

AMERICA LATINA ANTE LA CONFERENCIA MUNDIAL DE COMERCIO Y DESARROLLO

En su décimo período de sesiones, la CEPAL solicitó a su Secretaría Ejecutiva que concediera preferente atención al estudio de los problemas de que debe ocuparse la Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo (que tendrá lugar en Ginebra a partir del próximo mes de marzo) y que preparara un Seminario en el cual los gobiernos latinoamericanos pudieran examinar su posición respecto a ellos con anterioridad a la Conferencia. A fin de cumplir tal encargo, la Secretaría solicitó la colaboración de un grupo de personalidades latinoamericanas (que actuarían como consultores) formado por las siguientes personas: Eduardo Figueroa, Plácido García Reynoso, Adalberto Krieger Vasena, Julio Lacarte Muro, Carlos Lleras Restrepo, Marcio do Rego Monteiro y Enrique Gastón Valente (El Señor Jorge Sol no pudo asistir a las reuniones del grupo). En dos períodos de sesiones —en octubre y diciembre de 1963— los consultores examinaron, con los expertos de la CEPAL, la situación del comercio internacional y especialmente la manera como su evolución en los últimos años está afectando el ritmo de desarrollo de nuestros países. Se definieron ciertas orientaciones generales y la Secretaría procedió a redactar un informe cuyo borrador fue sometido a consideración de los consultores.

A continuación se reproduce la Comunicación del grupo de consultores a la Secretaría, la cual incluye en cierta forma un resumen del documento.

APARECEN indiscutibles el desmejoramiento de la posición relativa de los países en desarrollo dentro del conjunto de la economía mundial y el papel que en esa infortunada evolución corresponde a las formas actuales del comercio exterior. Cada día se ve más claramente que los objetivos contemplados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, al señalar como “década del desarrollo” la que estamos viviendo, van a verse frustrados, y que una inmensa y creciente desigualdad entre las naciones se sobrepone a los esfuerzos de cooperación internacional intentados en los últimos años. El informe hace a esos respectos, en lo que concierne especialmente a la América Latina, una demostración concluyente, e identifica con claridad todos los rasgos característicos de la situación y el mecanismo de los fenómenos internacionales que, en buena parte, la han provocado y continúan agravándola. El deterioro de los términos de intercambio, la disminución de la tasa de desarrollo, el peso cada día mayor de los servicios financieros, la consiguiente merma de la capacidad compradora externa que no puede encontrar compensación satisfactoria en simples operaciones financieras. Los trastornos que alteran el mecanismo tradicional de las transacciones externas, la rigidez creciente en el volumen y composición de las importaciones y la disminución de las reservas internacionales aparecen objetivamente demostrados. En presencia de todos esos hechos es fácil comprender la

alarma con que diversos organismos internacionales contemplan la presente situación y el interés con que distinguidos tratadistas y hombres de estado han acometido el estudio de fórmulas que puedan conjurarla.

Causas de muy variada naturaleza han generado ese estado de cosas. Refiérense algunas a la naturaleza misma de nuestras exportaciones tradicionales, al escaso número de productos que las componen, a la limitada elasticidad del consumo en ciertos casos y en otros a fenómenos de superproducción. Pero median también graves fallas en la organización del comercio internacional; tendencias autárquicas y prácticas discriminatorias que tienen sobre América Latina un reflejo directo y hondamente perturbador; reglamentaciones y cargas fiscales restrictivas de la demanda; deficiencias en la acción de los organismos existentes y estrecha aplicación de principios a cuyas inequitativas consecuencias tan sólo ahora comienza a darse general reconocimiento.

El pronóstico para los próximos años, si no se introducen hondas y oportunas rectificaciones, es evidentemente desolador. Para fines de la presente década el déficit de recursos externos tendrá proporciones incompatibles no sólo con un desarrollo a tasas aceptables sino hasta con el mantenimiento de la vida económica y social en condiciones de normalidad y orden.

De todo ello aparece claro que es necesario revisar con abierto espíritu conceptos e instituciones, promulgar nuevas normas, poner en marcha dispositivos que cambien el rumbo de la actual evolución. Tal necesidad ha sido ya reconocida en el seno de los organismos internacionales y de ahí se originó la convocatoria de la Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo. De ésta tiene que salir una acción *intensa* y coordinada, y los países latinoamericanos deben provocarla y luego impulsarla vigorosamente, porque de ella dependerá en buena parte su futuro y el equilibrio todo de la economía mundial.

Una mejor integración del comercio internacional aparece como la base primera de las indispensables transformaciones. Una integración que tome en cuenta las peculiares formas a que ha dado lugar la creación de comunidades y asociaciones de países en el ámbito de determinadas relaciones económicas; el hecho de que un grupo importante de naciones vive y actúa bajo un régimen económico y social fundado en principios diferentes a los que imperan en las naciones occidentales, y las enormes diferencias en el grado y ritmo de desarrollo ya mencionado atrás. La formación de zonas de libre comercio y de mercados comunes no debe traducirse en la intensificación de tendencias autárquicas opuestas a una sana expansión del comercio mundial y generadoras de graves distorsiones en las corrientes mercantiles. De la misma manera es indispensable reconocer la necesidad de mantener relaciones económicas normales y estables entre los países que pertenecen a distintos sistemas, sobre la base de principios y prácticas que deben ser objeto de franco examen y sincero acuerdo. "La convivencia cooperativa" entre los dos grupos, el de los que se caracterizan por una economía de mercado y los dirigidos por una planificación centralizada, interesa no solamente a las grandes naciones que los forman sino también a los países en vías de desarrollo que hallarán en esa nueva atmósfera positivas oportunidades para ensanchar su comercio.

Y es claro, por último, que una verdadera integración del comercio internacional no puede dejar de tomar en cuenta el papel que éste juega en la distribución del ingreso y en el origen de las inmensas desigualdades actuales. La continuada expansión del comercio requiere que la capacidad compradora externa de los países en vía de desarrollo sea sustancialmente aumentada, que ellos puedan participar equitativamente en el aumento del ingreso y que de esa manera la enorme distancia que hoy los separa de los países industrializados se acorte en vez de seguir ensanchándose como hoy ocurre. El mantenimiento de las presentes circunstancias operaría como un factor de desintegración con imprevisibles consecuencias.

El nuevo proceso debe partir, a nuestro entender, de la aceptación de ciertos conceptos que son los que inspiran las recomendaciones del informe a que nos venimos refiriendo. Ante todo, ya no es posible aceptar que resulte equitativo aplicar normas iguales para países en diferentes etapas de desarrollo y con grandes diferencias en cuanto a recursos y preparación técnica se refiere. Esa uniformidad implica de hecho un trato desigual, y va en perjuicio indudable de los más débiles. Todo en la historia económica de los últimos años lo demuestra así.

Si partimos de esa base, ya aceptada por eminentes personalidades de los países industriales, llegamos necesariamente a una serie de consecuencias de gran importancia para la regulación del comercio internacional. Así por ejemplo, en materia de reducciones en los aranceles aduaneros la exigencia de una estricta reciprocidad no podría tener cabida. Tampoco podrían ser iguales ciertamente las cláusulas de salvaguardia para países de escasos recursos y para los que dispo-

nen de una vasta gama de instrumentos y medios que les permiten conjurar con relativa facilidad las perturbaciones que el juego de las relaciones internacionales podría eventualmente producir en uno u otro sector de su organización económica.

Otro ejemplo nos lo suministra la aplicación incondicional de la cláusula de la nación más favorecida. Los principios que la inspiran deben reconsiderarse a la luz de las preferencias que resulta necesario otorgar a los países menos desarrollados por parte de los países industriales.

Podrían enumerarse además otros principios rectores de una política de desarrollo en relación con el comercio internacional: la necesidad de adoptar medidas que faciliten la diversificación de las exportaciones y el acceso de las manufacturas de los países en desarrollo a las áreas dotadas de mayor poder adquisitivo; la inconveniencia de montar en los países avanzados sistemas fiscales que encarecen los productos de los países en desarrollo y restringen consiguientemente el consumo de los mismos; lo inaceptable de las prácticas que para proteger a ciertas áreas en desarrollo causan a otras evidente perjuicio; la urgencia de que los países de economía centralmente planificada ajusten los principios de su sistema económico a los requerimientos de una vigorosa y estable expansión del comercio internacional; las rectificaciones de las tendencias autárquicas que, bajo formas nuevas, han alterado gravemente las condiciones tradicionales del comercio de ciertos productos. Todos estos principios y algunos otros ampliamente expuestos en el Informe dan base a las recomendaciones que forman la parte final de ese documento.

* * *

En ningún momento hemos olvidado que el desarrollo no puede conseguirse sólo a través de medidas de cooperación internacional. Un esfuerzo interno persistente y ordenado es absolutamente irremplazable. Pero las modalidades de tal esfuerzo son bien conocidas y no es pertinente repetirlas ahora. De todas maneras es claro que la tasa de inversión necesaria para llegar siquiera al modesto ritmo de desarrollo previsto en la Resolución 1710 (XVI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Decenio para el Desarrollo no puede conseguirse en América Latina sin una mejora considerable en los términos de su intercambio comercial. Para que esa mejora sea suficiente y estable se necesitan transformaciones de mucha entidad. Hay que diversificar las exportaciones para no seguir dependiendo de la venta de unos pocos productos básicos; fomentar la industria a base de más amplios mercados; extender el área geográfica de nuestro comercio; conseguir en fin, un ingreso externo menos sujeto a fluctuaciones y substancialmente más alto que nos permita adquirir en el exterior el volumen de bienes y servicios que se requieren para un razonable desarrollo. El Informe busca con sus recomendaciones alcanzar esos objetivos. La preferencia general que se solicita de las naciones industriales para las manufacturas provenientes de los países en vía de desarrollo encarna aquel propósito de diversificación, al tiempo que las propuestas sobre mayor integración del comercio mundial buscan la apertura de nuevos mercados.

Pero nos engañaríamos voluntariamente si quisiéramos ignorar que esas y otras medidas sólo a largo plazo podrán modificar sensiblemente la estructura y el valor de las exportaciones latinoamericanas. Por lo tanto, si se desea evitar una parálisis del desarrollo, resulta indispensable operar de manera inmediata en el campo de las exportaciones tradicionales. Esto implica rectificaciones de fondo en ciertos aspectos de la política económica de los países industriales y, en

algunos casos, una acción internacional concertada que neutralice los perjudiciales efectos originados en la evolución de los consumos o de la oferta de ciertos productos.

De distintas maneras y en diferentes ocasiones se ha planteado ya la urgencia de eliminar los gravámenes arancelarios sobre los productos tropicales, de eliminar también en plazos razonables los impuestos internos sobre el consumo de los mismos productos y de abolir las preferencias que hoy funcionan bajo diversas formas a favor de determinados países en desarrollo como contra-prestación, a menudo, de otras preferencias que favorecen a naciones industriales. Las recomendaciones del Informe formulan de manera clara y prudente esas medidas cuya justicia y conveniencia son bien obvias. De una parte hay que remover, para beneficiar a todos los países productores, las cargas que limitan el volumen de los consumos, tanto más cuanto se trata regularmente de productos que registran oferta abundante y cuya producción no puede ser reemplazada con facilidad por la de otros artículos. De otro lado, no parece natural que la protección para ciertos productores se haga con directo perjuicio para otros países en desarrollo. Las preferencias que discriminan entre estos últimos han sido impugnadas desde hace mucho tiempo y ya en la Carta de La Habana se quiso reducirlas a un mínimo para luego llegar a su completa eliminación. Paradójicamente, hoy aparecen multiplicadas no obstante las disposiciones del Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio que se inspira en los mismos principios de la Carta.

Creemos sinceramente que las recomendaciones del Informe sobre estos aspectos se traducirían en positivo beneficio para todos los países en vía de desarrollo. Es claro además que las grandes naciones industriales están en capacidad de emplear, para impulsar el desarrollo de regiones asociadas a ellas, medios distintos a los que, por su carácter discriminatorio, resultan inadmisibles para América Latina.

Distintos factores que dan al consumo de productos tropicales una reducida elasticidad y la poca movilidad de los factores de la producción han generado, como quedó dicho, situaciones de desequilibrio en el mercado de algunos productos, y deteriorado grandemente los términos de intercambio. Situaciones análogas parecen estarse presentando para otros artículos del mismo origen. A ellas hay que hacer frente con una acción internacional concertada de productores y consumidores que remedie ese deterioro, ya que en ninguna manera resulta equitativo que países con un alto ingreso "per cápita" aprovechen el descenso de los precios, a trueque de comprometer gravemente el desarrollo de los países productores. Obviamente esa acción tendrá que tomar en cuenta las peculiaridades del mercado de cada producto, la elasticidad del consumo, el problema de las posibles sustituciones, lo que puede traer consigo una superproducción prolongada y otros factores. Pero, por lo general, tanto la administración de los acuerdos de productos ya en vigencia como la de los que puedan pactarse en lo futuro, deberá hacerse con el propósito esencial de enmendar el deterioro de los términos de intercambio y dar así a los países productores el tiempo y los recursos indispensables para realizar los reajustes necesarios y diversificar sus exportaciones. Tales reajustes y diversificación difícilmente podrían llevarse a cabo en una atmósfera de crisis económica y de fuerte contracción en el poder de compra externo.

La situación de los países en desarrollo cuya economía de comercio exterior depende principalmente de productos de zona templada ha recibido especial consideración en el Informe. Los problemas que a este punto atañen están ligados principalmente con las prácticas proteccionistas que para su producción agropecuaria han establecido, a través de aranceles, subsidios y otros medios, los países industriales, y además

con la forma como se llevan a cabo las exportaciones de excedentes por los mismos países. Las distorsiones producidas en el comercio internacional por esos factores han sido ya muy grandes, y no es posible contemplar sin alarma la propagación y afianzamiento de tendencias que tan gravemente afectan a los países en desarrollo. Cabría repetir a este propósito lo ya dicho al comentar la situación de los productos tropicales: no puede siquiera concebirse una ordenada empresa de desarrollo económico dentro de la atmósfera de crisis que las prácticas autárquicas —estímulo para una producción anti-económica y además base para una competencia irregular en los mercados internacionales— mantienen y agudizan cada día más.

No han desconocido las recomendaciones del Informe la realidad de ciertas situaciones tocantes a la ocupación y al nivel de ingreso de la población rural en los países industriales. Por el contrario, las toman en cuenta y buscan fórmulas equitativas que puedan conciliarlas con los intereses fundamentales de los países en desarrollo. Pero no resultaría razonable que, reconociéndose como se reconoce hoy, que las actuales condiciones del comercio internacional están constituyendo un severo factor limitante del desarrollo en vastas áreas del mundo, no se acepte por los países más ricos la conveniencia de atender a los problemas de su población rural por medios que no tengan el efecto perturbador de los que hoy se emplean.

El contraste entre los excedentes de alimentos en ciertas zonas y la crónica carencia en otras y el subconsumo causado principalmente por el bajo ingreso de muchos países en desarrollo son problemas que siguen vivos, a pesar de todos los esfuerzos realizados en las últimas épocas para conseguir una más razonable distribución de esos productos. No hay duda que la Conferencia próxima debe revisar los mecanismos actuales y hacer frente a aquella contradicción fundamental que sigue desafiando la imaginación y la inventiva humanas y poniendo a prueba los principios de la ciencia económica.

Sobre varias otras materias contiene el Informe importantes recomendaciones: los problemas relativos a los productos minerales; el estímulo al procesamiento de los productos básicos en los países de origen; las relaciones entre las áreas en desarrollo; las financiaciones compensatorias; la organización que debe impulsar la nueva política de comercio internacional. Este último punto tiene, como es obvio, trascendental importancia. La acomodación del comercio internacional a las necesidades del desarrollo y una mejor integración de ese comercio no pueden conseguirse cabalmente sino por un esfuerzo prolongado que debe realizarse a través de organismos ágiles; dinámicos, dotados de medios propios para alcanzar aquellos fines. De ninguna manera desconocemos lo que hasta ahora se ha hecho por las instituciones existentes, ni el relativo valor de los planes en que se han venido ocupando para corregir las más notorias fallas anotadas en el funcionamiento del comercio internacional. Sin embargo, es evidente que en su forma actual no responden aquellas a los imperiosos requerimientos de un período histórico en el cual la gran mayoría humana busca acercarse a las condiciones de bienestar y progreso que son hoy patrimonio de un número reducido de naciones, y en que los principios de la solidaridad entre todos los pueblos y la seguridad común reclaman imperativamente nuevas formas de cooperación internacional más justas y eficaces que las hasta hoy imperantes.

Creemos que el Informe de la Comisión Económica para la América Latina dará a los países de la zona un buen instrumento para el estudio de la política que seguirán en la Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo. Nuestros votos son porque todos ellos se unifiquen alrededor de principios cuya defensa solidaria es hoy más urgente que nunca.