las medidas principales que se proponen en este informe, cabría hacer dos observaciones importantes.

La primera concierne al carácter mismo de la política en que se integran estas medidas. No se trata simplemente de atenuar o eliminar obstáculos que se oponen al comercio de los países en desarrollo y de establecer reglas más adecuadas que las vigentes. Se requiere sobre todo una acción positiva.

Esta es la significación de las metas de importación. Son la expresión tangible y concreta de la responsabilidad que decidan contraer los gobiernos —tanto de los países industriales como de los países en desarrollo— para llegar al cumplimiento de ciertos objetivos fundamentales de comercio exterior. Y esa responsabilidad exigiría implícitamente tomar todas las medidas necesarias, así las de orden interno como las de orden internacional.

De este modo, si las metas de importación se fijan en cuantía insuficiente, o resultan así en la práctica, sería indispensable aumentar la aportación de recursos financieros internacionales con el fin de cubrir el déficit del intercambio.

Esto no significa que metas de importación y cooperación financiera exterior sean conceptos sustituibles entre sí. En efecto, la cantidad de recursos financieros exteriores debiera más bien constituir un complemento a los recursos internos de inversión para compensar su escasez presente. En condiciones normales su papel directo no ha de ser cubrir el déficit exterior. Esto tiene que hacerse con la expansión de las exportaciones. No hay, pues, conflicto entre comercio y cooperación financiera internacional. Cada uno de estos conceptos tiene un papel determinado que cumplir.

En consecuencia, la proporción en que han de coordinarse las ex-

portaciones y los recursos financieros internacionales no es arbitraria. La proporción de estos recursos en las inversiones de cada país tiene que disminuir con el andar del tiempo conforme vaya fortaleciéndose la capacidad interna de ahorro por obra del mismo desarrollo económico. En cambio, las exportaciones tienen que aumentar continuamente, tanto para atender las necesidades crecientes de importación como para cubrir los servicios financieros.

La conveniencia de un examen periódico de la forma en que se vayan realizando esos objetivos, no como objetivos en sí mismos, sino como medios, que combinados con otros, permitirían llegar a una meta más amplia, la meta de crecimiento fijada en el Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo y las metas más satisfactorias que se establecieran más adelante.

La segunda observación concierne a la flexibilidad con que esta política habrá de aplicarse. Hay denominadores comunes muy importantes entre los países en desarrollo, pero también hay grandes diferencias entre ellos, las cuales se deben a los diversos grados de desarrollo en que se encuentran y a los problemas particulares que les afectan. Debido a estas diferencias, las medidas que aquí se preconizan tendrían también efectos muy diferentes según los países. Así, si bien el acceso a los mercados de manufacturas de los países industriales reviste importancia para todos, unos países en desarrollo podrían experimentar mucho antes que los otros las ventajas de este régimen, si esas facilidades no van acompañadas de medidas muy activas de promoción en los países que de otro modo quedarían a la zaga. Los convenios sobre productos o el financiamiento compensatorio tendrían también una incidencia muy distinta. Todo ello señala la necesidad de tomar en cuenta esas diferencias en el grado de desarrollo y en las situaciones particulares. El elemento decisivo, en este sentido, podría ser la ayuda técnica y financiera de carácter internacional. La intensidad de ésta tendría que adecuarse a esas diferencias, con objeto de que todos los países puedan acelerar su ritmo de crecimiento o mantener este ritmo en los pocos casos que ha logrado ser aceptable.

Esta misma heterogeneidad de condiciones abre perspectivas muy interesantes en la dinámica del desarrollo. En uno de los extremos hay países que están cerca de un nivel de ingresos que, en un tiempo relativamente corto, les permitirá crecer de una manera satisfactoria con sus propios recursos; pero tienen que corregir la tendencia persistente al desequilibrio exterior para poder transformar parte de esos recursos

en importaciones de bienes de capital y realizar otras importaciones requeridas por su desarrollo económico. En el otro extremo están los países que apenas comienzan en su desarrollo; allí hay un problema esencial de aportación de recursos financieros internacionales, muy especialmente para la formación de la infraestructura de su economía, que es generalmente muy débil, así como para inversiones sociales de básica importancia.

Estos países que se encuentran en un estado de desarrollo incipiente, acaso no tengan un fenómeno agudo de desequilibrio persistente como los primeros, puesto que este desequilibrio es consecuencia del desarrollo; pero sería aconsejable evitar desde ahora que ocurra en el futuro orientando racionalmente su desarrollo y sobre todo su política de industrialización, tanto por la sustitución de importaciones dentro de agrupaciones de países como por la promoción de exportaciones de manufacturas.

Esos países en desarrollo que han avanzado más podrán, con el andar del tiempo, ofrecer mercado a las exportaciones de manufacturas de los países que abordan las primeras etapas de su industrialización, concediéndoles tratamiento preferencial.

No hay, pues, en todo esto un plan maestro, trazado de una vez para siempre y aplicable por igual a todos los países. De ahí la complejidad inevitable de esta política. Además tendrá que responder a cambios incesantes y adaptarse continuamente a las transformaciones de la realidad.

F

NUEVOS PROBLEMAS Y NUEVAS ACTITUDES

Son estas las soluciones que ha de buscar esta Conferencia en el campo internacional, para apoyar las soluciones internas. Soluciones que tienen que articularse en una nueva política, no por responder a ideas nuevas —pues no lo son fundamentalmente las que aquí se presentan— sino porque exigen nuevas actitudes. ¿Será posible conseguir esas nuevas actitudes? ¿Serán realistas las proposiciones que aquí se formulan? Si realismo es proponer lo que en un momento dado es asequible, acaso no todo lo que se sugiere en estas páginas lo sea; podría ser considerado ilusorio. Pero lo que hoy es realista no siempre lo ha sido ayer, y la ilusión de hoy podría ser realismo mañana.

Nada es más significativo en este sentido que la evolución de las

ideas en el breve tiempo transcurrido desde que la iniciativa de esta Conferencia fue aprobada por las Naciones Unidas.

Por lo demás, la realidad no está configurada solamente por los hechos tangibles que ya tenemos por delante, sino también por los hechos por venir. Realismo es además la aptitud para discernir lo que podría ocurrir cuando no se sabe o no se quiere actuar deliberada y oportunamente sobre el curso de los acontecimientos.

Son muy serias las perspectivas que enfrentan los países en desarrollo. El desarrollo se está operando hacia adentro en los países más avanzados en el proceso de industrialización, se va encerrando de más en más en compartimentos estancos; y sucederá lo mismo en los otros, los menos avanzados, si tienen también que industrializarse en el ámbito estrecho de sus mercados nacionales. Más aún, tales países en general, y muy especialmente estos últimos, no están obteniendo suficientes recursos financieros del exterior. Estos recursos son indispensables para romper aquel otro círculo vicioso en que los ingresos son bajos porque las inversiones son insuficientes, y éstas lo son por la precariedad de aquéllas.

No hay que forzar a los países en desarrollo a comprimir el consumo de las masas, de por sí muy bajo, para incrementar la capitalización sobre todo frente a la dimensión impresionante de sus aspiraciones de mejoramiento social. No hay que predicarles la necesidad de desarrollarse por su propio esfuerzo y al mismo tiempo restringir las posibilidades de expresar concretamente ese esfuerzo en el campo internacional mediante la expansión de las exportaciones. No hay que llevarlos a un tipo de desarrollo cerrado. Una amplia política de cooperación internacional es, pues, ineludible, en comercio, en recursos financieros y en la propagación de la técnica. Sin ello, el costo económico y social del desarrollo será ingente. El desarrollo cerrado lleva a la compulsión, y la compulsión suele tener también un costo político de muy serias consecuencias.

Realismo es también previsión y un sentido elemental de previsión debiera llevarnos a interpretar el signo de los acontecimientos que están ocurriendo en el mundo en desarrollo.

Estas páginas son por ello un acto de fe. Un acto de fe en la posibilidad de persuadir, de penetrar con estas ideas en donde tiene que penetrarse y en la posibilidad de provocar reacciones constructivas. Los hechos están allí, no pueden negarse. Y si las maneras de encararlos que

aquí se sugieren no son aceptables, habrá que buscar otras que lo sean. Porque el problema es ineludible. Nunca lo había tenido el mundo en esta forma ni en estas dimensiones. Y tampoco había tenido el mundo las enormes posibilidades que ahora tiene para resolverlo, ni la convicción —que se extiende cada vez más— de que también es factible actuar en forma consciente y deliberada sobre las fuerzas de la técnica y la economía en la prosecución de grandes designios.