

- * Análisis del Informe de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos y el desarrollo económico y la inestabilidad de los mercados de exportación de los países insuficientemente desarrollados.

Mercados de Exportación y Desarrollo Económico

Por Miguel Wionczek

AUNQUE ninguna decisión económica se haya alcanzado durante la Conferencia de Caracas, la cuestión de los precios justos y equitativos de los productos básicos en su intercambio con los productos manufacturados y con los bienes de capital fué el tópico más importante de la Conferencia. Las razones para tal interés en toda la América Latina para este problema son perfectamente claras.

Los países menos desarrollados creen justamente que el deterioro continuo de sus términos de intercambio con los países industriales no sólo les perjudica por la mayor cantidad de bienes que tienen que dar a cambio de otros, sino —lo que es ya más importante— porque la planeación de su desarrollo económico e industrialización parece casi imposible en la situación originada por los movimientos caóticos y violentos de los precios mundiales.

Como el financiamiento del desarrollo económico de los países no desarrollados está hecho en su mayor parte con medios domésticos y como el papel del financiamiento del extranjero —público y privado— está muy limitado, las fluctuaciones violentas de los precios de los productos básicos afectan de muchas maneras las economías poco desarrolladas, débiles y extremadamente sensitivas a la inflación.

Las Fluctuaciones de Precios de las Materias Primas

Según uno de los estudios económicos de las Naciones Unidas más recientes (1) las fluctua-

ciones de los precios de las materias primas, aunque generalmente se deben a los ciclos económicos de las economías industriales y a sucesos políticos como las guerras, no desaparecen durante los períodos de relativa estabilidad económica y política. En los años de 1922 a 1949 con 25 productos básicos considerados, la mayor parte estaba de un 10 a un 20% más cara o más barata en un año que en el siguiente.

Según el mismo estudio, las fluctuaciones acaecidas en los distintos años parecen aún más violentas: para un grupo de once productos básicos, la variación entre el punto más alto y el más bajo de los precios de mercado dentro de un año arroja un promedio de 27% durante el período de 1901 a 1950; y para un grupo de 15 productos un promedio de 32% entre 1920 a 1939. Para ilustrar estas estadísticas basta recordar las siguientes variaciones de los precios de las materias primas de origen latinoamericano: el precio del café Santos por libra fluctuó en los años 1905 a 1945 de 6 centavos de dólar a 25 centavos con el alza de 9 centavos de dólar a 18 en el año 1919/20 y la baja de 22 centavos a 13 centavos de dólar dentro del período de 1930 a 1931; el cobre fluctuó de 8 centavos a 29 centavos de dólar por libra en el mismo período de 1905 a 1945 con los cambios de un año al otro no menos violentos; nitrato de sodium fluctuó de 1.25 centavos a 5 centavos de dólar y el estaño de 22 a 87 centavos de dólar durante los últimos cuarenta años. (2)

(1) "La inestabilidad de los mercados de exportación de los países insuficientemente desarrollados". Naciones Unidas, Nueva York 1952.

(2) Wendell C. Gordon —The Economy of Latin America— Nueva York 1950.

El Problema de los Términos del Intercambio

Al crecer las presiones sociales y económicas para el desarrollo económico y al incrementar los costos de este desarrollo debido al nivel cada año más alto de la tecnología mundial, no deberíamos estar sorprendidos de que los países menos desarrollados —las víctimas principales de estas fluctuaciones violentas de los precios— exigen en cada fórum internacional alguna estabilización de los precios de las materias primas y algunas garantías para los productores de los productos básicos. Después de las iniciativas desafortunadas en la Sociedad de las Naciones y en los otros organismos internacionales entre las dos guerras mundiales, el problema de los precios y de los términos de intercambio apareció desde 1945 en una forma ya más aguda. Ya durante la guerra unas de las conferencias preparatorias de las varias agencias de las Naciones Unidas trataron sin éxito de llamar la atención de sus participantes y especialmente de los países industriales a la necesidad y al valor potencial de los acuerdos multilaterales sobre los precios de los productos básicos para la promoción de la estabilidad y el desarrollo de la economía mundial. Pero fuera de los convenios de postguerra como el Convenio Internacional de Trigo y el de Azúcar que debido a sus estructuras no afectan las fluctuaciones de los precios mundiales de estos productos agrícolas nada fué resuelto, aunque los países industriales abiertamente proclamaban infinitas veces que estaban interesados en la eliminación de los obstáculos del desarrollo económico de las regiones subdesarrolladas.

Si la presión de los países económicamente débiles en las Naciones Unidas y en sus agencias especializadas como el BIRF, la OAA y la Organización de los Estados Americanos no dió los resultados prácticos en el campo de la estabilización de los precios de las materias primas, a menos algunos resultados teóricos fueron obtenidos en la forma de estudios de las repercusiones de las fluctuaciones violentas de los precios sobre la economía mundial, y en la forma de las recomendaciones detalladas para el futuro.

“El Comercio de Productos Básicos y el Desarrollo Económico”

Con la iniciativa del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, la mayoría del cual está integrada por los países poco desarrollados, un grupo de cinco expertos (3) publicó en enero ppdo. un informe especial, intitulado “*El comercio de productos básicos y el desarrollo económico*”. Este informe nuevo tiene tal importancia para los países como México que creemos útil presentar en forma detallada sus datos y sus recomendaciones, aunque debería saltar a la vista que el camino desde el diagnóstico correcto hasta la eliminación de las injusticias económicas es bastante largo. En otras palabras, este informe tan interesante y útil desde el punto de vista teórico, dejaría de serlo si no se llevara a la prác-

tica mediante la presión de los gobiernos interesados. Si así no fuera, el informe correría la suerte de otras proposiciones del pasado, que nunca fueron llevadas a cabo, tales como dos proyectos de postguerra de la estabilización de los precios de los productos básicos agrícolas por medio de un “Consejo Mundial de Alimentación” o de una “Lonja Internacional de Productos Básicos”.

El informe de cinco peritos de las Naciones Unidas da por supuesto lo que “*todas las personas inteligentes aceptan o dicen que aceptan*”; es decir la interdependencia económica creciente del mundo y la interdependencia de las economías desarrolladas y las no desarrolladas. Los autores del informe afirman también y documentan su aseveración contraria a algunas opiniones en los países desarrollados, que las fluctuaciones violentas de los precios mundiales de las materias primas afectan negativamente no sólo a las economías poco desarrolladas y débiles sino que ponen en peligro la estabilidad y el crecimiento de las economías industriales mismas. La última aseveración básica del informe es que ni los países desarrollados ni los económicamente débiles pueden sólo estabilizar los precios y que no es posible tampoco alcanzar esta estabilización parcialmente por medio de acuerdos esporádicos sobre productos básicos singulares como el trigo, el azúcar o el estaño.

5 Hechos Fundamentales de la Situación actual

Según el informe de las Naciones Unidas los hechos básicos de la situación actual que los peritos describen como “grave” y que están “necesitando una acción coordinada e inmediata” son los siguientes:

1. *Violentas variaciones a corto plazo desde hace muchos años de los precios de numerosos productos básicos que entran en el comercio internacional;*
2. *Una variabilidad mayor de los ingresos monetarios derivados de la producción de materias primas, en los países poco desarrollados;*
3. *Mayor estabilidad en el comercio internacional de los precios de los distintos artículos manufacturados inclusive de bienes de capital, que de los precios de los productos básicos;*
4. *Variaciones considerables a corto plazo en la capacidad real de los países industriales para comprar productos primarios a los países subdesarrollados que son productores de dichas materias primas;*
5. *Fuertes repercusiones de las variaciones del comercio sobre la posibilidad de los países productores de materias primas de financiar las importaciones de bienes de capital con sus ingresos derivados de la exportación de sus productos básicos.*

(3) Los Sres. Charles F. Carter, Profesor de Economía Aplicada en la Universidad de Queens, Belfast; Sumitro Djojohadikusumo, Profesor de Economía de Djakarta, Universidad de Indonesia; J. Goudrian, Profesor de Economía Mercantil en la Universidad de Pretoria, Africa del Sur; Klaus Knorr, Profesor de Asuntos Públicos e Internacionales en la Universidad de Princeton (E.U.A.); y Francisco García Olano, Dir. del Centro de Investigaciones de la Escuela Superior de Economía, Buenos Aires.

Complicaciones Adicionales en las Economías poco Desarrolladas

“No cabe duda —dice el informe— que en el caso de la gran mayoría de los países que participan en el comercio mundial, las fluctuaciones en sus ingresos procedentes de las exportaciones tienen efectos devastadores para su economía interna”. Como además las corrientes del capital extranjero deben considerarse —especialmente en períodos de baja de los precios de los productos básicos y de la contracción de los ingresos derivados de las exportaciones— como una fuente insegura de financiamiento del desarrollo económico *“la inestabilidad de la balanza comercial de algunos de los países más pobres significa, por lo tanto, que, sin vastas reservas de divisas extranjeras, no pueden planear ningún programa continuo de desarrollo que exija importaciones”.* Como el desarrollo de estos países sin importación de bienes de capital es imposible, el círculo vicioso parece completo.

Hay complicaciones adicionales en las economías poco desarrolladas debido a estas fluctuaciones de los precios de las materias primas y a las variaciones bruscas de sus ingresos derivados de las exportaciones. Estas complicaciones están relacionadas con las características estructurales de las economías económicamente débiles. En primer lugar, estas economías son muy sensitivas a los procesos inflacionistas durante el período del alza de los precios de los productos básicos; en segundo lugar, se caracterizan por la gran inelasticidad que hace extremadamente difícil adaptar la estructura de su producción a las condiciones nuevas en caso de fuertes bajas en los ingresos procedentes de las exportaciones.

Búsqueda de Soluciones

El informe pone énfasis en que su tarea es la de buscar sólo las soluciones necesarias para la eliminación de las fluctuaciones violentas de los precios a corto plazo y no de buscar otras medidas destinadas a estabilizar los precios a largo plazo de los productos primarios a un nivel más favorable en relación con los precios de los artículos manufacturados. Los peritos de las Naciones Unidas rechazan como insatisfactorias todas las soluciones en forma de los contratos bilaterales o multilaterales que tienen por objeto fijar tanto los precios como las cantidades, o limitar el margen de fluctuaciones de los precios para un volumen de comercio determinado. Usando como ejemplos el Convenio Internacional de Trigo y otro de Azúcar, demuestran que estos acuerdos no tienen influencia sobre las fluctuaciones de los precios mundiales. Ellos también están en contra de los acuerdos internacionales sobre cuotas como la desafortunada Conferencia Internacional de Materias en Washington, disuelta definitivamente hace pocos meses, no sólo por que estos acuerdos no pueden estabilizar los precios sino también porque *“es erróneo restringir la producción cuando una parte del mundo se encuentra en la pobreza”.*

Entonces por un procedimiento de eliminación lo que resta es la introducción de las nuevas medidas internacionales y domésticas y de la combinación de ambas. El informe propone tres medidas internacionales concretas. Posiblemente como la mejor, la creación de una institución internacional con fondos suficientes y con autoridad definitiva que sea algo así como el Fondo Monetario Internacional pero en el campo de las comodidades. Esta institución crearía las existencias reguladoras de los productos básicos para mantener la estabilidad de los precios por medio de compras y retención de los excedentes cuando los precios bajan y ventas de estas existencias gradualmente cuando los precios crecen. Admitiendo que para poder funcionar con eficacia el Fondo Internacional de Productos Básicos necesitaría cuantiosas reservas de dinero y del producto básico de que se trate, el informe destaca que la finalidad de estas existencias reguladoras, administradas por el Fondo, no consistiría en modificar aquella tendencia de los precios que a la larga se nivela con el volumen de la oferta y la demanda, sino en moderar las violentas fluctuaciones a corto plazo de los precios que se produzcan alrededor de esa tendencia.

Teniendo dudas que los gobiernos, y especialmente los de los países industriales e importadores estén listos para participar financieramente en el proyecto tan amplio que haría necesario negociar un convenio internacional nuevo, el grupo de los expertos sugiere alternativamente organizar una corriente compensatoria internacional de fondos para los casos en que se produzcan intensas fluctuaciones en los mercados de productos básicos. Estos préstamos anticíclicos, administrados posiblemente por el Fondo Monetario Internacional con sus recursos aumentados, se limitarían a compensar algunas de las perturbaciones creadas por depresiones temporales a la actividad económica de los principales países industriales. Observando que esta acción no llega a la raíz de las perturbaciones que pretende neutralizar, los expertos de las Naciones Unidas creen que este proyecto sería muy útil, especialmente cuando amplificado por la política de las agencias internacionales prestamistas y aún de algunos gobiernos permitiendo aplazar o suspender las transferencias por concepto de intereses y amortización de préstamos contraídos previamente, en momentos en que sufran una escasez de divisas extranjeras como consecuencia de una depresión.

El tercer proyecto alcanza a la introducción de los sistemas de compensación automática de los varios países en el caso de grave deterioro de sus términos de comercio debido a las fluctuaciones de los precios. Los expertos están de acuerdo en que la determinación de los términos de comercio “estándar” para cada país sería el problema principal y casi insoluble hoy en día. Pero dada la solución de este problema por medio de las negociaciones multilaterales con la cooperación del número tan grande como posible de los participantes en el comercio mundial, el informe sugiere que el sistema de compensación operaría sólo cuando los términos de comercio cambien cuando menos en un 10% de los términos “estándar” en cada sentido. Los peritos proponen que la compensación automática tendría por objeto cubrir solamente una parte (por ejemplo, la mitad) de la pérdida, causada por el movimiento adicional fuera del que corresponde desde el 90 hasta el 110% de los términos de intercambio “estándar”.

Dos Medidas Domésticas Coadyuvantes

Delineando para posible uso futuro el esquema de las reformas monetarias mundiales necesarias y de la creación de los sistemas monetarios respaldados por productos básicos, el informe de las Naciones Unidas propone dos medidas domésticas principales para ayudar la estabilización de los precios. La primera consiste en la creación en los varios países de Consejos o Fondos Nacionales de Estabilización de Productos Básicos según las líneas de las facilidades existentes en el Canadá para el trigo, en Indonesia, para la copra y en Africa Occidental Inglesa, para el cacao. Estos fondos domésticos comprarían la comodidad básica particular al precio delimitado y la venderían en el mercado mundial según los precios actuales. La segunda medida consiste en la planificación mejor de los países poco desarrollados de sus necesidades de bienes de capital importados para aliviar las violentas variaciones de los precios del equipo pesado.

Condición Sine Qua Non

La cooperación de los países industriales tanto en el campo internacional de los acuerdos propuestos sobre los precios de productos básicos y de los esquemas de compensación, como domésticamente, es la condición sine qua non del éxito de alguna estabilización de los precios. Aceptando la existencia en muchos países industriales de los programas de compra de productos básicos con objeto de precaverse contra su escasez en tiempo de guerra, el informe de las Naciones Unidas advierte contra todas las prácticas futuras de la liquidación de estas reservas por medio de lanzamiento a los mercados mundiales sin ninguna consideración de la producción actual de los países productores de materias primas.

Según juicio realista de los peritos la inmediata ejecución de sus recomendaciones no es posible por muchas razones políticas y económicas; también y especialmente porque ningún procedimiento internacional efectivo existe hoy en día para discutir y hacer planes sobre el problema general de la estabilización de los precios de mercancías y de materias primas.

Comisión de Estabilización del Comercio

Entonces el informe recomienda la creación de una comisión intergubernamental bajo la autoridad del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Esta Comisión, llamada la Comisión de Estabilización del Comercio, debería en breve tiempo considerar varias propuestas y exi-

gir que las Naciones Unidas en conjunto y los gobiernos particulares actúen cuando la estabilidad de los mercados mundiales parezca amenazada. Como los países industriales e importadores están generalmente en contra de cualquier plan de estabilización de los precios de materias primas, diciendo que estos planes son contrarios a la filosofía y la práctica de la "libre competencia", el informe trata de mostrar que no hay nada de autoritario económica y políticamente en sus recomendaciones, y que estas propuestas no pueden dañar los intereses de los países desarrollados. "*No nos cabe duda —dice el informe textualmente— de que tanto los países industriales como los insuficientemente desarrollados ganarían —en cuanto a sus ingresos reales y a su desarrollo equilibrado— con que se modere la gran inestabilidad de los mercados de productos primarios. Hace falta que todos los países reconozcan y aprecien plenamente esta comunidad de intereses*". Debe notarse aquí que el informe Randall se opone a toda estabilización de los precios como contraria a las ideas del comercio libre.

Esta comunidad de intereses —explican los autores— se debe parcialmente al hecho que las potencias industriales son también productores de productos básicos. Las materias primas agrícolas importan el 25% de las exportaciones de los Estados Unidos, y el Reino Unido siendo el socio de la zona esterlina tiene que estar interesado en la estabilización de los precios de materias primas también.

El informe de las Naciones Unidas no deja de registrar que en todas las negociaciones entre los gobiernos sobre los precios de productos primarios la posición de los países poco desarrollados sea menos fuerte que la de los países industriales. El informe subraya que los países industriales no deberían abusar de su superioridad relativa en la negociación y la renegociación de acuerdos sobre estabilización de productos básicos. Los gobiernos de estos países deberían comprender que el explotar su posible posición aventajada como negociadores no favorece necesariamente sus intereses mejor entendidos a largo plazo.

Como todos los estudios recientes de los problemas de la relación injusta de los precios mundiales y de la influencia nefasta de las fluctuaciones de los precios sobre el desarrollo de la economía mundial, serían imposibles sin la iniciativa de los países menos desarrollados en las Naciones Unidas y en otras plataformas internacionales, parece que la presión de estos países es necesaria también para transponer estos problemas del plano teórico al de la práctica. Es por esto que tenemos la opinión de que el contenido del informe de las Naciones Unidas sobre "El comercio de productos básicos y el desarrollo económico" debe darse a conocer al mayor número posible de los economistas y de los participantes en el comercio exterior de México.

