- NUEVO AVANCE EN LA REESTRUCTURACION DEL APARATO INSTITUCIONAL DE MEXICO SOBRE COMERCIO EXTERIOR
- LA REUNION DE MINISTROS: BRILLANTE OPORTUNIDAD DE IMPULSAR LA INTEGRACION
- LOS PAISES EN DESARROLLO NO PUEDEN SER EXCLUIDOS DEL DEBATE SOBRE LA REFORMA DEL SISTEMA MONETARIO INTERNACIONAL

Reestructuración del Consejo Nacional de Comercio Exterior

A fines del mes de septiembre entró en vigor el decreto que ordena la reestructuración del Consejo Nacional de Comercio Exterior. El propósito que ha inspirado las modificaciones a este organismo es, aparentemente, lograr un mayor grado de unidad en la orientación de la política comercial externa de México y asegurar, al mismo tiempo, una estructura y coordinación eficaces de los mecanismos institucionales encargados de ponerla en ejecución.

El Consejo está integrado por un grupo de miembros permanentes que son: el Secretario de Relaciones Exteriores; el Secretario de Industria y Comercio, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Secretario de Agricultura y Ganadería, el Secretario de Comunicaciones y Transportes, el Director del Banco de México, S. A., y el Director del Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A. Acertadamente se ha previsto, en la nueva estructura del Consejo, la posibilidad de que los titulares de las demás secretarías y departamentos de Estado, que tengan alguna relación con actividades del comercio exterior de nuestro país, concurran a las reuniones del mismo cuando la materia que esté a discusión pertenezca a la esfera de su respectiva competencia. Esta circunstancia, unida al hecho de que los titulares de las secretarías y departamentos de Estado miembros del Consejo no puedan delegar su representación, permite suponer que se tiene el propósito de que este organismo actúe como instrumento eficaz de coordinación de la política comercial, al más alto nivel.

Tal como operó hasta septiembre pasado, el Consejo Nacional de Comercio Exterior estaba constituído, formalmente, por un Consejo Superior Ejecutivo y una Comisión Consultiva. Un órgano operativo, el primero; de asesoramiento y consulta, el segundo. A pesar de esta estructura, uno de los obstáculos que impidieron el funcionamiento eficaz del Consejo fue, precisamente, la carencia de una auténtica autoridad ejecutiva.

La nueva constitución jurídica del Consejo trata de subsanar aquellas limitaciones. Se establece que las resoluciones definitivas adoptadas por el Consejo deberán ser ejecutadas, en la parte correspondiente, por cada una de las secretarías y departamentos de Estado que intervengan en su formulación. Las decisiones alcanzadas en el seno del Consejo, entonces, tendrán fuerza obligatoria para los organismos de la administración pública. El carácter ejecutivo de la autoridad decisoria del Consejo —no meramente de asesoramiento y consulta— es el rasgo sobresaliente de su nueva estructura.

Cabe preguntarse cuál es la prelación de las tareas que, en el futuro inmediato, habrá de emprender el Consejo Nacional de Comercio Exterior. Parece indicado pensar que paralelamente al cumplimiento de las atribuciones específicas señaladas en el decreto, el Consejo debe orientar y dirigir la acción del sector público en el campo de su competencia hacia dos tareas urgentes.

En primer término, es preciso reconocer que la reestructuración del Consejo no ha hecho menos necesaria la revisión de la actual división de funciones y responsabilidades entre los numerosos organismos públicos y de carácter mixto que actúan en materia de comercio exterior. Desde hace tiempo se ha dejado sentir la urgencia de dar unidad orgánica y coherente a tales actividades. No es poco frecuente el caso de algunos organismos que, creados para resolver problemas específicos, presten servicios apenas conocidos por las personas interesadas, y sin vinculación con otras dependencias, lo cual, naturalmente, disminuye su utilidad para los operadores del comercio exterior.

Otra parte importante de esta labor de racionalización sería la simplificación de los procedimientos y trámites administrativos relacionados con las importaciones y exportaciones. El carácter colegiado del Consejo y el alto nivel administrativo de su representación, lo colocan en una situación ventajosa para intentar esta empresa.

En segundo término, el Consejo Nacional de Comercio Exterior parece tener frente a sí la oportunidad de encaminar sus esfuerzos a la formulación detallada de un plan para el desarrollo del comercio exterior del país.

La opinión pública acogió con beneplácito el anuncio de la decisión conjunta de los sectores público y privado —en los inicios del presente régimen de atacar los problemas del comercio exterior desde todos los frentes, integrando su acción en un plan. El plan no ha sido elaborado, y aunque los objetivos generales de la política comercial de México están definidos, es imprescindible articularlos en programas concretos que incorporen medios, recursos e instrumentos de ejecución.

Resulta claro que la elaboración de esta clase de programas que abarcan a todo el sector público y prevén una estrecha colaboración con el sector privado, sólo puede ser llevada a cabo, con éxito, por un órgano, como el Consejo Nacional de Comercio Exterior, que por su composición y autoridad logre dar forma a los necesarios compromisos y coordine dicha acción conjunta, dentro de un plan realista, de amplias perspectivas, que abra nuevas posibilidades a un sector tan importante de nuestra economía como es el del comercio exterior.

Ante la Conferencia de Cancilleres de la ALALC

A principios del mes de noviembre se reunirá en Montevideo —dos años y medio después de la primera iniciativa al respecto presentada en abril de 1963 por los entonces presidentes de Brasil, João Goulart y de Chile, Jorge Alessandri— la Conferencia de Cancilleres de la ALALC para pronunciarse sobre las posibles maneras de acelerar el programa de integración económica latinoamericana dentro del marco que fija el Tratado de Montevideo.

El hecho mismo que los nueve gobiernos necesitaron casi 30 meses para ponerse de acuerdo sobre la necesidad de tal reunión, que para muchos sectores de la opinión pública latinoamericana parecía desde hace largo tiempo tan ineludible como urgente, refleja el hondo estado de crisis política, social y económica en que con contadas excepciones, tales como la de México, se encuentra sumida la región. Empero, a pesar de las graves adversidades de orden interno y externo que acosan a América Latina se ha logrado finalmente movilizar a todos los países participantes de la ALALC para que celebren esta reunión a un alto nivel político, lo que demuestra que la idea de integración regional no ha sido derrotada a pesar de una cadena de golpes de estado en varias repúblicas y de un progresivo proceso de desintegración nacional en otras, fenómenos ambos resultado de la ausencia de reformas económico-sociales básicas de orden interno.

Cuando se mira la marcha de los acontecimientos en nuestra parte del mundo de manera objetiva y no a través de las declaraciones optimistas que emanan del exterior, parece casi un milagro que los programas de integración económica en la región sigan adelante aunque con extrema lentitud. No hay más que una explicación de estos progresos, limitados pero continuos, de la integración frente al retroceso general en el campo político-social: los programas de cooperación económica regional, tanto dentro de la ALALC como dentro del Mercado Común Centroamericano, han logrado aglutinar a las fuerzas modernizadoras de la sociedad latinoamericana independientemente de la diversidad ideológica.

La integración económica latinoamericana cuenta hoy, cinco años después de la firma de los tratados de Montevideo y de Managua, con el apoyo de las verdaderas fuerzas vivas del área, de numerosos representantes de la generación de políticos de nueva escuela, de técnicos e intelectuales y de una parte considerable de los sectores privados, empresarios con mentalidad moderna, todos ellos conscientes de los grandes peligros que entraña el debilitamiento de la región frente al surgimiento de los poderosos grupos económicos en el mundo industrializado. Los sectores modernizantes de la sociedad latinoamericana que apoyan los programas de integración son los mismos que en otros foros están defendiendo intereses de la región frente al resto del mundo e insisten día tras día en que si la presente estructura de las relaciones entre el mundo económicamente avanzado y las regiones subdesarrolladas no se modifica, se hará que peligre el funcionamiento de toda la economía mundial, ya que no podrá seguir aumentando impunemente —como sigue ocurriendo— la distancia económica entre las sociedades opulentas y las periferias empobrecidas.

Sería ilusorio esperar de la Conferencia de Cancilleres de la ALALC grandes soluciones como, por ejemplo, un paso decisivo hacia la creación de un mercado común regional. Sin embargo, si los gobiernos del área lo desean, la Conferencia puede eliminar una serie de obstáculos de primer orden que no permiten avanzar en distintos campos de la integración con lo que se limita el programa al de una cooperación meramente comercial. No se conocen todavía los resultados de la Junta Preparatoria de la Conferencia, que terminó sus tareas en la última semana de octubre, pero es factible trazar un programa mínimo de acción que, a través de una declaración de principios, debería adoptar la Reunión de Cancilleres, encargando a las autoridades de la ALALC (su Comité Ejecutivo Permanente y su Secretaría) la elaboración de las bases técnicas para su pronto cumplimiento. Tal programa mínimo de acción habría de cubrir ocho puntos principales: 1) la revisión de los sistemas de desgravación del comercio intrazonal; 2) la política industrial regional; 3) la cooperación comercial en el campo agropecuario; 4) el tratamiento de los países de menor desarrollo; 5) los problemas del transporte regional; 6) la cooperación monetaria y financiera; 7) el libre movimiento de personas, y 8) la institucionalización de las Reuniones de Cancilleres.

Respecto al primer punto, no cabe duda alguna que es urgente pasar de las negociaciones producto por producto, que se estancan progresivamente, al mecanismo de las negociaciones automáticas por grupo de productos. El gobierno de México y el sector privado del país, interesados en la expansión rápida del comercio intrazonal, apoyan abiertamente esta iniciativa. Segundo, después de los fracasos de los acuerdos de complementación entre industrias de importancia marginal, llega el momento de que los países miembros de la ALALC se decidan por la cooperación y coordinación de las actividades en algunas de las grandes ramas industriales en las que existen amplias posibilidades de ahorro de inversión y de abaratamiento de costos. En lo que toca a la cooperación comercial en el campo agropecuario basta recordar que, según los estudios más recientes, los países firmantes del Tratado de Montevideo siguen importando de fuera de la zona unos 600 millones de dólares anuales de alimentos y otros productos agrícolas, suma casi equivalente al valor global de las importaciones intrazonales en 1964. Frente al hecho por todos conocido de que los países menores no reciben las ventajas esperadas del funcionamiento de la ALALC, se plantea el problema de la creación de un fondo regional de inversiones, un organismo parecido al Banco Europeo de Inversiones, que canalizaría hacia estos países recursos financieros y asistencia técnica para proyectos de interés zonal. Respecto al transporte regional todavía no se ha firmado un convenio regional sobre el transporte marítimo y no se ha adelantado nada en programas de cooperación para modernizar las facilidades portuarias en el área, condición básica para el crecimiento de las corrientes comerciales dentro de la zona. En el campo de la cooperación monetaria y financiera parece obvia la necesidad de promover la creación de una cámara regional de compensaciones provista con cierto elemento de crédito, como un paso lógico después del acuerdo sobre una red de créditos bilaterales entre los países de la ALALC. Finalmente, hay que tomar provisiones para un movimiento libre de personas, nacionales de los países de la ALALC, dentro de la zona, ya que en estos momentos enfrentamos una paradoja penosa y hasta ridícula para un ciudadano de cualquiera de nuestros países al que le es mucho más fácil viajar por Europa que por su propia región.

El programa trazado aquí no implica grandes sacrificios de parte de los países miembros de la ALALC y tiene la ventaja de abrir nuevos caminos hacia la cooperación multisectorial, sin la cual, es difícil hablar de la marcha hacia el mercado común latinoamericano propuesto hace unos meses por cuatro destacadas personalidades: Prebisch, Mayobre, Herrera y Sanz de Santamaría. Suponiendo que la Conferencia de Cancilleres esté dispuesta a asumir todos estos compromisos, cabe insistir en la necesidad de acordar al mismo tiempo que semejantes reuniones a alto nivel político se celebren periódicamente para vigilar el cumplimiento de sus decisiones por las autoridades de la ALALC y los gobiernos nacionales y para tomar nuevas decisiones en función de la futura marcha del programa de integración. Si, por otro lado, la Conferencia se limita a emitir una declaración general sin entrar en los problemas a fondo, ello será señal de que los países latinoamericanos se resignan a la inacción y que la ALALC —sin desaparecer del mapa— está condenada a una vida precaria y frustrada, sin mayor importancia para el desarrollo económico-social de nuestra parte del mundo.

Liquidez Internacional y Asistencia Financiera al Desarrollo

PUEDE afirmarse que hasta fechas muy recientes —como la de la aparición del Informe Ossola, a fines de mayo del año en curso— el pequeño grupo de grandes países industriales, que hasta ahora ha conducido los estudios y analizado las propuestas de reforma del sistema monetario internacional, manifestaba un consenso prácticamente unánime respecto de dos cuestiones: Primera, considerar que, tanto desde un punto de vista técnico como para todo propósito práctico, las cuestiones de la insuficiencia de liquidez internacional y de la necesidad de reformar el sistema de pagos vigente, por una parte, y las conectadas con la provisión de asistencia financiera a los países en desarrollo, por otra, eran cuestiones claramente separadas entre sí que debían abordarse en contextos y en ocasiones distintas. Y, segunda, que los estudios y negociaciones previas que eventualmente condujeran a la reforma del sistema monetario internacional deberían realizarse con la participación de un muy breve número de países, aquéllos cuya fuerte posición económica les permite actuar en forma determinante dentro del campo financiero internacional.

Para fundamentar la primera de estas proposiciones se alegaba, entre otros argumentos, que la búsqueda de mecanismos para la creación, deliberada y vigilada multilateralmente, de nuevos activos de reserva que anularan el efecto contraccionista que sobre el volumen de la liquidez internacional podría ejercer bien una eventual corrección de los déficit de balanza de pagos de los países de moneda de reserva o bien una conversión masiva de las tenencias oficiales de dólares y esterlinas en oro, se vería estorbada si, simultáneamente, hubiera de encontrarse una fórmula internacionalmente aceptada para mejorar, cuantitativa y cualitativamente, la corriente de ayuda a los países en desarrollo. Mucho menos plausible era el alegato con que se defendía la segunda posición, pues sólo se manifestaba que, en tanto más países participaran en los estudios y negociaciones, menores serían las posibilidades de acuerdo (aunque difícilmente puedan concebirse mayores desavenencias que las hasta ahora surgidas en las discusiones del Grupo de los Diez). No debe olvidarse, por otra parte, la verdadera consecuencia práctica de ambas posiciones: excluir a los países en desarrollo, que, en última instancia, constituyen la mayor parte de la Humanidad, de un debate en que se ventilan cuestiones que les afectan muy directamente y relegar sus más urgentes problemas a un segundo plano que de manera alguna se compagina con su verdadera trascendencia.

En las recientes asambleas anuales del Fondo Monetario Internacional y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, las posiciones señaladas se vieron considerablemente debilitadas, si es que no presenciaron su quiebra definitiva, ante el embate conjunto de los representantes de los países en desarrollo y de algunos de los países industriales que anteriormente parecían suscribirlas.

Vale la pena, sin duda alguna, considerar detalladamente la forma en que se produjo este significativo replanteamiento de los principales problemas de la economía internacional en la segunda mitad del siglo XX.

Antes, sin embargo, conviene tener presente, por lo que toca al primero de ellos, que las cuestiones de la insuficiencia, a escala mundial, de liquidez internacional y de la necesidad de la asistencia al desarrollo están íntimamente ligadas en su origen mismo: los países en desarrollo requieren considerables volúmenes de ayuda financiera precisamente porque su posición de liquidez internacional no sólo es débil sino que tiende a deteriorarse progresivamente en términos relativos, imposibilitándoles la adquisición de los bienes de capital indispensables para acelerar su proceso de crecimiento económico.

En 1964, según cifras contenidas en el Informe Anual 1965 *del FMI, las reservas oficiales de los países de economía de mercado llegaron a 68,990 millones de dólares, excediendo en 2,480 millones (3.7%) a las del año inmediato anterior. Las reservas de los países industriales (EUA, los de la CEE, los de la AELC, Canadá y Japón) y de otros países desarrollados (los del resto de Europa Occidental, Australia, Nueva Zelanda y Sudáfrica) absorbieron la mayor parte del aumento de las reservas mundiales entre 1963 y 1964, elevándose en 1,960 millones (4.1%). El aumento de las reservas de los países en desarrollo contrasta muy notablemente con las cifras señaladas, pues llegó a sólo 520 millones entre 1963 y 1964 (1.2%). De lo anterior se deriva el deterioro relativo de la posición de liquidez internacional de los países en desarrollo, que en 1963 poseían el 14.7% de las reservas mundiales y que en 1964 vieron reducida su participación a 14.3%.*

La segunda cuestión básica en este contexto es la conectada con la disponibilidad de ayuda financiera que permita suplir los crecientes déficit de liquidez internacional de los países en desarrollo. Es cada vez más claro, a este respecto, que no puede dependerse de la continuación de las actuales políticas y criterios de ayuda por parte de los países industriales, que han desembocado en un muy grave problema de cargas excesivas por servicio de la deuda, que parecen exceder, con mucho, la capacidad de pago de los países; ni de la política que a la fecha emplean muchas naciones en desarrollo en materia de capitalización interna —a todas luces por debajo de sus posibilidades— ni de los procedimientos de utilización de la ayuda, que a veces va a obras de beneficio social de concepción suntuaria o a proyectos productivos de dudosa prioridad.

Entre 1963 y 1964, de acuerdo con cifras incluídas en el Informe Anual 1964-1965 *del BIRF, el endeudamiento externo de los países en desarrollo continuó aumentando con suma rapidez. Entre esos años, la tasa media anual de incremento de la deuda pública llegó a 17% en 37 países en desarrollo que representan casi las tres cuartas partes de la población total del mundo en desarrollo. En los de Asia Meridional y Oriente Medio ese ritmo fue de 30%, en Asia Oriental de 15%, en Africa de 14% y en América Latina de 9%. Los pagos por servicio de la deuda de esos 37 países, en 1964, ascendieron a 2,497 millones de dólares (cantidad equivalente a poco menos del 30% del total de reservas internacionales de todos los países en desarrollo), de los que 1,442 millones correspondieron a América Latina. La gravedad del problema del servicio de la deuda —que se ha convertido en un factor adicional de restricción del volumen de liquidez internacional de que disponen los países en desarrollo— queda de relieve con sólo considerar que, mientras que en la década de los cincuenta menos del 4% de los ingresos por exportación de esos países se dedicaba al pago de deudas externas, en 1964 esa proporción llegó hasta el nivel de 12%.*

Pero no sólo los señalados constituyen los problemas presentes de la asistencia al desarrollo. El presidente del Banco Mundial advirtió que los recursos de la Asociación Internacional de Fomento —el organismo internacional de asistencia que proporciona ayuda en términos más compatibles con las necesidades de los países en desarrollo— están próximos a agotarse, sin que exista aún acuerdo para reponerlos. Además, todo conduce a pensar que las presiones de balanza de pagos, reales o potenciales, contribuyen, cada vez más, a que importantes países industriales se muestren reacios a aumentar, o incluso a sostener, sus compromisos de ayuda al exterior, y a que acudan a medidas de todo tipo para reducir sus salidas de capital, incluso las destinadas a países en desarrollo.

La concatenación directa entre los problemas de la liquidez internacional y la ayuda al desarrollo fue planteada inequívocamente, en la asamblea del FMI, por el ministro de Hacienda de Francia, quien señaló:

> *"En opinión de Francia, el principal objetivo que debemos alcanzar es facilitar el crecimiento rápido y sostenido de la economía mundial. Esto supone un doble problema: a) el de dotar a la economía mundial de un sistema de pagos internacionales estable y completamente seguro, y b) el de dotar a los países en desarrollo de los recursos reales necesarios para su crecimiento. Técnicamente, se trata de dos cuestiones separadas. Sin embargo, psicológica y políticamente están estrechamente unidas."*

Esta posición fue posteriormente reafirmada por el Jefe de Estado francés, el que manifestó que el problema de la asistencia al desarrollo constituye "la cuestión mundial por excelencia" en nuestros días.

Consecuente con la nueva posición asumida, Francia propuso en la asamblea del FMI:

> *"En primer lugar, debe llegarse a un acuerdo que establezca una relación entre la creación de activos adicionales de reserva y la organización de los mercados de ciertos productos básicos... Al mismo tiempo, deben removerse los obstáculos que en los últimos años han provocado el estancamiento de la asistencia financiera... Es concebible que en la distribución de los activos adicionales de reserva pueda tenerse en cuenta, entre otros criterios, el de los esfuerzos reales hechos por cada país en favor de los países en desarrollo."*

La primera proposición, que recuerda algunas de las ideas contenidas en el Plan Pisani-Baumgartner, equivaldría al establecimiento de un convenio a escala mundial para la estabilización de los precios de los productos básicos, cuyas fluctuaciones, generalmente a la baja, impiden a los países en desarrollo contar con recursos seguros para pagar su proceso de industrialización. La segunda propuesta, cuyo valor puede estribar —como consideró The Economist*— en poner en términos aceptables para los banqueros centrales más tradicionalistas ideas ya expresadas en el contexto de planes más revolucionarios, de acuerdo con la cual los activos de reserva adicionales irían preferentemente a los países que distribuyen un mayor volumen de ayuda, puede interpretarse como un replanteamiento del Plan Stamp, consistente en que el FMI emita certificados a favor de un organismo internacional de ayuda al desarrollo económico, que, a su vez, los proporcionaría en préstamo a los países en desarrollo, los que podrían usarlos en pago de importaciones desde los países industriales. De este modo, los segundos podrían aumentar sus reservas mediante la inclusión en ellas de los certificados y los primeros podrían satisfacer, así fuera parcialmente, sus necesidades más apremiantes.*

A estas alturas, parece estar ya claro que lo que a los países en desarrollo interesa primordialmente es conseguir que, en la consideración de la posible reforma del sistema monetario internacional, sea tomada en cuenta la posición de los que carecen de liquidez y que, cualquiera que sea el programa al que eventualmente se ajuste la reforma, se logre que constituya una contribución efectiva al mejoramiento de su participación en la distribución del volumen existente y de los aumentos de los activos de reserva.

Dentro de los procedimientos establecidos para continuar los estudios sobre la necesidad de reformar el sistema monetario internacional, parece haber sólo una vía para que los países en desarrollo consigan los objetivos señalados: su participación directa en todas las fases del estudio, elaboración y puesta en práctica de la reforma del sistema. Tal participación permitiría a los países en desarrollo dejar oir su opinión sobre los temas a debate, defender acertadamente sus intereses y, en última instancia, conseguir soluciones universalmente convenidas que no los releguen o los excluyan. Como con toda claridad expresó el representante de Australia en la asamblea del FMI.

> *"...de ningún modo sería aceptable para la gran mayoría de los países miembros del Fondo que las decisiones sobre asuntos que tan vitalmente afectan a cada uno de ellos sean adoptadas en sus aspectos sustanciales, si es que no también en los formales, por un grupo reducido y estrictamente limitado. Hablando como uno de los más de noventa países que no están incluídos en el Grupo de los Diez, debo decir que sería completamente inaceptable para nosotros el vernos enfrentados a un* fait accompli, *sin que se nos dieran oportunidades razonables de expresar nuestras opiniones de una manera tal que pudieran tener algún efecto."*

En el mismo sentido se pronunció, en nombre de los países de América Latina y Filipinas, el Ministro de Hacienda de Argentina. (Ver las partes sustanciales de su intervención en la sección Documentos de este mismo número de Comercio Exterior.)

Los ministros y gobernadores del Grupo de los Diez reconocieron, aunque con muchas reticencias, la necesidad de una participación ampliada en los estudios sobre el sistema monetario internacional y la eventual creación de nuevos activos de reserva, al plantear que, una vez alcanzada la base para un acuerdo positivo entre ellos (lo que, por otra parte, no parece estar más cercano ahora que en años anteriores), "debe prepararse la promulgación final de cualquier nuevo convenio en un foro apropiado para las discusiones internacionales".

No parece haber dificultad alguna para concluir que la puerta tan trabajosamente entreabierta al resto del mundo por el Grupo de los Diez no representa, ni con mucho, una solución satisfactoria. La participación directa de los países en desarrollo no se prevé sino hasta la fase final de la reforma, cuando no sólo las bases, sino la sustancia misma de ella, hayan sido ya decididas por los miembros del club más exclusivo del mundo: el de París. Los países en desarrollo han de pugnar por una participación más activa también en las etapas iniciales de la discusión de la reforma.