

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



GENERAL

E/CEPAL/984
3 de marzo de 1975

ORIGINAL: ESPAÑOL

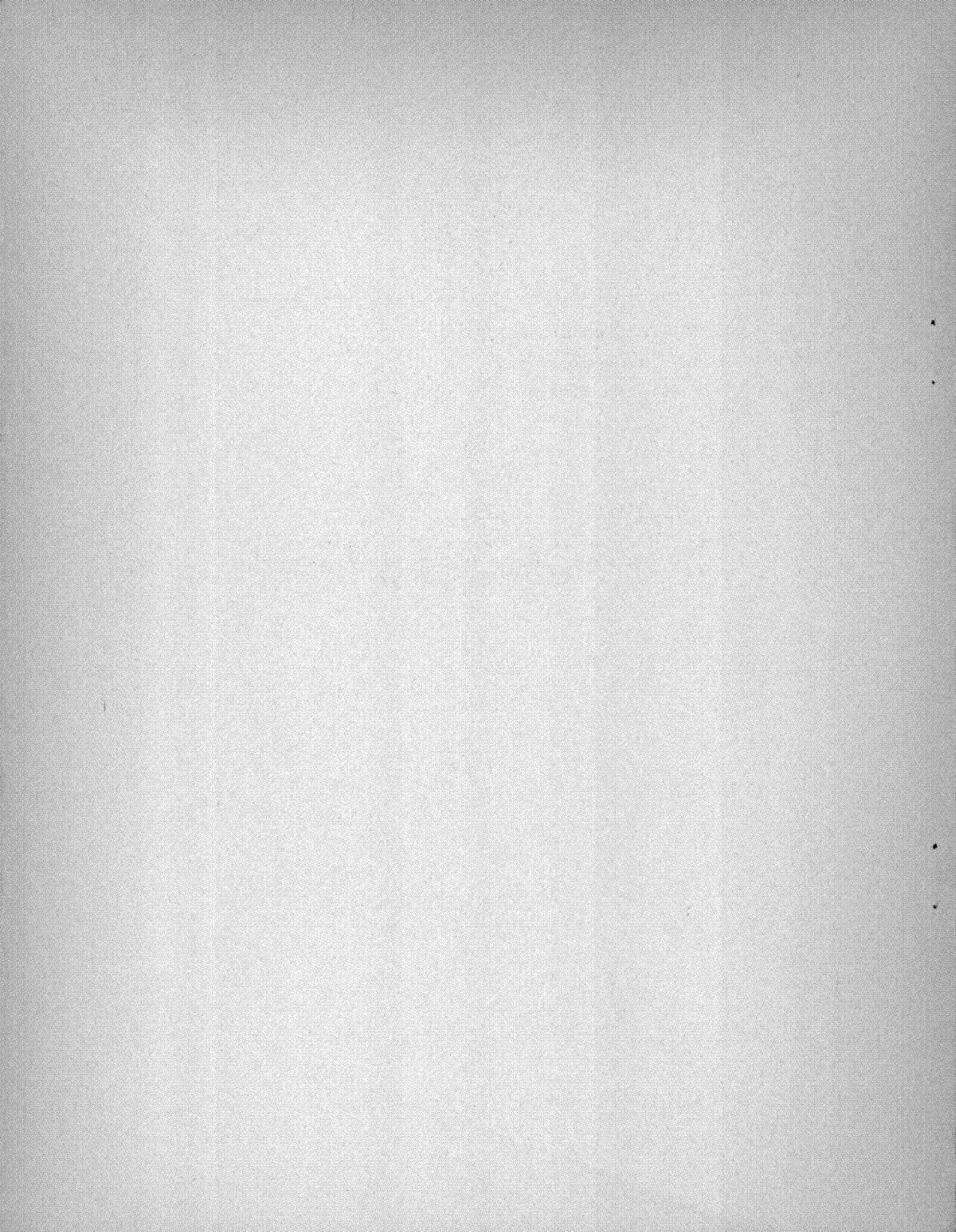
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Decimosexto período de sesiones

Puerto España, Trinidad y Tabago,
6 al 15 de mayo de 1975

LINEAMIENTOS PARA LA ACCION RESULTANTE DE LA
EVALUACION DE LA EID

75-3-397



I. LA INCIDENCIA DE LA CRISIS MUNDIAL

1. Esta crisis mundial plantea problemas muy serios. No es objetivo de este breve informe hacer un diagnóstico de estos problemas, sino señalar algunos aspectos importantes en lo que concierne a la América Latina, a fin de abrir paso a una serie de medidas destinadas a hacerles frente, tanto en el plano internacional como regional, así como en algunos aspectos del desarrollo interno. Se presenta aquí un esbozo de las medidas consideradas más importantes, sin perjuicio de otras que habría que considerar dentro de un bien concebido programa de acción.

Si bien se trata de problemas muy serios, alienta pensar que esta crisis, como otras que la precedieron, ofrece también grandes oportunidades de acción. Así, la gran depresión mundial de los treinta permitió dar fuerte impulso a la industrialización, que hasta entonces había encontrado grandes resistencias. Es de esperar que, a su vez, esta crisis contribuya a introducir ciertas transformaciones inaplazables en la estructura productiva. Sin ello no podrá acelerarse el ritmo de desarrollo, lo cual se necesita para que se asiente sobre bases sólidas una política tendiente a extender las ventajas del desarrollo a una proporción importante de la población que ha quedado al margen de esas ventajas.

2. Antes del receso económico que se inició en los grandes centros industriales en 1974, se había logrado en ellos una bonanza extraordinaria, tanto por su intensidad como por su duración. Bonanza en que, sobre todo en las últimas fases, fue muy fuerte la presencia de factores inflacionarios. Como siempre ha sucedido, los países latinoamericanos experimentaron las consecuencias favorables de esta coyuntura de los centros: mejoraron notablemente los precios de la mayor parte de las exportaciones primarias, las exportaciones de manufacturas adquirieron un impulso considerable y se contó con un caudal abundante de recursos financieros externos.

/Con todo

Con todo lo positivo que estas consecuencias favorables han traído consigo, han llevado a encubrir ciertos factores de vulnerabilidad externa e inestabilidad interior, con lo cual, según ha sucedido otras veces, se ha malogrado la oportunidad de aprovechar aquella relativa holgura de recursos a fin de atacar tales factores.

El receso contribuye a poner de manifiesto estos últimos, como se observa ahora en los países latinoamericanos no exportadores de petróleo, que están sintiendo de más en más las consecuencias de la evolución desfavorable de la economía de los centros industriales. Este receso se presenta con características muy singulares pues, contrariamente a la experiencia de coyunturas anteriores, viene acompañado de la continuación de fenómenos inflacionarios en los centros, que son causa de gran preocupación en todas partes. A ello se agregan cálculos autorizados que señalan que, una vez superado el receso, las tasas de crecimiento de aquellos centros serán, en los años faltantes del decenio, inferiores a las de la fase anterior de bonanza.

3. Cabe hacer notar que los precios de importantes exportaciones primarias de la América Latina siguieron subiendo intensamente después de haberse iniciado el receso de los centros. Este hecho ha contribuido notablemente a que las exportaciones llegaran a un máximo nivel en 1974, alentando un alto crecimiento del producto que, en el conjunto de países, llegó a una tasa media de 7 y medio por ciento.

Esta elevación del ritmo de desarrollo, como suele suceder, fue acompañada de un fuerte crecimiento de las importaciones que, no solamente excedió la tasa de crecimiento del producto, sino que representa valores que superan el de las exportaciones en 1974, a pesar del gran crecimiento de éstas. Se agravó el déficit del balance comercial que alcanzó unos 8 700 millones de dólares en los países latinoamericanos no exportadores de petróleo, déficit que, en gran parte, se explica por la afluencia neta de recursos financieros del exterior.

4. A la vez que la flotación de los signos monetarios de los centros agrega nuevos elementos de incertidumbre e inestabilidad en los mercados de productos, las exportaciones de manufacturas ya tropiezan con obstáculos que podrán verse agravados por la desocupación, que en los centros está llegando a cifras importantes. A todo lo cual se agrega el ascenso inflacionario del precio de las manufacturas, que la América Latina tiene que importar desde los países desarrollados.

Se está entrando, pues, en una nueva fase de deterioro de la relación de precios del intercambio que, junto con los altos precios del petróleo, tenderá a agravar el desequilibrio del balance de pagos.

El déficit exigirá operaciones de financiamiento exterior que, por los plazos relativamente cortos de muchas de ellas, contribuirán a hacer más serio el endeudamiento externo de varios países latinoamericanos, donde el peso de los compromisos acumulados requiere a todas luces encarar una renegociación que acaso pueda lograrse a plazos más dilatados que los que suelen darse habitualmente.

Compréndese que esta evolución adversa de los acontecimientos pueda afectar con más intensidad a los países de menor desarrollo relativo.

5. La Asamblea General de las Naciones Unidas había dispuesto la evaluación de la estrategia del desarrollo a mediados de este segundo decenio y su eventual revisión; el curso de los acontecimientos recientes ofrece nuevos motivos para esta revisión, tanto en el plano internacional como en el regional y en el ámbito nacional; y al mismo tiempo aconseja procurar la convergencia de medidas que han de tomarse a fin de responder a los problemas que la crisis ha traído consigo, teniendo en cuenta las orientaciones trazadas por la Asamblea General hacia un nuevo orden económico internacional.

6. Ante todo, habrá que hacer frente a las consecuencias inmediatas del receso sobre los países latinoamericanos e iniciar, al mismo tiempo, el examen de soluciones de más largo aliento.

/Como antes

Como antes se dijo, las repercusiones desfavorables del receso tenderán a resentir el ritmo de crecimiento de los países latinoamericanos no exportadores de petróleo. Esto tendrá consecuencias muy serias, puesto que se requieren ritmos elevados para lograr la absorción productiva del incremento continuo de fuerza de trabajo, así como conseguir progresivamente la integración social de las grandes masas que han quedado rezagadas en el proceso de desarrollo.

Se impone, pues, introducir transformaciones fundamentales que permitan a los países latinoamericanos lograr y mantener elevadas tasas de desarrollo, aún en las fases de debilidad coyuntural en el exterior.

No podrá conseguirse este objetivo sin una importante afluencia de recursos financieros del exterior que aliente y apoye una más amplia movilización de recursos internos. El desplazamiento reciente de poder financiero en el mundo abre una nueva oportunidad de conseguir estos recursos. Pero habrá que desplegar ese gran esfuerzo interno, sin el cual se comprometerían seriamente los resultados positivos de una cooperación exterior.

II. ACCION INTERNACIONAL

7. En el plano internacional se requieren medidas de largo aliento. Pero es indispensable recurrir prontamente a medidas circunstanciales para hacer frente al desequilibrio del balance de pagos a fin de atenuar, si no evitar, su incidencia desfavorable sobre el ritmo de crecimiento de América Latina.

8. En lo que concierne al alza del petróleo, las operaciones financieras de emergencia, dispuestas en abril del año 1974 por la sesión especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas, sólo han llegado a 3 países de la América Latina, que figuran en la lista mundial de los más afectados. Esta lista se refiere solamente a países de ingreso anual por habitante inferior a 400 dólares, por lo cual ha quedado excluida casi toda la América Latina. Esto ha llevado a recurrir a créditos a corto plazo en el mercado financiero internacional

y a hacer uso de las facilidades a plazos intermedios del Fondo Monetario Internacional. El Fondo está considerando una propuesta para subsidiar la tasa de interés sobre los préstamos concedidos por el "Servicio financiero del petróleo". Sin embargo, existe el riesgo de que este subsidio se conceda solamente a los países definidos como "más seriamente afectados", entre los que figuran por ahora solamente tres países latinoamericanos. Esto aparte del hecho de que el volumen total de recursos para el "Servicio financiero del petróleo" es inferior a lo que la propia administración del Fondo había propuesto.^{1/}

9. La limitación de estos recursos y la inconveniencia de seguir acumulando deudas a plazo relativamente corto en el mercado aconsejan asimismo el examen de otras soluciones.^{2/} En tal sentido, cabe mencionar una iniciativa que, no obstante sus dimensiones por ahora limitadas, entraña una gran significación; tal es el caso de las operaciones que Venezuela acaba de realizar con países centroamericanos. Una parte del valor del petróleo importado desde aquel país queda en los mismos países importadores. Esto les permite, por un lado, aliviar su déficit exterior y, por otro, disponer de recursos de financiamiento del desarrollo.

^{1/} Véase sobre el particular el "Boletín del FMI" en sus ediciones de enero 27 y febrero 10 de 1975.

^{2/} La Asamblea General, en la sesión especial mencionada, decidió la creación a partir del 19 de enero de 1975, del Fondo Especial de las Naciones Unidas que seguirá ocupándose del programa de emergencia, además de operaciones de financiamiento económico. Hasta ahora no han afluído recursos a este Fondo y es de señalar que centros importantes han manifestado su renuencia a contribuir. Por otro lado, en la reunión del Comité de Desarrollo efectuada en Washington en enero del presente año, bajo los auspicios del Banco Mundial y el Fondo Monetario, se presentaron varias propuestas, entre ellas, la creación de aquella nueva facilidad especial en el Fondo Monetario que se menciona en el texto y que contaría con un subsidio en la tasa de interés. Se habló también de la creación de una tercera ventanilla en el Banco Mundial para dar préstamos con subsidio a los países en desarrollo que están en la situación intermedia entre los más afectados en sus balances de pago y los que pueden seguir haciendo uso de los préstamos ordinarios de tal institución. Estas y otras iniciativas se han confiado al estudio de ambas instituciones.

Una iniciativa de esta naturaleza podría ser el comienzo de una operación de mayor envergadura, que abarque a los demás países en desarrollo, especialmente aquellos en los cuales la incidencia del petróleo es muy seria. Es de esperar que todos los países exportadores de petróleo puedan participar en esta operación. Sería aconsejable que los plazos de los créditos así logrados fueran suficientemente largos y que también, sobre todo en las situaciones más agudas, los servicios de interés y amortización puedan volverse a invertir internamente por el tiempo prudencial que fuera necesario.

Como antes se dijo, el déficit de pagos exteriores tiende a agravarse en los países no exportadores de petróleo de la América Latina y es obvia la necesidad de combinar las distintas iniciativas que han venido surgiendo, a fin de llegar a una movilización de recursos que guarde relación con las dimensiones del problema.

10. Sin embargo, esta preocupación por lo inmediato tiene que ir unida a la consideración de soluciones de mayor envergadura. Para ello se necesita una cuantía neta de recursos financieros internacionales muy superior a la del pasado. Tal es el papel que podrían tener los excedentes financieros del petróleo si se abre para ellos en América Latina un campo provechoso de inversión.

11. Es muy comprensible que los centros industriales hayan puesto el acento en atraer recursos financieros del petróleo para cubrir su desequilibrio de pagos exteriores. Conviene a todo el mundo que se logre la solución de este problema, solución que, con ser muy importante, no podría prolongarse demasiado pues no se concibe - desde el punto de vista de una distribución racional de recursos - que países que tienen un gran potencial de acumulación interna de capital, sigan contrayendo deudas por un tiempo indefinido.

De ahí la importancia que tendría para los centros el empleo, por los países petroleros, de una proporción creciente de sus excedentes financieros en realizar préstamos e inversiones en los países en desarrollo. Pues estos los emplearán sin duda en acrecentar sus importaciones de bienes de capital y otros bienes productivos provenientes

/de aquellos

de aquellos centros. Tal sería la reversión triangular que ayudaría a los centros a corregir su desequilibrio exterior con exportaciones adicionales, antes que con endeudamiento.

12. Se comprenderá mejor el significado de la reversión triangular a los centros de los excedentes financieros del petróleo, si se tiene presente, en el caso de la América Latina, la gran importancia que tienen sus importaciones de bienes productivos.

En efecto, para las exportaciones de bienes de capital, bienes de consumo duradero y productos químicos que efectúa Estados Unidos, América Latina representa un mercado tres veces superior al de Japón y casi tan grande como el de la CEE. Para las ventas europeas de esos mismos rubros, América Latina equivale a las tres cuartas partes del mercado de Estados Unidos y más de cuatro veces el mercado japonés. Las exportaciones hacia América Latina de estas tres áreas desarrolladas (Estados Unidos, CEE y Japón) alcanzaron en 1973 un valor de 11 000 millones de dólares.

Es pues, evidente la significación que tiene el desarrollo de la América Latina para el desenvolvimiento de las exportaciones de bienes productivos de los centros industriales.

13. La significación que tienen para dichos centros estas operaciones de reversión triangular justifica plenamente la cooperación que podrían prestar para facilitarlas. Como bien se sabe, los centros industriales, en general, están muy lejos de haber seguido aquella recomendación de la Asamblea General de las Naciones Unidas de dedicar el equivalente del 0.7% de su producto bruto a la ayuda financiera oficial a los países en desarrollo. Es de esperar que la normalización del desenvolvimiento económico de los centros les permita acercarse progresivamente al cumplimiento de esta meta. Mientras tanto, y sin renunciar en modo alguno a esa meta, parecería más viable que otorguen subsidios a la tasa de interés en estas operaciones de financiamiento.

14. En la sección siguiente relativa a la Acción Regional se menciona la conveniencia de crear mecanismos de promoción de proyectos destinados especialmente a la transformación de la estructura productiva de la América Latina. Ello no ha de confundirse con operaciones de financiamiento. A este respecto, conviene subrayar la importancia que tendría en la reversión triangular la creación de una tercera ventanilla en el Banco Mundial a fin de realizar con subsidio de intereses, una cuantía creciente de operaciones de financiamiento del desarrollo.

No se trata, por cierto, de canales excluyentes de financiamiento, sino complementarios. Tal sería el caso, asimismo, del acceso al mercado financiero internacional de bonos emitidos por los países latinoamericanos. Subsisten todavía limitaciones que dificultan este acceso.

15. No se olvide, por otro lado, que está pendiente aún la aprobación del vínculo entre la creación de nuevos recursos monetarios internacionales y el financiamiento exterior del desarrollo. Si bien las circunstancias actuales plantean este aspecto en nuevos términos, mientras no se normalicen las corrientes monetarias internacionales, la América Latina debería seguir insistiendo en la necesidad de resolver positivamente este asunto.

Ha de mencionarse que estudios recientes confirman la tesis de que la creación de dinero internacional - si se procede con prudencia - no tiene consecuencias inflacionarias.

16. En otro orden de consideraciones, el descenso de los precios de productos primarios ha vuelto a plantear el viejo problema de su estabilización. Como se ha de recordar, ha habido resistencias muy fuertes de algunos países industriales a acuerdos de estabilización, por considerar que contrariaban las leyes del mercado. El éxito que se tuvo en acuerdos como el del trigo, que interesaba a centros importantes, no fue suficiente para vencer tales resistencias y abrir el paso a otros acuerdos de estabilización que atañen primordialmente a los países en desarrollo.

/La verdad

Nota: La Secretaría Ejecutiva se complace en informar a las delegaciones que en la redacción de este documento se ha contado con los valiosos puntos de vista y las sugerencias del Dr. Raúl Prebisch, Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas, en su calidad de consultor de la CEPAL.

La verdad es que las fuerzas del mercado, con toda la importancia que tienen, no han probado ser eficaces para asegurar niveles de precios estables y remuneradores para la mayoría de los productos primarios. En el caso de los tropicales, por ejemplo, su relación de precios ha sido tradicionalmente desfavorable por la abundancia de tierras y de mano de obra en los países productores con lo cual se ha podido gravar su consumo en los países desarrollados y obtener exagerados márgenes de comercialización.

El caso del petróleo es de otra naturaleza, si bien demuestra, asimismo, que las fuerzas del mercado no han podido establecer precios que correspondieran al carácter agotable de este recurso natural. Más aún, esas fuerzas no han permitido establecer precios que estimulen el desarrollo de nuevas fuentes de energía. Este hecho ha sido recientemente reconocido en los Estados Unidos, en donde uno de los puntos importantes del programa de energía consiste en establecer un precio de importación del petróleo suficientemente alto como para alentar el desarrollo de otras fuentes de energía y asegurar a quienes hicieran inversiones en ellas, que descensos eventuales de los precios internacionales no menoscabarán la rentabilidad de aquéllas.

17. El mundo está sufriendo en todo esto las consecuencias de la falta de previsión. En un estudio reciente, el profesor Hollis Chenery, Vice-Presidente del Banco Mundial, sostiene que si el alza de los precios del petróleo se hubiera producido gradualmente en los últimos dos decenios, mediante una política concertada entre productores y consumidores, los centros industriales hubieran absorbido esta elevación sin mayor trastorno. En fin de cuentas, el aumento de los precios del petróleo apenas representa, en el conjunto de los centros industriales, el 2% del producto global.^{3/}

18. Otro hecho significativo concierne a los alimentos. Son bien conocidos los factores que provocaron las graves tensiones presentes en la agricultura mundial. Todos concuerdan en que, además de

^{3/} Hollis B. Chenery, "Restructuring the World Economy", Foreign Affairs, New York, January 1975.

/vicisitudes meteorológicas,

vicisitudes meteorológicas, el incremento extraordinario de la población especialmente en el mundo en desarrollo, ha sido un factor importante. Pero no suele tenerse presente la influencia del aumento del consumo en los grandes centros industriales. Sin embargo, ello tiene gran importancia: según el último informe del DAC, el incremento del consumo directo e indirecto de cereales per cápita en los países de la OECD más la Unión Soviética en los últimos 8 años equivale casi al promedio de consumo per cápita en los países en desarrollo en 1973.^{4/}

19. Es de esperar que estos acontecimientos lleven a un cambio de actitud y faciliten las negociaciones entre países productores y países consumidores para llegar a acuerdos de estabilización de ciertos productos primarios sobre la base de precios equitativos y remuneradores, y que incorporen a la vez garantías de abastecimiento.

Esta materia está siendo objeto de serios estudios en la UNCTAD. Su Secretaría acaba de elaborar un programa de acción que abarca 18 productos, sobre los que se negociaría simultáneamente a fin de lograr una distribución equitativa de ventajas. De estos 18 productos, 14 son de importancia para la América Latina. El programa establece una serie de medidas, entre ellas la regulación del mercado internacional de los productos aludidos, mediante el financiamiento de existencias reguladoras. Se calcula que serían necesarios unos 11 mil millones de dólares para tal propósito. La Secretaría de la CEPAL está estudiando detenidamente este programa y se propone discutir oportunamente sus puntos de vista con la Secretaría de la UNCTAD.

20. Hay que reconocer que no todos los productos son susceptibles a la negociación de acuerdos de esta naturaleza. El mismo programa de la UNCTAD considera este aspecto y se refiere al concepto de financiamiento compensatorio según el cual los consumidores transferirían recursos financieros a los países productores cuando descendieran los precios de sus exportaciones por debajo de ciertos límites.

^{4/} "1974 Review, Development Cooperation", Report of the Chairman of the Development Assistance Committee, O.E.C.D., November 1974, p.21.

Debe señalarse, a este respecto, el sentido de la negociación que acaba de realizar la CEE con los países en desarrollo vinculados a ella y según la cual se establecería un procedimiento de compensación de esta índole. Es claro que esto concierne solamente a un grupo y no al conjunto de países en desarrollo. De ahí la necesidad de buscar soluciones que abarquen a todos ellos. Esto permitiría evitar divisiones que pudieran debilitar la fuerza negociadora del conjunto en lugar de fortalecerla, como es indispensable a la luz de la experiencia.

21. Se ha señalado más arriba que el receso de los grandes centros industriales no permite entrever perspectivas favorables para las exportaciones de los países en desarrollo. A pesar de ello, y mirando más allá de lo inmediato, no debiera debilitarse el empeño de la América Latina y otros países en desarrollo en lograr un mayor acceso a los mercados de los centros, tanto en materia de productos primarios como de productos industriales. En tal sentido, las próximas negociaciones del GATT ofrecen la oportunidad de tratar de que no ocurra lo mismo que en las Negociaciones Kennedy, en donde los resultados tan positivos que lograron los centros contrastan con las escasísimas ventajas que recibieron los países en desarrollo.

Asimismo, es de esperar que continúe el refuerzo en favor del régimen preferencial para las manufacturas de los países en desarrollo. Se ha iniciado esta política, pero sus alcances son aún modestos. Cabría también esperar que se allanen las dificultades que ha planteado la Ley de Comercio de los Estados Unidos.

Otro elemento muy importante en una política preferencial debería ser la aplicación selectiva de las restricciones a las importaciones que impongan los países industrializados, alegando problemas de desorganización del mercado. Sería aconsejable que se excluyera de tales restricciones a las manufacturas procedentes de los países en desarrollo.

22. Habría asimismo, que enfrentar ciertas amenazas que se ciernen sobre las exportaciones de manufacturas, por cuanto se identifican los subsidios con operaciones de dumping. No se trata de impulsar ventas desordenadas en el mercado internacional. El subsidio se propone simplemente compensar, dentro de ciertos límites razonables - y por un tiempo prudencial - los mayores costos inherentes a las fases iniciales de la industrialización y a la escala limitada de sus mercados nacionales, así como a la falta de experiencia exportadora, que es necesario alentar en ésta y otras formas.

Acaso no se tenga claramente a la vista la diferencia fundamental entre centros y países en desarrollo. El subsidio no es aceptable entre los primeros debido a su relativa igualdad de condiciones competitivas, en tanto que se justifica en las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo, mientras su avance industrial va creando esas condiciones competitivas. El subsidio es en verdad un estímulo para ese avance.

Por lo demás, la rebaja de los derechos de aduana que pudiera obtenerse en las mencionadas negociaciones del GATT, va a reducir los márgenes de preferencia que se han logrado para la exportación de manufacturas de los países en desarrollo, razón de más para aplicar subsidios, si bien a costa del país exportador; y debiera así considerarse como otro elemento del tratamiento preferencial en favor de los países en desarrollo.

23. Huelga mencionar que, en fin de cuentas, las exportaciones adicionales que los países en desarrollo puedan realizar hacia los centros industriales se transformarán en breve plazo en importaciones provenientes de estos centros en conjunto. Lo mismo cabría decir de las ventajas que obtendrían estos países por la estabilización de precios de productos primarios a niveles remunerativos.

III. ACCION REGIONAL

24. En otra parte de este informe se ha mencionado la necesidad de transformar la estructura productiva y las posibilidades de desarrollar con amplitud regional la producción de bienes de capital y bienes intermedios, en lo cual no se ha cumplido todavía un avance muy significativo en la América Latina. Esta necesidad se ha vuelto más imperiosa a raíz de las perspectivas muy poco promisorias del intercambio con los centros industriales en la segunda mitad de este decenio.

La amplitud regional se impone ineludiblemente en las industrias de capital y bienes intermedios, a fin de conseguir economías de escala que no podrían lograrse si se continúa la industrialización en el ámbito aislado de cada país.

25. Podría pensarse que el designio de acrecentar la producción de bienes de capital y bienes intermedios en los países latinoamericanos contradice lo que acaba de decirse acerca de la necesidad de realizar importaciones de gran cuantía de estos mismos bienes mediante la reversión de recursos financieros del petróleo. No es así en realidad, pues los requerimientos de estos bienes no solamente crecen con bastante intensidad, sino que se caracterizan por incesantes innovaciones tecnológicas que exigen un intercambio cada vez mayor con los centros, en la medida en que éstos faciliten las exportaciones latinoamericanas.

26. La transformación de la estructura productiva podrá dar extraordinario impulso al comercio recíproco a los países de la América Latina. Existen ya procesos de integración en marcha con instrumentos de política comercial y cooperación industrial. Habría que usar ahora estos instrumentos en forma resuelta y sistemática para conseguir el objetivo referido. Sostiene esta Secretaría, de tiempo atrás, que ello podría hacerse con mucho más eficacia que en el pasado, sobre todo en apoyo de proyectos concretos de especialización o complementación industrial sobre bases de reciprocidad. Ha llegado

/pues el

pues el momento de iniciar sin tardanza la elaboración de proyectos concretos que respondan a programas bien integrados de transformación de la estructura productiva. En otros términos, habría que pasar de una simple concepción comercial a negociaciones de carácter económico con horizontes mucho más amplios que los que se han tenido hasta ahora.

La CEPAL ha presentado algunos trabajos acerca del mejor empleo de los instrumentos existentes ^{5/} a que se hizo referencia antes y se preocupa actualmente de buscar formas de convergencia entre los distintos acuerdos existentes. Entre estas medidas tiene especial importancia la asignación programada de ciertas producciones que permitan obtener adecuada reciprocidad.

27. En esta concepción, los países de menor desarrollo relativo tendrían que ser objeto de especial atención. Encuéntrase estos países en condiciones de desventaja económica, financiera y tecnológica con respecto a los países de mayor grado de desarrollo dentro del ámbito latinoamericano. En tales negociaciones económicas es preciso introducir medidas especiales de promoción, pues la experiencia demuestra que no bastan simples medidas de carácter comercial.

28. Uno de los obstáculos que acaso han impedido el desenvolvimiento del intercambio industrial de los países latinoamericanos ha sido la falta de un mecanismo de promoción y de proyectos concretos.

Las posibilidades que se presentan ahora para estos proyectos son promisorias. En efecto, las necesidades previsibles de importación exigidas por el desarrollo señalan la creciente importancia de los bienes de capital y de los bienes intermedios a que ya se hizo referencia en otro lugar. Hay aquí un amplio campo de especialización y división del trabajo cuyo aprovechamiento irá conduciendo progresivamente a la transformación de la estructura productiva. No se trata necesariamente de división del trabajo y especialización por industrias,

^{5/} Véase la "Nota Informativa" presentada a la reunión del Comité Ejecutivo Permanente de ALALC (doc. E.CN.12/L.109, 18 de junio de 1974) y "Algunas orientaciones básicas para el eventual ajuste del Tratado de Montevideo a una nueva etapa de integración económica", (doc. E/CEPAL/L.110, 4 de septiembre de 1974).

sino por productos o grupos de productos dentro de cada industria. Esto permitiría distribuir racional y equitativamente el esfuerzo y los beneficios entre los distintos países de América Latina.

29. Dicho de otro modo, si un país establece una producción básica destinada a otros países de la América Latina, es esencial que estos últimos puedan participar también con su producción de otros bienes industriales. Demás está decir que las fuerzas espontáneas del mercado no podrían llevar a soluciones de esta naturaleza si no hay una política de integración. Ya hay un antecedente que acaso no tenga gran importancia numérica, pero sí cierta significación y es que algunas corporaciones transnacionales que desenvuelven sus actividades en América Latina han planeado en esta forma en varios casos la división del trabajo industrial. Pero ello se ha hecho, generalmente, sin que los Gobiernos trazaran claramente la política que debiera seguirse.

30. Ha llegado el momento de establecer corporaciones multinacionales latinoamericanas que, dentro de un marco establecido por los gobiernos ejecuten una política de esta naturaleza. Encaradas en esta forma, las multinacionales latinoamericanas podrán desempeñar un papel muy importante en la integración, al participar en la transformación de la estructura productiva y asegurar el cumplimiento de objetivos de reciprocidad. En este último sentido, el hecho de trabajar en varios países, aglutinar sus capitales y combinar sus recursos naturales y técnicos, facilitará el equilibrio de ventajas que, según lo indica la experiencia, es difícil cuando se trata de empresas aisladas. Por supuesto, no siempre será posible distribuir la producción de una industria en los distintos países; en tal caso, habrá que buscar la reciprocidad con otros productos industriales. Además a todos los países ha de interesar su participación a fin de conseguir oportunidades y asegurarse adecuado abastecimiento.

31. La promoción de multinacionales latinoamericanas podría ser también tarea de los mecanismos de promoción de proyectos a que se hizo referencia anteriormente. Hace pocos años el Banco Interamericano

/prohijó la

prohijó la creación de una especie de subsidiaria que permitiría canalizar recursos a fin de que la iniciativa privada y pública de América Latina pudiera participar con capital en la formación de empresas.

Esta idea no prosperó entonces, pero es alentador saber que se está ahora en los comienzos prácticos de su realización. En efecto, los 500 millones de dólares con que Venezuela ha dotado a un fondo fiduciario en la mencionada institución podrán destinarse en parte a suscribir capital en este tipo de multinacionales.

Este capital se transferiría posteriormente al sector público o privado de los países participantes. Por supuesto que los recursos mencionados no serán suficientes para dar a la creación de multinacionales el impulso necesario.

32. No habría que dar un carácter cerrado a estas nuevas multinacionales. Lo esencial es que los países latinoamericanos, además de la experiencia que en esta materia vayan adquiriendo, puedan corregir su manifiesta desigualdad frente a la iniciativa extranjera. Estarán así en mejores condiciones de negociar, en caso necesario, la participación, sea del capital, sea de la tecnología o la combinación de ambos, de empresas transnacionales de los centros industriales. Hay vastas posibilidades en esta materia, pero será necesario establecer con sentido regional reglas del juego que eviten los inconvenientes que se han puesto de manifiesto en las operaciones de las transnacionales, y refuercen a la vez sus positivas ventajas.

Otra consideración en favor de una apertura hacia fuera de las multinacionales latinoamericanas, es la de que no habría razón alguna y sí mucha conveniencia, en tratar de atraer excedentes de recursos financieros de otros países exportadores de petróleo, además de los de la América Latina.

Conviene, pues, insistir en la necesidad de contar con proyectos para atraer la inversión de afuera.

33. Antes de terminar esta sección sobre Acción Regional, ha de mencionarse que el concepto de reciprocidad en el comercio interlatinoamericano no ha de limitarse a las operaciones de especialización o división del trabajo a que antes se ha hecho referencia

/sino que

sino que ha de extenderse a todas las relaciones de intercambio en el ámbito latinoamericano. La experiencia demuestra, sin embargo, que no bastan los mecanismos de negociación directa que se han venido utilizando en los cuadros institucionales existentes. Es necesario vigorizar y dar amplitud a mecanismos de compensación de pagos que ya están operando aunque con limitado alcance y hacer de ellos no solamente instrumentos monetarios, sino también de estímulo del intercambio sobre bases de reciprocidad.

Con tal propósito, es de gran importancia que los mecanismos de pago estimulen la circulación activa de los recursos de países que tienen superávit dentro del conjunto latinoamericano, a fin de promover la multiplicación de las operaciones de intercambio. La falta de mecanismos de esta naturaleza ha sido acaso uno de los factores que han trabado la acción de ALALC. Si se lograra que aquellos países de la América Latina que acrecientan con rapidez sus exportaciones, desviasen una parte creciente de los recursos así obtenidos hacia importaciones adicionales provenientes de América Latina, se podría dar gran impulso al intercambio recíproco. En un informe reciente de las Naciones Unidas, se ha considerado este problema.^{6/}

IV. ACCION NACIONAL

34. En este informe se han considerado, por una parte, los problemas inmediatos derivados de la presente crisis mundial en lo que atañe a América Latina y, por otra, los problemas a más largo plazo y algunas de las medidas que sería necesario discutir a fin de afrontar su solución.

En cuanto a los problemas inmediatos, podría decirse que, en general, los países latinoamericanos, si se exceptúan los exportadores de petróleo y algunos que tienen una situación exterior favorable, ya

^{6/} "La reversión triangular de los excedentes financieros del petróleo y la estructura del comercio mundial", doc. A/C.2/294 del 7 de diciembre de 1974. Como Anexo a este Informe se reproduce parte de dicho documento.

experimentan desequilibrios exteriores más o menos importantes. Estos desequilibrios tienden a agravarse como consecuencia del receso de los centros y el deterioro de la relación de precios del intercambio, acentuados en algunos países por el alza de los precios del petróleo y de los alimentos.

35. El déficit exterior no afecta con la misma intensidad a los países no exportadores de petróleo. Hay un grupo, especialmente de países pequeños y medianos en los que las dificultades se han vuelto muy agudas, pues la incidencia de la crisis mundial ha venido a agregarse a otras dificultades que ya venían presentándose de tiempos anteriores. Trátase de países que, además de estar recargados de deudas externas a plazos muchas veces perentorios, no suelen tener posibilidades importantes de aumentar sus exportaciones en forma rápida o tomar otras medidas para enjugar el déficit. Podrán hacerlo mediante la transformación de su estructura productiva, pero eso tomará tiempo, necesariamente.

36. Esto representa, obviamente, una situación extrema que contrasta con la holgura financiera de los exportadores de petróleo. Entre ambas situaciones extremas encuéntrase países que, si bien tienen asimismo un serio desequilibrio externo, disponen de mayores medios que los anteriores para afrontarlo, ya se trate de una estructura de exportaciones más flexibles y diversificadas, de un cierto margen comprimible de importaciones, de buenas reservas monetarias, de acceso probado al mercado financiero internacional o de perspectivas petroleras que les permiten atravesar mejor dificultades transitorias.

37. También cabe mencionar la posibilidad de acudir al intercambio recíproco, sobre todo en el caso de países que más han avanzado industrialmente o disponen de facilidades inmediatas para acrecentar prontamente sus exportaciones agrícolas. Dicho de otra manera, si para enfrentar sus dificultades exteriores tuvieran que seguir una política selectiva de importaciones provenientes de los centros, podrían procurarse parte de esas importaciones en otros países latinoamericanos. Ello toda vez que estos últimos tengan una capacidad productiva que les permita realizar exportaciones adicionales mientras

se opera la transformación de su estructura productiva, en forma de generar nuevas corrientes de intercambio, como antes se ha explicado. Sería de todos modos conveniente realizar un examen de esas posibilidades inmediatas de intercambio adicional y de mecanismos de pagos que apoyen la reciprocidad.

Estos países están, pues, mucho mejor situados que los del grupo de situación precaria que antes se ha mencionado, para seguir una política moderadamente expansiva de su economía.

Es para ellos de gran importancia hacerlo, pues un pronunciado debilitamiento de su ritmo de desarrollo tendría consecuencias económicas y sociales muy serias.

38. Si ello pudiera ocurrir en tales países, no cuesta imaginar la gravedad de las repercusiones en aquel otro grupo que se encuentra en una situación extrema. Los países que lo constituyen, salvo muy pocas excepciones, no figuran en el programa de emergencia de las Naciones Unidas, ni tienen las mismas facilidades que los países más grandes para hacer uso del crédito internacional. Su situación es realmente, más que precaria, dramática. Y aquí se presenta un asunto urgente, no sólo en lo que concierne a la cooperación internacional, sino a la cooperación regional. Como bien se sabe, por más que intensifiquen estos países sus esfuerzos internos, éstos serían insuficientes para resolver satisfactoriamente sus agudos problemas.

39. Cuando se hace referencia al esfuerzo regional, se tiene particularmente en vista el tipo de cooperación que, según se explicó en otro lugar, ha prestado recientemente Venezuela para disminuir la carga pesada de las importaciones de petróleo. Se dijo también, que era aconsejable examinar la posibilidad de que participen en estas operaciones otros países petroleros y se extiendan a los demás países afectados de América Latina.

Pero no habría que limitar la solidaridad regional a tales operaciones. Los países más desarrollados de la América Latina podrían también concurrir en forma eficaz en esta ayuda. Ya producen bienes de capital, bienes intermedios y de consumo esencial

/que podrían

que podrían abastecer las necesidades del grupo en situación más precaria. Es concebible que puedan suministrar estos bienes concediendo créditos adecuados, sin que ello represente una carga ponderable para sus balanzas de pagos si se eligen aquellos en que el coeficiente de importaciones ha llegado a ser muy bajo.

40. Desde otro punto de vista, el alza de los precios de las importaciones va a agravar la presión inflacionaria acentuando las tensiones internas. Se hará pues necesario discurrir medidas para evitar su incidencia desmesurada sobre los estratos sociales que vienen sufriendo particularmente las consecuencias de la inflación. Si en el pasado reciente cabía usar instrumentos de política fiscal, conjuntamente con los monetarios para hacer socialmente más equitativa esta incidencia, será más necesario hacerlo ahora, en condiciones más difíciles que las que antes prevalecían.

En este cuadro de tensiones, los precios del petróleo tienen por cierto, especial significación. Si para aliviarlas se mantienen los precios a niveles muy bajos en relación a los internacionales, no disminuirá el consumo y se acrecentará el déficit exterior; y si para disminuir el consumo de energía y aliviar este déficit se elevan los precios, se harán más fuertes esas tensiones internas. Dilema que sólo podría atenuarse siempre que pueda acudir a medidas internas de carácter expansivo que atenúen la desocupación y las consecuencias del receso importado.

Existe, pues, el riesgo de que se agraven serias disparidades internas, que ya venían preocupando en la América Latina, en tanto que se acentúan también los desniveles entre países.

41. Aparte del problema inmediato que el alza del petróleo ha traído consigo, se plantea la necesidad apremiante de formular una política de energía de largo alcance. Los países desarrollados ya están tratando de sentar las bases de esta política. En los países latinoamericanos también se advierte creciente preocupación acerca de ello. Sin embargo, esta preocupación no se ha traducido siempre en medidas concretas destinadas a economizar el consumo, especialmente en gasolina, y de promover el desenvolvimiento de otras fuentes internas de energía.

/Como quiera

Como quiera que puedan evolucionar los precios internacionales del petróleo, se reconoce de más en más que para conseguir este último propósito se requerirán precios internos superiores a los del pasado.

42. En una reunión de expertos convocada por la CEPAL se ha reconocido la necesidad de intensificar los esfuerzos en materia de exploraciones de nuevas fuentes energéticas. Es alentador comprobar el descubrimiento de nuevas fuentes de petróleo en Brasil, México y otras partes. También se ha señalado la existencia de vastos recursos carboníferos y de energía hidroeléctrica que podrían disminuir el ritmo de crecimiento de la demanda del petróleo. Las posibilidades de empleo de energía nuclear tendrían asimismo que examinarse como se está haciendo en algunos países. Visto el problema en su conjunto, parecería ser menos serio en América Latina que en otras regiones en desarrollo.^{7/}

43. La política de la energía cae, desde luego, en el ámbito de la estrategia del desarrollo a largo plazo. Mucho se ha escrito en la CEPAL acerca de este asunto y no es el caso de mencionarlo nuevamente en este breve informe, por más que la crisis ha dado particular relieve a la necesidad de transformaciones fundamentales.

Entre estas transformaciones se han considerado, especialmente en la sección anterior, las concernientes a la estructura productiva, que ha de alcanzar amplitud regional superando fronteras nacionales, y se ha subrayado la importancia que podría tener en esta transformación la inversión de recursos excedentes del petróleo.

Hay otro aspecto de la estrategia a largo plazo que también ha adquirido especial significación en esta crisis. Se trata del problema de la agricultura.

44. Aquí radica uno de los mayores obstáculos al desarrollo, pues la producción no está aumentando en la medida necesaria para llegar por lo menos a lo que se considera como dieta mínima de una población

^{7/} Véase "Informe del Simposio Técnico sobre América Latina y los problemas de la energía", documento ST/CEPAL/Conf.50/L.4/Rev.2, 4 de diciembre de 1974.

que crece con elevado ritmo. Hay una demanda potencial considerable que no está siendo satisfecha. No bastará para satisfacerla el aumento de productividad mediante la incorporación del progreso técnico, tan retardado en general en la agricultura. Será necesario además el incremento del ingreso per cápita de los estratos más modestos a fin de que la demanda potencial se transforme en demanda real.

45. Dicho sea de paso, el progreso técnico de la agricultura necesita el apoyo de la industrialización. La industria tendrá que proveer los insumos entre ellos abonos, cuyo empleo venía creciendo con celeridad en América Latina antes del aumento de sus precios y de la escasez del producto. Razón de más para dar alto orden de prelación a la producción de este insumo con un criterio de amplitud regional y de especialización.

46. El problema agrícola no podría, en consecuencia, tratarse en forma aislada, sino como parte integrante del problema global del desarrollo en el cual la industrialización tiene un papel tan destacado, tanto para absorber el aumento de la producción como la redundancia de mano de obra.

V. CONSIDERACIONES FINALES

Lo que se ha expresado más arriba acerca de la acción nacional revela, una vez más, la convicción de que la solución de los problemas del desarrollo incumbe fundamentalmente a los mismos países. El logro de los objetivos que se persiguen dependerá fundamentalmente de su propio esfuerzo, pero no podría dejar de recordarse que la falta de una política vigorosa de cooperación internacional ha constituido un obstáculo formidable, tanto en lo que concierne al comercio exterior como a la cooperación financiera.

Hay que reconocer, sin embargo, que el propio esfuerzo

latinoamericano ha sido claramente insuficiente en aspectos muy

importantes de su desarrollo. Es cierto que los grandes centros no

han sabido estimular con adecuadas medidas el desenvolvimiento de las

exportaciones latinoamericanas, pero no es menos cierto que los países

/latinoamericanos, en

latinoamericanos, en general, no han sabido aprovechar, sino en medida limitada, las grandes posibilidades de transformar con un criterio de amplitud regional, su estructura productiva, y de aprovechar el enorme potencial de intercambio recíproco que ello traería consigo. Ahora se presenta, no sólo la oportunidad sino la necesidad imperiosa de hacerlo, a fin de sobreponerse a las consecuencias de un ritmo de desarrollo de los centros menor que el del pasado, en lo que falta del presente decenio.

Todo indica que se está formando una clara conciencia en la América Latina y en el resto de los países en desarrollo, acerca de la necesidad de buscar nuevas formas de cooperación entre ellos. Esa conciencia tendría que traducirse en soluciones concretas. De ahí el acento que se puso acerca de ello en este informe.

47. El considerable desplazamiento del poder financiero en el mundo podría dar impulso decisivo a estas soluciones concretas. La canalización de recursos financieros excedentes del petróleo, en forma de realizar las inversiones cuantiosas que requiera aquella transformación de la estructura productiva, es de gran significación pues estas nuevas corrientes financieras podrían cumplir un papel dinámico que los centros no han cumplido hasta ahora en medida suficiente.

Es reconfortante comprobar, como se ha visto en otro lugar, que dentro de la misma América Latina se han iniciado nuevas formas de cooperación financiera que podrían cobrar un vuelo mucho mayor si pudieran participar en ellas países ajenos a esta región que están en condiciones de hacerlo por el desplazamiento hacia ellos del poder financiero.

48. Están surgiendo así nuevas formas de interdependencia en el ámbito mundial. En este informe se pone el acento en la significación que tendría para los centros la reversión triangular de recursos financieros del petróleo. Este sería un medio adecuado de resolver su problema de déficit, aumentando sus exportaciones de bienes de capital y otros bienes productivos, en lugar de acumular deudas. Lo mismo cabría decir acerca de las consecuencias de una esclarecida política de productos primarios. Es materia de especial satisfacción

/señalar que

señalar que se han iniciado operaciones de apoyo financiero a un importante acuerdo de productos como es el del café. Es de esperar que ello sea tan sólo el comienzo de una política de productos primarios.

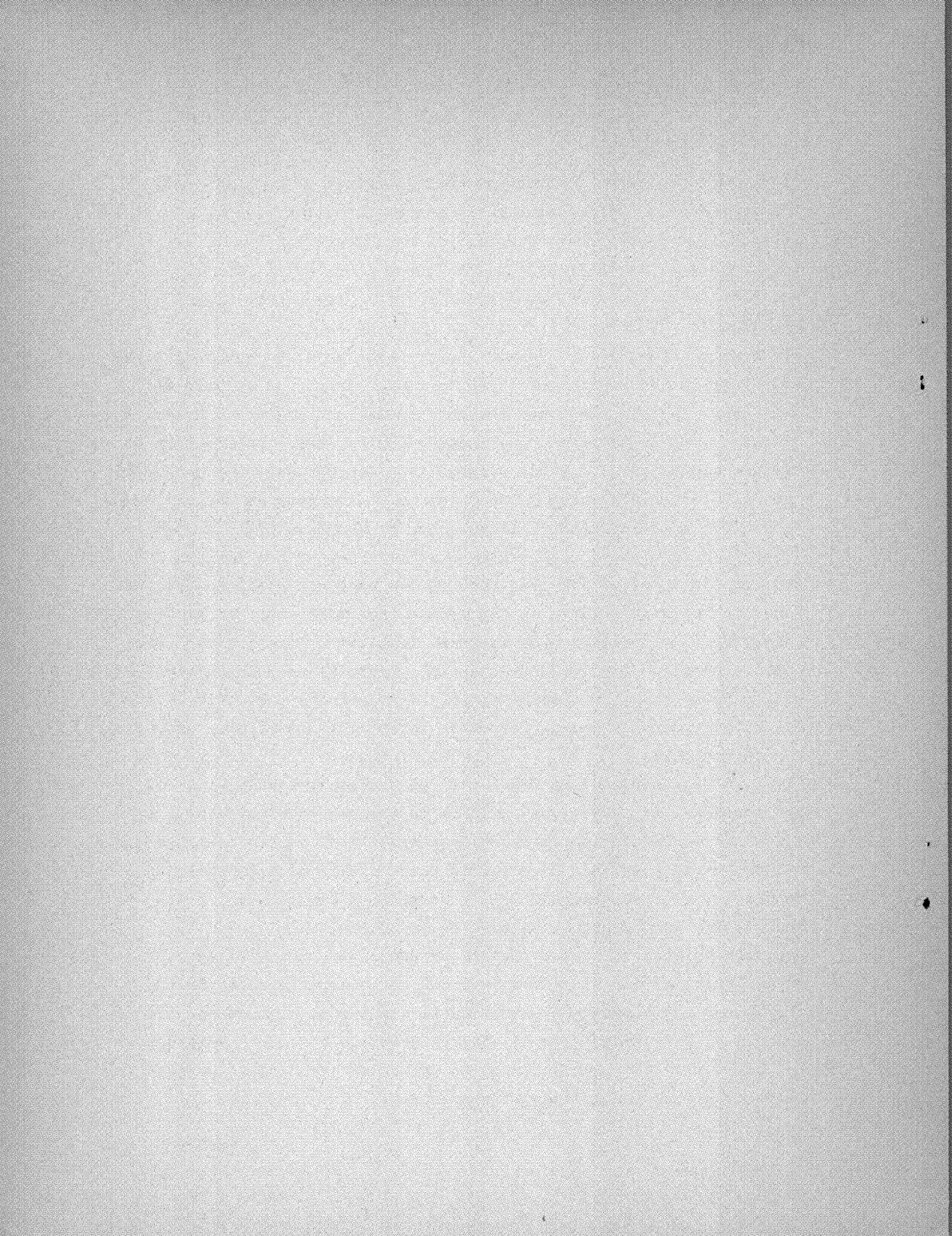
49. Las ventajas que representa esta nueva forma de interdependencia de intereses justificaría su cooperación en la transformación de la estructura productiva de la América Latina en las medidas tendientes a la aceleración de su desarrollo. No podría desconocerse, sin embargo, las grandes dificultades que tienen en estos momentos para contener la inflación y, al mismo tiempo, contrarrestar el receso. No será fácil lograr de ellos ahora lo que no pudo lograrse durante la bonanza. Pero las enseñanzas de esta crisis y aquel nuevo concepto de interdependencia permiten esperar cambios fundamentales de actitudes que, si bien no siempre habrían de traducirse en resultados inmediatos, podrían al menos conducir a la formulación de planes de cooperación que puedan fructificar una vez superadas las presentes dificultades.

50. El mundo en desarrollo se encuentra en un momento histórico en que la coincidencia de intereses básicos entre todos los países debiera prevalecer sobre lo que podría ser fuente de divergencias. Hay una clara coincidencia de intereses en cuanto a la inversión de los excedentes financieros del petróleo. Si la concentración de estas inversiones en los centros industriales que ya tienen un poder muy grande de acumulación pudiera significar la vía más expedita, no es menos cierto que la dispersión geográfica de las inversiones en el vasto campo de los países en desarrollo tendría efectos mucho más benéficos desde el punto de vista de la economía mundial. En efecto, fortalecería las partes más débiles del sistema, que son precisamente las que ofrecen un campo más promisorio de aumentos de productividad y generación de nuevas formas de intercambio. Todo ello aparte de consideraciones políticas que también es de esperar tiendan a favorecer aquella distribución geográfica. Como se dice en el informe de las Naciones Unidas, ya citado, "En el juego futuro de las relaciones de poder, tendrá una significación muy diferente el que el excedente de

recursos petroleros se concentre principalmente en los países desarrollados o que se extienda de más en más a los países en desarrollo. Opción entre concentración o pluralidad."

51. Hay manifiestas y crecientes disparidades en el desarrollo económico mundial. Esas disparidades están lógicamente unidas a disparidades de poder. El poder de negociación de los países en desarrollo frente a los centros industriales ha sido siempre y sigue siendo relativamente precario, salvo recientemente en el caso del petróleo. Las corporaciones transnacionales han puesto de manifiesto nuevas formas de disparidad de poder. Representan estas corporaciones un instrumento muy eficaz de desarrollo y de promoción del intercambio mundial, pero sobre bases de desigualdad que no podrían desconocerse. He aquí otra de las potencialidades que el desplazamiento de poder financiero en el mundo ha puesto de manifiesto. Si se lograra canalizar una proporción creciente de los excedentes financieros del petróleo hacia los países en desarrollo, se podría avanzar gradualmente hacia un mejor equilibrio de fuerzas. Tal es la significación que podrían adquirir las corporaciones multinacionales de la América Latina, además de su papel importante en la transformación productiva y en el desenvolvimiento de nuevas formas de intercambio en el plano regional e internacional.

52. La Secretaría de la CEPAL está plenamente persuadida de las oportunidades de acción que en forma muy somera se mencionan en este informe. Considera que es de su responsabilidad esbozar estas oportunidades en la esperanza de que ello pueda dar lugar a proposiciones concretas, si los Gobiernos así lo consideran pertinente. Esta Secretaría, como parte integrante de la Secretaría de las Naciones Unidas, ha tenido siempre presente que una estrategia global ha de abrir también el paso a un progresivo estrechamiento de las relaciones entre regiones, tanto en el campo de los productos básicos como en el aprovechamiento de oportunidades de comercio recíproco que no podrían encerrarse dentro de una sola región, como en materia de cooperación tecnológica y financiera.



Anexo

LA REVERSION TRIANGULAR DE LOS EXCEDENTES FINANCIEROS DEL
PETROLEO Y LA ESTRUCTURA DEL COMERCIO MUNDIAL

(Fragmento)

III. La reversión triangular de excedentes petroleros

23. Los países desarrollados están haciendo grandes esfuerzos para lograr la reversión hacia ellos del excedente de los recursos petroleros, a fin de corregir su déficit de pagos exteriores. Dada la seriedad de esta situación, interesa a todos los países que pueda lograrse prontamente este objetivo. Además, es de esperar que el alivio progresivo del déficit permita a los países desarrollados desempeñar un papel más activo, ayudando a los países en desarrollo a resolver sus presentes dificultades.

24. Pero no cabe duda que la solución de fondo tiene que ser otra. Los países desarrollados, como antes se dijo, tienen un gran potencial de acumulación de capital y no necesitan importarlo para continuar su desenvolvimiento. Su necesidad de capital es transitoria, mientras no puedan aumentar sus exportaciones para compensar el mayor costo de sus importaciones.

25. Pero tengamos en cuenta este hecho muy simple: los centros industriales no resolverán este problema tratando de aumentar sus exportaciones entre ellos. Sólo podrá lograrse este objetivo con el acrecentamiento de las exportaciones al resto del mundo:

Primero, para responder a las crecientes necesidades de importación de los exportadores de petróleo, en virtud de su propio desenvolvimiento;

A los países en desarrollo, en la medida en que sean capaces de atraer una proporción cada vez mayor de los recursos excedentes del petróleo. Estos recursos, suministrados a los países en desarrollo en forma de préstamos e inversiones, les permitirán aumentar sus importaciones provenientes de los centros industriales, tanto de bienes de capital como de otros bienes necesarios para su desarrollo. En consecuencia la reversión no ocurriría directamente sino en forma indirecta, mediante las exportaciones adicionales de los centros industriales a los países en desarrollo.

26. Esta sería la forma más sana de reversión. Sus ventajas son obvias:

Los países en desarrollo tendrían a su disposición recursos adicionales para enfrentar las crecientes necesidades de importación exigidas por su desarrollo;

Los centros industriales volverían a captar recursos anteriormente transferidos a los países exportadores de petróleo mediante el aumento de sus exportaciones, antes que con operaciones financieras que significan una continua acumulación de deudas;^{1/}

Los países exportadores de petróleo encontrarían un campo muy amplio y diversificado para la inversión productiva de sus excedentes financieros, lo cual les daría una fuente permanente de ingresos futuros.

27. Es muy explicable que los países desarrollados pongan el acento en la reversión directa hacia ellos de los recursos petroleros, sin considerar esta otra forma de reversión indirecta o triangular. Hay que reconocer sin embargo que esta reversión triangular requiere tiempo y cuidadosa preparación. Es también explicable que los países petroleros prefieran, por ahora, revertir tales recursos, en una u otra forma, en los países desarrollados, donde hay, hasta cierto límite, toda una estructura financiera preparada para recibirlos.

28. Como ya se dijo la reversión directa tiene, por lo demás, importancia fundamental en un período de transición. Pero si se convirtiera en fórmula permanente, se habría malogrado una gran oportunidad de transformar el orden de cosas existente en el plano internacional.

29. La resolución 3202 (S-VI) de la Asamblea General hace necesario formular una nueva política de cooperación tanto en materia comercial y financiera como en lo que concierne a la tecnología.

30. El desplazamiento extraordinario de una parte considerable del poder financiero del mundo a los países petroleros, ofrece el medio más eficiente para impulsar esa transformación.

31. Los países petroleros tienen pues la oportunidad histórica de participar activamente en la construcción de un nuevo orden. Pero no podría pedírseles que hagan frente a ello si esta transformación no responde clara y efectivamente a los intereses de su propio desarrollo. Este es un punto de la mayor importancia que conviene esclarecer.

32. Ante todo, los países petroleros, con un gran sentido de previsión, están pensando en su futuro, en su propia transformación. Saben muy bien que las reservas petroleras irán debilitándose y se preparan para responder, tarde o temprano, a la eventualidad de un agotamiento. Así como la aparición de nuevas formas de energía y el mejoramiento de las formas presentes en los países consumidores. Son dos formas principales

^{1/} Hay que tener en cuenta que el aumento de exportaciones de los países desarrollados no correspondería necesariamente al déficit de cada uno de ellos. Este es un asunto que concierne a la fluidez y eficacia del sistema monetario mundial, lo cual ha sido objeto de considerable discusión en los foros internacionales.

en que esa previsión se manifiesta. Por un lado estos países han manifestado su propósito de dar gran impulso a la producción agrícola y a la industrialización. Por otro lado es clara su intención de buscar empleo productivo en el exterior de sus recursos excedentes a fin de tener una fuente de recursos financieros externos que vaya compensando con el andar del tiempo, la disminución de las exportaciones de petróleo.

33. Si se mira hacia el futuro, la dispersión geográfica de los préstamos e inversiones de recursos petroleros, en la amplia gama de países en desarrollo, tiene una gran significación. Pues entraña nuevas relaciones de poder muy diferentes de las del pasado. Es cierto que los países petroleros han adquirido un peso considerable. Pero este peso podrá ir debilitándose a medida que el desenvolvimiento de otras formas de energía disminuya la dependencia del petróleo. No se volverá ciertamente al estado de cosas preexistente, pero no cabe duda que las relaciones de poder se moverán nuevamente en favor de los países desarrollados, lo cual pone de relieve la trascendencia de la opción que hoy se presenta a los países petroleros de diversificar sus operaciones financieras. En el juego futuro de las relaciones de poder, tendrá una significación muy diferente el que el excedente de recursos petroleros se concentre principalmente en los países desarrollados o que se extienda de más en más en la periferia. Es la opción que tienen por delante los exportadores de petróleo: concentración o pluralidad.

34. Si en los próximos años se logra encauzar hacia los países en desarrollo una proporción creciente de los excedentes financieros del petróleo, se habrá contribuido a resolver un problema que, como otros atinentes a la cooperación internacional, ha quedado sin resolver. Más aún, ha empeorado. Me refiero a la transferencia de recursos financieros de los países desarrollados a los países en desarrollo. Como es sabido, cuando al principio de los setenta la Asamblea General recomendó una transferencia oficial neta equivalente al 0.7% del producto bruto de los primeros, la proporción era de 0.51%. En 1973 había descendido a 0.30%.

35. El enardecimiento de la pugna distributiva interna, que la inflación ha traído consigo en los países desarrollados, y su déficit de pagos exteriores, no permiten abrigar esperanzas acerca de una mejora pronta y substancial de esta lamentable situación. La movilización del excedente petrolero podría cumplir y superar este objetivo. Sin embargo, esto no ha de interpretarse como si la cooperación de los países desarrollados habría dejado de ser necesaria en los próximos años. Todo lo contrario. Puede ser muy importante.

36. Se dijo más arriba que los países en desarrollo más afectados por la crisis - especialmente aquellos que tienen un ingreso por habitante inferior a 200 dólares por año - seguirán necesitando ayuda financiera mientras no puedan elevar el ritmo de sus exportaciones para hacer frente al mayor precio de sus importaciones. Se dijo también, que los demás países en desarrollo, si bien no tienen momentáneamente serias

dificultades de balance de pagos, éstas no tardarán en presentarse. Así pues, si en el pasado fue indispensable introducir elementos de liberalidad en los préstamos internacionales a los países más afectados en cuanto al interés y las amortizaciones, será mucho más necesario en el futuro a fin de ayudar a los países referidos, posiblemente por un período dilatado de tiempo.

37. Además, ciertas operaciones que se están realizando en una u otra forma con excedentes petroleros (directamente o a través del Fondo Monetario Internacional y del mercado de euro-dólares), tienen vencimientos que por su relativa cortedad plantearán un serio problema en muchos casos. Será necesario consolidar estas deudas con dilatados plazos y bajos intereses, para hacer frente a situaciones críticas.

38. Idéntica observación cabría hacer en cuanto a los préstamos de financiamiento de planes y proyectos. Bien se sabe que un buen número de países en desarrollo se encuentran sobrecargados de pesadas amortizaciones, además de otros egresos financieros. Como quiera que se reajusten los servicios, habría que evitar que en el financiamiento de los próximos años se repitan otra vez estos errores e imprevisiones del pasado.

39. La vista se vuelve entonces hacia los excedentes petroleros. Las operaciones de emergencia que se están realizando con estos recursos entrañan elementos ponderables de liberalidad. Pero conviene encarar este aspecto en forma ecuánime. Los países petroleros no son países ricos. Tienen por delante enormes problemas de desarrollo y con visión realista del futuro se preocupan del rendimiento de los excedentes que colocan fuera de sus fronteras. No podría pues esperarse que ellos solos tomen la responsabilidad del esfuerzo de liberalización de sus operaciones a los países económicamente más débiles, tanto en lo que concierne al balance de pagos como a las operaciones de financiamiento del desarrollo a largo término.

40. Aquí es donde se necesita la cooperación de los países desarrollados, sin detrimento al objetivo del 0.7%. Más arriba se dijo que la reversión triangular de los excedentes petroleros - a través de los países en desarrollo - contribuirá a cubrir progresivamente el déficit exterior de aquéllos con el acrecentamiento de sus exportaciones. Las relaciones de interdependencia en el plano internacional son aquí muy claras.

41. Los países desarrollados podrán resolver el serio problema del déficit en la única forma sana de hacerlo, y es pues legítimo solicitarles su cooperación. Se concibe así que mientras circunstancias adversas hagan difícil alcanzar aquel objetivo del 0.7%, podrían sin embargo cooperar en otras formas:

Una forma sería subsidiar la tasa de interés. No solamente en sus propias operaciones, sino también en las que se realizaran con excedentes petroleros. La incidencia de este subsidio sobre el balance de pagos sería relativamente pequeña en relación al efecto positivo de la reversión triangular.

Otra forma sería participar en un sistema de garantías, especialmente en el caso de los países en desarrollo más débiles o que están pasando por períodos de grandes dificultades.

42. Desde luego, se conciben otras fórmulas sobre las cuales no cabría explayarse aquí. Lo esencial es que se llegue a una política en esta materia que articule los esfuerzos de todas las partes en juego: países desarrollados, países petroleros, países en desarrollo.

43. Acerca de estos últimos, no podría dejar de mencionar una gran preocupación. Si bien es cierto que la cooperación financiera internacional ha sido muy precaria, no lo es menos que los países en desarrollo, salvo en algunos casos, no han movilizad o intensamente su potencial de recursos internos de inversión. En efecto, aquellos países que pudieron haberlo hecho no suelen haber usado en grado suficiente su potencial de acumulación de capital. La penetración de la sociedad de consumo, la imitación de las formas de consumo de los centros industriales por los estratos sociales superiores y también por los intermedios, conspira contra la acumulación interna de capital, que es indispensable para eliminar progresivamente la sociedad de infraconsumo, en donde queda rezagada una parte considerable de la población. Hay pues que integrar el potencial interno de acumulación en el esfuerzo triangular de financiamiento del desarrollo.

44. Resumiendo lo que dije anteriormente, es muy importante el papel que podrían desempeñar los tres grupos de países al movilizar sus recursos financieros a fin de mantener y acelerar el ritmo de crecimiento de los países periféricos en desarrollo, cumpliendo así un objetivo que no se ha logrado anteriormente. Desde luego la canalización de recursos financieros de mayores dimensiones que en el pasado no constituye un problema simple. Sin embargo en el plano internacional, como en el regional, y el subregional, se ha acumulado una experiencia considerable en las instituciones financieras existentes y también se ha formado una conciencia muy clara de algunas de las fallas de esta experiencia. Dada la naturaleza de este informe no he entrado en este aspecto ni en el papel que en todo ello podría desempeñar el Fondo Especial.

45. En relación a la transferencia de recursos financieros del petróleo quisiera mencionar la importancia que tendría para los países en desarrollo de tener así una fuente de recursos independiente de las corporaciones transnacionales. Aquí se presenta una gran oportunidad para fortalecer el poder de negociación de los países en desarrollo, que ahora es muy débil. En efecto, estos últimos y los exportadores de petróleo, podrían crear empresas comunes (joint ventures) ya sea con la participación de la iniciativa privada o de los gobiernos o mediante una combinación de ambas, para la explotación de recursos naturales y el establecimiento de industrias básicas. Estas industrias podrían desempeñar un papel muy importante en la promoción de las exportaciones de manufacturas, ya sea en el comercio recíproco entre países en desarrollo o hacia los centros industriales. En todo esto, dichos centros podrían tener un papel muy importante, ya sea participando en esas empresas

comunes - lo cual le daría a su participación un carácter multinacional, que hoy no tienen esas corporaciones - o mediante contratos de prestación de servicios o formas especiales de transferencia de tecnología. En verdad se conciben diferentes formas de esta cooperación tripartita.

46. Como se sabe muy bien, los exportadores de petróleo están entrando ahora en acuerdos muy interesantes con los centros industriales para obtener una transferencia adecuada de tecnología que responda a sus propias necesidades de desarrollo. Esta idea es digna de beneplácito y si se extiende, en una forma o en otra a los países en desarrollo, podría contribuir a allanar el camino para esas formas de cooperación tripartita.

47. La solidez y seguridad de estas inversiones, en que convergen distintos intereses, dependerá no solamente de las condiciones básicas en que se realicen, sino también del establecimiento de nuevas reglas del juego para evitar los errores y abusos del pasado, especialmente en lo que atañe a la explotación de recursos naturales no renovables. Este es un asunto que preocupa mucho a las Naciones Unidas.^{2/}

^{2/} Debo mencionar de pasada que la posibilidad de que las corporaciones transnacionales dominaran el mercado ha sido también un elemento negativo en la marcha hacia un mercado común latinoamericano.



