

# EXPANSION DEL COMERCIO Y COOPERACION ECONOMICA\*

Por JULIO FAESLER

La expansión del comercio y la cooperación económica entre los países en desarrollo ha sido un tópico permanente entre las preocupaciones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, que lo incluyó en su Programa bajo el Tema 10 y fue objeto de resoluciones específicas, como las contenidas en los anexos del Acta Final, A.II.5, y A.III.8.

La importancia del problema del aumento de los intercambios entre los países en desarrollo fue señalada por el Dr. Prebisch, Secretario General de la Conferencia, quien, en su Informe presentado a la misma, dijo:

“El comercio entre los países en desarrollo representa una proporción relativamente pequeña de su comercio total. En 1960, solamente el 22% 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 desalienta a su vez el intercambio recíproco. Con frecuencia es más caro enviar mercaderías de un país en desarrollo a otro, que a países que están mucho más lejos, pero que se encuentran dentro de las rutas marítimas habituales.” En los debates de la Conferencia, delegados de diversos países hicieron alusiones a esta cuestión.

Posiblemente, en ese primer encuentro histórico entre los representantes de países en desarrollo y los de los países industriales, el planteamiento del problema estuviese aún insuficientemente considerado, a pesar de la voluminosa documentación que estaba a disposición de los delegados, pues en ocasiones el tema del comercio entre países en desarrollo y la necesidad de expandirlo tomaba visos ora de recriminación, ora de reivindicación, según hicieran uso de la palabra delegados de un grupo de países o de otro.

En el Acta Final, la Conferencia hizo recomendaciones a los países en desarrollo para que aumentaran su comercio

recíproco. Así, en el anexo A.III.5, recomendó a esos países: “liberalizar y estrechar sus relaciones comerciales y monetarias mutuas con miras a aumentar su comercio recíproco de productos primarios”. Más adelante se mencionó que los países aludidos “deben concederse mutuamente, en lo que se refiere a productos primarios, el trato comercial más favorable que concedan a los países desarrollados”. Se recomendó en ese mismo documento “estimular la creación de uniones regionales de pagos... dentro del marco de las agrupaciones económicas regionales” y la “concertación de acuerdos preferenciales, con objeto de favorecer el aumento del intercambio comercial entre los países en desarrollo, en el plano subregional y regional”.

Tocante al comercio de manufacturas, la Recomendación A.III.8 alude a medidas que deben tomar los países en desarrollo, “tanto entre ellos mismos, como dentro de las agrupaciones económicas regionales y subregionales”, para intercambiar información comercial y sobre planes de desarrollo industrial, liberalización gradual del comercio entre los países en desarrollo, comprendida la simplificación de las formalidades comerciales y aduaneras, tomándose en cuenta los distintos grados de desarrollo económico de los propios países, “sobre todo en relación con los países menos desarrollados”.

Además de las dos Recomendaciones citadas, la Conferencia declaró en el anexo A.III.3 que los países en desarrollo deben conceder “especial atención a las industrias con capacidad de exportación” dentro de sus planes de desarrollo global.

Los textos de la Conferencia que citamos fueron los primeros bocetos que se trazaban en ese organismo dedicado a estimular el desenvolvimiento de los países en desarrollo, vía el comercio internacional, sobre un aspecto de los intercambios mundiales que deberá crecer constantemente en importancia y en influencia dentro del ámbito general en que actúa la Conferencia.

Ahora, convocado por el Secretario General de la Conferencia, un Comité de Expertos ha estudiado en detalle los caminos que se abren para impulsar el comercio y la cooperación entre países en desarrollo y nos entrega un informe útil y sugerente.

El Informe del Comité de Expertos que comentamos señala que, del total de exportaciones de los países en desarrollo en 1964, sólo el 20% se destinó al mismo grupo de

\* Este es un comentario al informe de un Comité de Expertos reunido para examinar los problemas relativos a la Expansión del Comercio y la Cooperación Económica entre los Países en Desarrollo (*Comercio Exterior*, abril de 1966, pág. 240).

países, y que en los ocho años anteriores este volumen creció apenas en 16%. La escasa importancia de este comercio se aprecia al considerar que el total de los países en desarrollo sólo contribuyó con una tercera parte de las exportaciones mundiales en 1950. En 1962 esta participación decreció al 20%, y en 1964 fue del 18%, en tanto que las exportaciones de los países desarrollados aumentaron en importancia relativa en ese mismo lapso. Cabe observar pues, que las exportaciones de los países en desarrollo están destinadas a incrementar su participación en el total mundial y que ese aumento debe realizarse a plazo perentorio. Hasta ahora, sin embargo, nada indica que la tendencia decreciente de la participación de los países en desarrollo en las exportaciones mundiales se haya corregido.

Una de las características más sobresalientes del Informe de los Expertos es reconocer que el problema de fortalecer las relaciones económicas entre países en desarrollo es polifacético y estimar —lo cual constituye una contribución sumamente orientadora—, que las medidas encaminadas a resolverlo deben aplicarse sectorial y escalonadamente. Esta consideración refleja un gran sentido pragmático que nunca debe faltar en cualquiera deliberación actual sobre el comercio mundial.

Después de recorrer la gama de aspectos del problema cubriendo sus facetas comerciales, industriales, monetarias, financieras y fiscales, el Informe divide en tres grupos básicos las medidas que pueden aplicarse para promover el comercio entre países en desarrollo:

i) Medidas de política comercial que no están condicionadas a la existencia de compromisos sobre la armonización de otras políticas.

ii) Coordinación de programas de inversiones y de producción.

iii) Integración regional de mercados nacionales.

Referente a medidas relativas a política comercial que siguen los países en desarrollo en sus tratamientos con otros países, el Grupo vio la necesidad de diferenciar el tratamiento que ha de darse a los países en desarrollo de acuerdo con su estado de adelanto económico.

En efecto, si es cierto que, como lo establece el Grupo, los países en desarrollo deben reducir barreras vía negociaciones bilaterales o multilaterales realizadas entre ellos, de tal suerte que los beneficios acordados no se extiendan a los países desarrollados, también debe haber diferenciación entre los países en desarrollo, en el sentido de que no deberá aplicarse la reciprocidad estricta en todos los casos.

El Informe nos lleva pues, directamente, al tema de las preferencias entre países en desarrollo, las que al aplicarse requieren el reconocimiento de distinciones entre los países en desarrollo en diversas etapas de evolución. Se advierte que el Grupo sólo llegó a ponerse de acuerdo en lo relativo al principio de la No Reciprocidad.

Es bien conocida para los países latinoamericanos miembros de la ALALC esta idea del trato más favorecido. El Tratado de Montevideo establece en su Artículo 32 la posibilidad de que una Parte Contratante conceda a otra de menor desarrollo económico relativo, ventajas no extensivas a las demás Partes Contratantes. La necesidad de distinguir entre países de diverso grado de desarrollo se impone si, por otra parte, ha de asegurarse que todos los países en desarrollo que tomen medidas tendientes a incrementar el comercio con los demás de este grupo, deriven beneficios "equitativos" en términos de crecimiento económico.

Las preferencias de que habla el Informe se constriñen a las que han de darse los países en desarrollo entre ellos. Sin embargo, se mencionan, de paso, las que los países en desarrollo otorguen a los países desarrollados, advirtiendo que tales preferencias deben también hacerse extensivas a los demás países en desarrollo.

La reducción de los impuestos de importación y de las cuotas que tienen establecidos los países en desarrollo, que entorpecen o impiden su comercio recíproco, ha merecido la atención cuidadosa de los Expertos. El tópico es particularmente fecundo en perspectivas y en posibilidades de acción. Su realización, como lo comentara en alguna ocasión el Dr. Prebisch ante la Junta de Comercio y Desarrollo, debe entenderse como la contribución que adelantan los países en desarrollo dentro de un esfuerzo universal para la instauración de condiciones sanas en los mercados mundiales. Por otra parte, la negociación de tales reducciones entre países en desarrollo ha dado origen a que algunos observadores hayan pensado en organizar "esfuerzos suplementarios" al lado de los que se están realizando en el seno del GATT en materia de negociaciones entre todos los países, sin distinción de la etapa de desarrollo en que se encuentran. Estos "esfuerzos suplementarios" se realizarían, como se apreciará después de leer el Informe de los Expertos, en una etapa posterior a la de las reducciones regionales y subregionales.

La reducción de los impuestos de importación aplicables a productos procedentes de países en desarrollo, podría causar en algunos casos desajustes en los ingresos fiscales. La corta proporción de artículos procedentes de otros países en desarrollo que se importan, sin embargo, resta gravedad al problema que se apunta. Conforme crezca el comercio recíproco entre países en desarrollo y, con ello, la pujanza de sus economías, el aspecto fiscal del problema habrá de simplificarse.

En cuanto al papel de los convenios comerciales celebrados entre países en desarrollo, cabe observar que hasta ahora se desaprovechan, en una mayoría de casos, las posibilidades que brindan no sólo para concertar reducciones de barreras arancelarias y no arancelarias que entorpecen sus intercambios mutuos, sino en lo que debe ser su finalidad más específica: la promoción eficaz de las exportaciones de un país a otro, tal y como lo expresan los expertos en el Capítulo V del Informe. La política de convenios comerciales de un país en desarrollo debe dar como fruto un conjunto de instrumentos de alta eficiencia en términos del aprovechamiento de su comercio exterior y no sólo una serie de "declaraciones de intención", como las llaman los Expertos.

Las negociaciones arancelarias entre los países en desarrollo pueden efectuarse dentro del marco de una agrupación regional o bien entre países que no guardan ninguna relación que los agrupe en una entidad. En todo caso, las reducciones que se acuerden entre sí los países en desarrollo, agrupados en una asociación de libre comercio o en un mercado común no deben desencadenar un perjuicio para las exportaciones de los demás países en desarrollo no asociados. Después de que se hayan promovido las agrupaciones regionales en un número conveniente entre los países en desarrollo, será necesario asegurar la compatibilidad de sus políticas comerciales y, en la medida que vaya siendo posible, la sincronización de sus reducciones arancelarias y no arancelarias.

En sus recomendaciones sobre lo que los países en desarrollo deben hacer en el campo de los programas de inversión y de producción, los Expertos señalan la necesidad de una mayor disciplina que la que hasta ahora se advierte en la selección de las industrias que han de promoverse en las regiones en desarrollo. Esta observación reviste, a nuestro

juicio, una importancia especial. En efecto, la capacidad futura de las empresas que ahora se establezcan dependerá, para competir con éxito, no sólo en los mercados mundiales sino en los mercados más o menos "cautivos" de los propios países en desarrollo, de una planificación de industrias e inversiones racionalmente concebidas. Los acuerdos regionales de industrialización que recomienda el Informe comienzan a ensayarse en el marco de la ALALC. Existen ya en materia de válvulas electrónicas y máquinas de estadística, y se contemplan sendos acuerdos en materia de equipos eléctricos de uso doméstico y de productos electrónicos y de comunicaciones eléctricas. La forma en que se ha procedido, industria por industria, en la ALALC, coincide con la recomendación del Grupo de Expertos, en el sentido de que no deberá escogerse un número demasiado crecido de industrias para emprender la complementación, sino que debe comenzarse "con un número limitado de industrias a las que podrían añadirse otras más tarde".

La resolución 100 (IV) de la ALALC declara que "la complementación industrial debe considerarse y fomentarse como un instrumento importante para el armónico crecimiento económico de la zona. Los países no deben esperar alcanzar cierto nivel de desarrollo en un sector determinado para emprender la complementación del mismo". Igualmente, se establece como criterio para estudios y tareas acerca del desarrollo industrial zonal: "asignar especial importancia a la integración sectorial como medio de fomentar el desarrollo económico de la región". La promoción industrial en la ALALC se ajusta en sus directrices a la recomendación de los Expertos, en el sentido de que se reconoce que debe darse cierta preferencia a los países de mayor desarrollo relativo en la localización de las industrias nuevas.

En las medidas que se aplican dentro del marco de la integración regional se advierte que los Expertos percibieron mayores posibilidades para estimular el comercio entre países en desarrollo. La facilidad de "aprovechar las economías de escala y el fortalecimiento de la posición de los países integrantes en las negociaciones internacionales" hacen de las agrupaciones regionales el instrumento más dinámico para promover el comercio entre países en desarrollo.

Los diferentes campos que, según mencionan los Expertos, deberán ser objeto de acuerdos específicos dentro de la agrupación regional son: la liberalización del comercio, la armonización de las políticas de inversiones, monetarias y de tarifas externas, y en materia de instituciones comunes. Las etapas que han de fijarse para la realización de los objetivos de la integración regional deben conformarse a calendarios de realización precisos.

México, que ha visto aumentar la participación en sus exportaciones de los países del área latinoamericana de un 3% en 1960 a un 6% en 1964, y sus importaciones, del 1% al 1.8% en ese mismo lapso, conoce ya la eficacia de la integración regional como promotora del comercio con otros países en desarrollo.

Las conclusiones y recomendaciones que presentan los Expertos que formularon el Informe, revelan una apreciación realista de los problemas que han estudiado. Tal como lo afirmamos al principio de este comentario, ellos admiten que el campo de la expansión comercial y la cooperación económica entre los países en desarrollo no ha recibido hasta la fecha la atención que merece: "Los países en desarrollo necesitan realizar un esfuerzo vigoroso para explotar sistemática e intensivamente las oportunidades que existen para promover la expansión comercial y la cooperación económica mutuas. Tales medidas no solamente respaldarían su crecimiento económico sino contribuirían a fortalecer su posición

global en el comercio mundial frente a los países desarrollados".

En su parte final el Informe invita a los gobiernos de los países en desarrollo a presentar a la II Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, que deberá realizarse en el curso del primer semestre de 1967, una exposición de su actitud frente a las diversas medidas para alcanzar la expansión comercial y la cooperación económica. Los programas de acción que han de surgir de esas expresiones y que los Expertos estiman deben ser puestos en marcha antes del Tercer Período de Sesiones de la UNCTAD, deben abarcar la aceleración de los esfuerzos actuales y futuros que se realizan en diferentes continentes para promover la integración regional, así como los medios más apropiados para aminorar los riesgos de discriminación entre los países en desarrollo.

Destaca también la importancia que los Expertos asignan a la cooperación que ha de presentar el grupo de países desarrollados a la consecución de los fines expresados.

Del Informe se colige, sin embargo, que la expansión comercial y la cooperación entre los países en desarrollo no alcanzarán a solucionar los graves problemas que padecen estos países en lo que mira a la insuficiencia de sus ingresos provenientes del exterior. En efecto, si bien es cierto que la liberalización del comercio entre los países en desarrollo puede representar un apoyo cada vez más importante para los planes de desenvolvimiento económico de cada uno de ellos, su mayor contribución a este fin se obtendrá una vez que la demanda de los países en desarrollo con que se comercia alcance volúmenes que alienten ritmos de desarrollo creciente y autosostenido. En tanto no se llegue a esa fase, sin embargo, los países en desarrollo buscarán en los mercados de los países desarrollados, que representan un vasto potencial de compra, la fuente más segura de las divisas y las diversas formas de cooperación que requieren.

Estimamos que debe existir un mínimo de coordinación entre los esfuerzos que realizan los países desarrollados para ofrecer mejores condiciones de acceso a sus mercados, a los países en desarrollo, así como en materia de asistencia técnica y financiera, y los programas y políticas que estos últimos sigan con el objeto de explotar las posibilidades, por ahora latentes, que ofrecen las relaciones económicas más estrechas entre ellos mismos. Esta necesidad es más patente tratándose de sistemas de preferencias que puedan llegar a ser establecidos por los países industriales a favor de los países en desarrollo. El tema viene ocupando cada vez más insistentemente la atención de los gobiernos, así como de los inversionistas privados de todos los países. La posibilidad de una proliferación anárquica de sistemas preferenciales que no se conformen a un programa mundial y que por lo mismo puedan desvirtuar los fines que se persiguen con ellos, reclama una cuidadosa atención, desde ahora, por parte de todos los países que pudieran intervenir.

Por último, creemos que todas las medidas que se tomen para resolver los problemas actuales del comercio mundial, sea por parte de los países en desarrollo, como por parte de los países desarrollados, deben reflejar la convicción de que el estado de subdesarrollo es un estado transitorio y que los países que se encuentran en él deberán llegar, en un plazo más o menos determinable, a gozar de condiciones económicas comparables con los más adelantados. Los programas que se proponen para fomentar el desenvolvimiento de los países en desarrollo deben, por una parte, evitar los elementos de autopropetuaación y, por otra, contener las bases que aseguren el ajuste de las economías de los países desarrollados a las nuevas direcciones y composición de las corrientes internacionales de comercio.