

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



GENERAL

E/CN.12/714

E/CN.12/C.1/21

8 de octubre de 1964

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
Undécimo período de sesiones
Santo Domingo, República Dominicana, mayo de 1965

LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE
COMERCIO Y DESARROLLO

Análisis de sus resultados y perspectivas para
América Latina

La Secretaría se honra en presentar al undécimo período de sesiones de la Comisión el documento adjunto que sirvió de base para los debates del Comité de Comercio de la CEPAL en su cuarto período de sesiones. Al mismo tiempo, se complace en someter a la consideración de la Comisión el informe de la reunión mencionada (E/CN.12/701), que tuvo lugar en Santiago de Chile del 9 al 13 de noviembre de 1964.

I N D I C E

	<u>Páginas</u>
Nota de la secretaría.....	ix
I. EXAMEN GENERAL.....	1
1. Antecedentes.....	1
2. El Grupo de los 75.....	4
3. Diálogo entre los países en desarrollo y los países desarrollados.....	7
4. Negociaciones entre los distintos grupos de países.....	9
5. Evaluación de los acuerdos.....	14
6. Medidas de orden interno.....	18
II. EL COMERCIO DE PRODUCTOS BÁSICOS.....	23
Introducción.....	23
<u>Convenios internacionales sobre productos básicos y remoción de obstáculos a la expansión del comercio (Recomendación A.II.1)</u>	24
1. Los convenios internacionales sobre productos básicos..	25
a) Objetivos y principios.....	25
b) Tipos de convenios.....	27
c) Alcance de los convenios sobre productos.....	28
d) La Comisión de Convenios y Política sobre Productos Básicos.....	29
2. Remoción de obstáculos al comercio.....	30
a) Lo que se espera de los países desarrollados con economía de mercado.....	30
b) Lo que se espera de los países desarrollados con economía centralmente planificada.....	35
c) Lo que se espera de todos los países desarrollados...	36
<u>Medidas promocionales (Recomendación A.II.4)</u>	38
<u>Programa Mundial de Ayuda Alimentaria (Recomendación A.II.6)</u>	38
<u>Competencia de productos sintéticos y sustitutos (Recomendación A.II.7)</u>	39
<u>Estudio de la organización del comercio de productos básicos (Recomendación A.II.8)</u>	41
<u>Aplicación y examen de los principios y directrices generales (Recomendaciones A.II.2 y A.II.3)</u>	42
<u>Minerales y combustibles (Recomendación A.II.9)</u>	43
Posibles líneas de acción.....	43

	<u>Páginas</u>
III. EL COMERCIO DE MANUFACTURAS Y SEMIMANUFACTURAS	47
Introducción	47
<u>Creación de un sistema de preferencias y condiciones de acceso a los mercados (Recomendaciones A.III.4 y A.III.5)</u>	49
<u>Acuerdos de cooperación por sectores industriales (Recomendación A.III.2)</u>	53
<u>Medidas que se recomiendan a los países desarrollados con economía centralmente planificada (Recomendación A.III.7)</u>	54
<u>Industrias con capacidad de exportación en los países en desarrollo (Recomendación A.III.3)</u>	56
<u>Medidas a tomar por los países desarrollados con economía de mercado (Recomendación A.III.6)</u>	57
Posibles líneas de acción	58
IV. EL FINANCIAMIENTO DEL COMERCIO Y EL DESARROLLO	62
Introducción	62
1. Aspiraciones latinoamericanas	62
2. Resultados	63
Las recomendaciones aprobadas	65
1. Recomendaciones que se prestan a líneas de acción en un futuro inmediato	65
a) Adaptación de las modalidades y del alcance de la asistencia financiera externa a las necesidades del desarrollo y el comercio	66
<u>Directrices para la cooperación financiera internacional (Recomendación A.IV.1)</u>	67
<u>Crecimiento y ayuda (Recomendación A.IV.2)</u>	67
<u>Servicio de la deuda de los países en desarrollo (Recomendación A.IV.5)</u>	68
<u>Desarrollo regional (Recomendación A.IV.10)</u>	69

	<u>Páginas</u>
<u>Crédito de proveedores</u> (Recomendación A.IV.14)	69
<u>Financiamiento del mercado de productos primarios</u> (Recomendación A.IV.16)	70
<u>Problemas monetarios internacionales</u> (Recomendación A.IV.19)	70
b) Nuevos recursos financieros o ampliación de los existentes	71
<u>Medidas financieras complementarias</u> (Recomendación A.IV.18)	71
<u>Sistema de crédito compensatorio del Fondo Monetario Internacional</u> (Recomendación A.IV.17)	73
<u>Esquemas para aumentar las corrientes de capital hacia los países en desarrollo por medio de un fondo de nivelación de intereses</u> (Recomendaciones A.IV.11 y A.IV.15)	74
2. Recomendaciones referentes a principios generales relativos al financiamiento	74
<u>Promoción de la inversión privada</u> (Recomendación A.IV.12) ..	75
<u>Necesidades del sector público</u> (Recomendación A.IV.13) ...	75
<u>Condiciones del financiamiento</u> (Recomendación A.IV.4) ...	76
<u>Objetivos de la cooperación internacional financiera y técnica</u> (Recomendación A.IV.3)	76
<u>Arreglos no financieros de crédito para el suministro de bienes de capital</u> (Recomendación A.IV.6)	76
3. Recomendaciones relativas a la habilitación o creación de agencias financieras	76
<u>Fondo para el Desarrollo de la Capitalización</u> (Reco- mendación A.IV.7)	77
<u>Transformación gradual del Fondo Especial de las Naciones Unidas</u> (Recomendación A.IV.8)	77
<u>Fondo de desarrollo regional</u> (Recomendación A.IV.9)	77
Posibles líneas de acción	77

	<u>Páginas</u>
V. EL COMERCIO DE INVISIBLES.....	81
<u>Transportes marítimos</u> (Recomendaciones A.IV.21 y A.IV.22) .	81
1. Aspiraciones de los países latinoamericanos.....	81
2. Otros antecedentes.....	82
3. Posiciones de los países en desarrollo y de los países desarrollados.....	83
4. Las recomendaciones aprobadas.....	86
5. Evaluación general de los resultados de la Conferencia en materia de transporte marítimo.....	86
<u>Turismo</u> (Recomendación A.IV.24).....	89
1. Aspiraciones de los países latinoamericanos.....	89
2. Deliberaciones acerca de los problemas relacionados con el turismo.....	90
3. La recomendación aprobada.....	91
<u>Seguros y reaseguros</u> (Recomendación A.II.23).....	91
1. Aspiraciones de los países latinoamericanos.....	91
2. Posiciones de los países desarrollados y de los países en desarrollo.....	92
3. La recomendación aprobada.....	93
Posibles líneas de acción.....	94
VI. EL SISTEMA INSTITUCIONAL.....	99
Introducción.....	99
1. La posición latinoamericana y las conclusiones de Alta Gracia.....	99
2. Otras proposiciones.....	101
3. El proyecto conjunto de los países en desarrollo.....	102
4. La posición de los países desarrollados frente al proyecto conjunto.....	103
<u>La recomendación aprobada</u> (Recomendación A.V.1).....	104
1. Exposición general.....	104
2. Evaluación de la recomendación.....	108
3. Funciones de la Conferencia.....	111
4. Procedimiento de conciliación.....	111
Posibles líneas de acción.....	113

	<u>Páginas</u>
VII. LA INTENSIFICACION DEL COMERCIO ENTRE LOS PAISES EN DESARROLLO.....	114
Introducción.....	114
<u>Las recomendaciones aprobadas</u> (Recomendaciones A.II.5 y A.II.8).....	114
Posibles líneas de acción.....	116
VIII. DE LOS PRINCIPIOS.....	118
Introducción.....	118
<u>Principios generales y especiales</u> (Recomendación A.I.1).....	118
<u>Comercio de los países sin litoral</u> (Recomendación A.I.2)....	119
Posibilidades futuras.....	120

NOTA DE LA SECRETARIA

En el décimo período de sesiones de su Comité Plenario (Santiago de Chile, 12 al 14 de febrero de 1964), la Comisión Económica para América Latina solicitó de la Secretaría en la resolución 241 (AC.57) que después de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Ginebra, 23 de marzo al 16 de junio de 1964), convoque una reunión del Comité de Comercio de la Comisión. La resolución mencionada destaca la necesidad de una acción solidaria y conjunta de los países latinoamericanos en materia de comercio exterior y desarrollo, en particular durante la Conferencia de Ginebra y, posteriormente, a lo largo del proceso de negociación encaminado a establecer en materia de comercio internacional un nuevo ordenamiento y nuevos principios que salvaguarden en forma adecuada los intereses de los países en desarrollo. Por lo tanto, la reunión del Comité de Comercio, de acuerdo con la resolución de la CEPAL, tiene por objeto principal "evaluar los resultados alcanzados en la Conferencia y formular recomendaciones concretas a los gobiernos latinoamericanos sobre la política comercial que debiera seguirse a la luz de esos resultados".

Por su parte, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas aprobó en su 37º período de sesiones una resolución que aplaude la labor realizada por las comisiones económicas regionales y sus secretarías en la preparación y elaboración de la Conferencia sobre Comercio y Desarrollo, y solicita de ellas que examinen minuciosamente las recomendaciones adoptadas por dicha Conferencia y prosigan sus actividades con miras a la ejecución de esas recomendaciones en la esfera del comercio y el desarrollo.

En cumplimiento de ambas resoluciones, la Secretaría invitó a los Gobiernos Miembros de la CEPAL a participar en el cuarto período de sesiones del Comité de Comercio, que se celebrará en Santiago de Chile del 9 al 13 de noviembre de 1964.

Para facilitar el trabajo del Comité, la Secretaría ha preparado el presente documento, en el cual se analizan las recomendaciones de la Conferencia de Ginebra y las posibilidades que tales recomendaciones brindan a los países latinoamericanos para que puedan continuar su acción conjunta destinada a expandir sus intercambios comerciales en el ámbito mundial y a acelerar el proceso de su desarrollo económico y social.

THE HISTORY OF THE UNITED STATES

The history of the United States is a complex and multifaceted story. It begins with the early Native American civilizations, such as the Mayans, Aztecs, and Incas, who built great empires in Central and South America. In North America, the Iroquois and other tribes established sophisticated societies. The arrival of European explorers, including Christopher Columbus and John Cabot, marked the beginning of a new era. The British colonies in North America grew in number and influence, leading to the American Revolution and the birth of the United States as an independent nation.

The early years of the United States were marked by westward expansion and the search for new lands. The Louisiana Purchase of 1803 doubled the size of the country. The Mexican-American War (1846-1848) resulted in the acquisition of vast territories in the Southwest. The Civil War (1861-1865) was a pivotal moment in American history, as it resolved the issue of slavery and preserved the Union. The Reconstruction era (1865-1877) followed, as the nation sought to rebuild and integrate the newly freed African Americans.

The late 19th and early 20th centuries saw the rise of industrialization and the Progressive Era. The United States emerged as a global superpower, leading the world in World War I and World War II. The Cold War (1947-1991) was a period of intense rivalry between the United States and the Soviet Union. The Vietnam War (1955-1975) and the Watergate scandal (1972-1974) were significant events of this era. The 1960s and 1970s were also characterized by the civil rights movement and the environmental movement.

The late 20th and early 21st centuries have seen the United States continue to shape the world. The end of the Cold War led to a period of relative peace and globalization. The September 11 attacks (2001) and the subsequent War on Terror (2001-2011) were major events. The 2008 financial crisis and the 2016 presidential election were also significant. The United States remains a leading nation in the world, with a rich and diverse history that continues to evolve.

I

EXAMEN GENERAL

1. Antecedentes

Para reducir la brecha considerable que existe entre el nivel absoluto del ingreso real de América Latina y el de los países desarrollados habría que remover previamente el formidable obstáculo que le opone la actual debilidad de su sector externo. Una modesta aceleración del ritmo de crecimiento, si pudiera lograrse en las circunstancias en que ahora se desenvuelve su comercio internacional, daría lugar a una considerable agravación del déficit de sus ingresos de divisas. Si se trata de hacer posible aquel crecimiento, es imperativo ampliar el comercio exterior latinoamericano a base de un aumento importante en la exportación de productos tradicionales, de la exportación de nuevos productos y de dar regularidad y permanencia al aumento de sus ingresos totales de divisas. En otros términos, es necesario que América Latina logre un acceso más fácil a los mercados importadores, que diversifique sus exportaciones y que se atenúen las fuertes oscilaciones a que se ven sometidos los volúmenes de esas ventas exteriores, así como superar la tendencia al deterioro que impone la actual relación de intercambio exterior.

Esta ampliación del comercio exterior y la aceleración concomitante de su desarrollo económico implica, para América Latina, la inversión de cuantiosos recursos que exceden del bajo nivel del ahorro interno y de su exigua capacidad para importar. De aquí que el financiamiento exterior, complementario de sus recursos y esfuerzos internos, deba facilitarse en condiciones un tanto distintas a las que ya van siendo tradicionales en la economía mundial

Todo esto, que en definitiva configuraría un nuevo estado de cosas, requiere un cambio radical en la estructura y las corrientes del comercio mundial y una revisión de los mecanismos y del sistema institucional que hoy rigen dicho comercio.

Ante la magnitud de este problema fundamental, que trasciende el marco puramente económico e incide en los aspectos políticos y sociales

/de la

de la región, los países latinoamericanos apoyaron sin reservas la iniciativa de realizar una Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Las reuniones de Brasilia y Alta Gracia permitieron a los gobiernos de América Latina disponer de una plataforma común, en vísperas de dicha conferencia. En Brasilia los expertos gubernamentales examinaron el documento preparado por la secretaría de la CEPAL (E/CN.12/693) y adoptaron un conjunto de conclusiones que los representantes de los gobiernos de 19 países de América Latina, bajo los auspicios de la OEA, revisaron posteriormente en Alta Gracia. En esa oportunidad se aprobó la Carta de Alta Gracia, que determinaría la posición latinoamericana en la Conferencia de Ginebra. De ese modo quedaron establecidos tanto los principios y objetivos de América Latina como las modalidades para su actuación conjunta.

Dicha plataforma abarcaba, fundamentalmente, lo siguiente:

a) La ampliación de los mercados de los países desarrollados para los productos básicos de los países en desarrollo, y la creación de sistemas efectivos de estabilización y mejora de los precios de tales productos;

b) Una cooperación internacional más sistemática para facilitar el acceso de las manufacturas y semin manufacturas de los países en desarrollo a los mercados de los países industriales - mediante la eliminación de restricciones cuantitativas, la disminución de aranceles y, principalmente, el otorgamiento de preferencias - y asimismo, una cooperación internacional para mejorar la capacidad de producción industrial de los países en desarrollo;

c) El establecimiento de sistemas de financiamiento compensatorio por el deterioro de los términos de intercambio y la revisión de los criterios y alcances de la ayuda financiera internacional, a fin de que esta última contribuya más efectiva y sistemáticamente a la obtención y el mantenimiento de tasas satisfactorias de desarrollo;

d) La revisión y el mejoramiento de las condiciones en que operan algunos servicios de gran importancia para el comercio y el balance de pagos de los países en desarrollo, especialmente el transporte marítimo;

/e) La

e) La cooperación multilateral para intensificar el comercio entre los propios países en desarrollo;

f) El adecuado aprovechamiento del potencial de comercio ofrecido por los países de economía centralmente planificada;

g) La creación de un mecanismo institucional, de carácter universal, en el que pudieran discutirse y promoverse líneas concretas de acción encaminadas a aliviar o a eliminar los problemas comerciales de los países en desarrollo;

Los objetivos contenidos en la plataforma latinoamericana formaban un conjunto integrado, destinado a producir un vuelco profundo en la estructura del comercio mundial y en sus actuales corrientes, de modo que esa estructura dejara de constituir el principal obstáculo al desarrollo económico y social de los países en desarrollo. Dada la magnitud y trascendencia del problema del comercio exterior, no podían bastar arreglos parciales, sino que era necesario que los problemas fueran atendidos y paulatinamente resueltos como una unidad.

Tal criterio implica varias condiciones básicas. La posibilidad de que los países en desarrollo aprovechen plenamente los mercados mundiales de aquellos productos en que pueden competir abiertamente, y de que los precios de tales productos no se deterioren por factores intrínsecos al comportamiento de esos mercados llevará a un mejoramiento de las difíciles condiciones en que actualmente se debaten los países en desarrollo. A la par de ello surge la necesidad de que las exportaciones tradicionales vayan acompañadas de proporciones progresivamente mayores de productos manufacturados, puesto que, aun suponiendo una mejora sustancial en las perspectivas de colocación de productos primarios, éstos no podrán expandirse al mismo ritmo que las necesidades de importación. Simultáneamente, y sobre todo en el período de transición, se necesitará una ayuda financiera que permita mantener un ritmo constante de desarrollo, sin las oscilaciones producidas por una situación de comercio exterior que, al comienzo sería precaria. Por otra parte, deberá ampliarse el ámbito geográfico del comercio, incluyendo tanto a los países de economía centralmente planificada como

/a los

a los demás países en desarrollo; y además, habría que mejorar las condiciones de los servicios e invisibles del comercio internacional. Las líneas de acción necesarias en todos esos campos, por tener tan íntimas relaciones entre sí y por necesitar una acción continua y prolongada, requieren un adecuado mecanismo institucional que las hiciera efectivas.

La plataforma latinoamericana coincidía con la índole misma de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Esta debía abarcar todos los temas relacionados con el comercio de los países en desarrollo y con su capacidad para importar. Era necesario considerar el examen de medidas que alcanzaran a los más diferentes aspectos de la cuestión comercial y generar así un proceso de reestructuración a través del cual se fuesen eliminando gradualmente los factores negativos.

A base de su trabajo preparatorio, América Latina estuvo en situación de participar en la Conferencia de Ginebra como una sola región, con planteamientos comunes y con una voluntad colectiva para defenderlos y, en lo posible, para hacerlos adoptar. Puede estimarse esta experiencia como un elemento nuevo en las relaciones latinoamericanas, como un factor positivo para que esta región grave con mayor influencia en la comunidad internacional.

El grupo latinoamericano trabajó en reunión permanente, tanto al nivel de los jefes de delegación como en cada una de las comisiones de la Conferencia. Esta colaboración constante no sólo permitió seguir el curso de los trabajos e ir determinando en cada ocasión la estrategia más adecuada, sino que facilitó incluso un debate franco y directo sobre algunos asuntos frente a los cuales había puntos de vista diferentes. El mismo hecho de tener una plataforma común y de compartir una voluntad latinoamericana orientada al progreso de la región hizo posible que el debate de materias controvertidas fortaleciera en todo momento la unidad del grupo.

2. El Grupo de los 75

Por su parte, los países del Asia y del Africa habían efectuado, con la colaboración de las secretarías de las Comisiones Regionales respectivas, un trabajo preparatorio de gran valor. La Declaración de Teherán resumía los puntos de vista del Asia y la de Niamey las aspiraciones del Africa.

/Por razones

Por razones muy explicables, dichos documentos coincidían en sus objetivos con la plataforma de América Latina, aun cuando esos países no habían podido analizar la agenda detalladamente.

El conjunto de los tres documentos regionales proyectaba a la reunión de Ginebra los principios y las expectativas que se habían planteado en la Conferencia de Naciones en Desarrollo, celebrado en El Cairo en 1962, en la Declaración de los 75, suscrita en Nueva York en 1963, y en los trabajos de la Comisión Preparatoria de la Conferencia.

Los antecedentes señalados, así como otros factores, explican el proceso de unidad del mundo en desarrollo que llevara en Ginebra a la coordinación del trabajo del Grupo de los 75. Dicha unidad de acción ha sido el resultado de estudiar conjuntamente los problemas económicos mundiales, por más de diez años, dentro del sistema de las Naciones Unidas y de sus organismos especializados y del hecho de que cada región en desarrollo ha adquirido el convencimiento de que la solución adecuada y oportuna para problemas que son comunes depende fundamentalmente de un trabajo concertado.

El Grupo de los 75, que en conjunto representa a la mayoría de la población mundial, vio facilitado su trabajo por la semejanza de los problemas y de las plataformas que llevaron a la Conferencia las naciones africanas, asiáticas y latinoamericanas. Aunque desde hace tiempo se venía observando una coincidencia de puntos de vista dentro del sistema de las Naciones Unidas, por primera vez los gobiernos de las tres regiones en desarrollo decidieron actuar como una sola unidad. De ahí que haya consenso en estimar que el Grupo de los 75 fue uno de los grandes signos de cambio en las relaciones internacionales. Tal solidaridad alcanzada por países que anteriormente habían tenido un contacto formal precario o que, en ciertos aspectos, habían mantenido orientaciones económicas diferentes, vino a confirmar la trascendencia universal del problema del desarrollo económico, a la vez que el convencimiento, bastante generalizado, de que sólo a través de una acción común sería posible facilitar cambios económicos, comerciales o financieros.

Es interesante señalar que aun frente a problemas específicos, como los derivados del hecho de que ciertas naciones en desarrollo mantienen vínculos especiales con determinados países industriales, predominó el deseo de encontrar fórmulas que, sin afectar por ahora sustancialmente tales regímenes preferenciales o discriminatorios, tendieran a irlos incorporando en forma gradual a las soluciones comunes que se buscaban. Tal fue el caso del sistema de preferencias arancelarias de que gozan las naciones africanas ligadas a la Comunidad Económica Europea por la Convención de Yaundé. El mismo espíritu inspiró la actitud de las naciones afroasiáticas que cuentan con un sistema de preferencias dentro de la Comunidad Británica de Naciones. Dentro de esa línea de comprensión se logró una fórmula de acuerdo con respecto a las preferencias en materia de productos agrícolas, que fue incorporada a una de las recomendaciones de la Conferencia.

Otro de los temas controvertidos, superado dentro del Grupo de los 75, por lo menos durante la Conferencia, fue el del tratamiento especial a que aspiran los países de menor desarrollo relativo. Aunque el problema, de gran interés internacional y de indiscutible complejidad técnica, no podía quedar resuelto en el curso de la Conferencia, es importante destacar la voluntad solidaria para evitar que pudiese transformarse en un factor que comprometiera la unidad del Grupo de los 75. En ese sentido ha sido muy constructiva la posición adoptada por los países en desarrollo y seguramente el problema seguirá siendo analizado en atención a sus méritos. Puede decirse que hubo consenso en reconocer que los problemas del comercio gravitan con mayor intensidad en los países de menor desarrollo relativo. El impacto del factor externo es proporcionalmente mayor en esos países debido a que, por una parte, no están en situación de poder superarlo con las fuerzas propias de su economía interna y a que, por otra, no podrían aprovechar de inmediato ciertas soluciones de carácter general (por ejemplo, un eventual sistema de preferencias). Conviene, pues, tener en vista la incidencia de este probable tratamiento preferencial para los países de menor desarrollo relativo e intensificar los estudios necesarios

ya que, en el futuro, habrá que encontrar solución adecuada a problemas que pueden presentar gran variedad de dificultades de orden práctico.

3. Diálogo entre los países en desarrollo y los países desarrollados

Observada la Conferencia en general, hay que reconocer que todos los países participantes coincidían en estimar que era necesario revisar las ideas que hasta ese momento habían influido en el análisis de los problemas del comercio y del desarrollo. En otras palabras, con mayor o menor sentido de urgencia, se deseaba efectuar un examen crítico del esquema conceptual de posguerra, a la luz de la experiencia internacional de los últimos veinte años. Ningún gobierno propiciaba la ratificación de las políticas económicas, comerciales o financieras en vigencia, o que se mantuviera el comportamiento tradicional de las principales instituciones vinculadas al comercio y al desarrollo. La diferencia consistía en el enfoque que se debía dar a estos problemas, en la oportunidad de tratarlos y en el grado de colaboración internacional que debía reconocerse como necesario. De ahí que de inmediato, lo que es perfectamente explicable, se manifestaran dos criterios globales distintos: uno que, en líneas generales, representaba la posición del mundo industrial - tanto de economía de mercado como de economía centralmente planificada - y otro que interpretaba el conjunto de las expectativas y aspiraciones del mundo en desarrollo. Dentro del campo industrial, tanto en el Grupo A,^{1/} (países con economía centralmente planificada)

^{1/} Para facilitar los acuerdos entre países dentro de la Conferencia, particularmente en lo concerniente a la presentación de candidatos para puestos en la Mesa de la Conferencia y en las diversas comisiones, así como en la Junta de Comercio y Desarrollo, los países participantes fueron agrupados así:

Grupo A -- países de la Europa oriental, excepto Yugoslavia.

Grupo B -- países de la Europa occidental, Estados Unidos y miembros de la Comunidad Británica de Naciones, no comprendidos en otros grupos.

Grupo C -- países africanos y asiáticos y Yugoslavia.

Grupo D -- países latinoamericanos.

En el acta final de la Conferencia figuran estos países en la lista anexa a la recomendación sobre "Disposiciones, métodos y organización institucionales para aplicar las medidas relativas a la expansión del comercio internacional" (A.V.1).

/como en

como en el Grupo B (países con economía de mercado) se observaron diferencias de criterio o de matiz para plantear soluciones en torno de los diferentes asuntos tratados por la agenda. Así, por ejemplo, dentro del Grupo A hubo ciertas variantes de criterios con respecto al carácter bilateral o multilateral del comercio en cuanto se relaciona con la utilización de saldos en operaciones comerciales con dicho sector. En el Grupo B, a su vez, se manifestaron posiciones bastante diferentes para el análisis y la solución de los temas de productos primarios, de manufacturas y de medidas para el acceso a los mercados.

Como en el sector industrial está distribuido entre países con economía centralmente planificada y países con economía de mercado (Grupo A y B), no era posible que concurrieran a Ginebra con una plataforma común que representara la posición de todo el sector industrial, como contrapartida al conjunto de planteamientos del Grupo de los 75. Más aun, dentro del Grupo B (naciones con economía de mercado) tampoco era probable esperar un criterio uniforme, pues son suficientemente conocidas las distintas situaciones que caracterizan a sus economías, sus procesos de expansión y, en algunos casos, sus sistemas de integración. Esta realidad variable del sector industrial permitió a los países en desarrollo alcanzar una visión exacta tanto de las perspectivas como de las limitaciones que ofrecía la situación económica mundial.

Los países en desarrollo, en virtud de su mayoría de votos, pudieron haber hecho aprobar en definitiva todas las recomendaciones y declaraciones que desearan, en función de las Cartas de Alta Gracia, Teherán y Niamey. Tal actitud les habría permitido trasladar al conocimiento de la opinión pública internacional un resumen de sus aspiraciones. Sin embargo, el Grupo de los 75, con la activa participación de América Latina, resolvió seguir un camino menos espectacular pero más positivo: el de entablar un diálogo entre el mundo en desarrollo, con una plataforma común, y el mundo industrial, con múltiples puntos de vista. Ese diálogo era indispensable, pues permitiría a los países en desarrollo mantener con los países industriales una discusión franca, directa y tranquila sobre cada uno de los temas de la agenda. Ese diálogo, además, como se comprobó posteriormente, facilitó a los propios países industriales de economía

de mercado el hallazgo de fórmulas de compromiso para superar las principales diferencias existentes entre ellos.

Por razones de procedimiento y con el deseo de dejar constancia de cuáles eran las aspiraciones del mundo en desarrollo, se aprobaron al nivel de las comisiones, los textos originales propuestos por el Grupo de los 75, pero con la reserva de reemplazarlos por otros en la etapa final de las reuniones plenarias si tenían éxito las gestiones de conciliación.

Dentro de este orden de ideas, el diálogo entre los países industriales y los países en desarrollo coincidía estrictamente con el espíritu de la Carta de las Naciones Unidas en el sentido de movilizar la cooperación internacional para la solución de los problemas económicos y sociales. Por otra parte, la Conferencia de Ginebra ha sido la reunión más representativa de los últimos decenios, tanto por el número de naciones que concurría a ella como por el alcance de los temas que se trataban. Debido a ello, la búsqueda de acuerdos de compromiso representaba, a su vez, un factor adicional en el esfuerzo común en favor de la comprensión internacional. Los países participantes sabían que la Conferencia era una de las principales manifestaciones de la Década del Desarrollo Económico, y que esta última sólo en un clima de paz podría acelerar el cumplimiento de sus objetivos.

4. Negociaciones entre los distintos grupos de países

Las sesiones de trabajo de los representantes del Grupo de los 75 con los de los países industriales se efectuaron por separado, según se tratara de naciones con economía de mercado o con economía centralmente planificada. En cada caso se examinaron los temas de la agenda que trataban las distintas comisiones. Se tuvo así la oportunidad de intercambiar ideas sobre puntos concretos, lo que permitió que el Grupo de los 75 conociera al término de la Conferencia lo que cada sector industrial podía hacer dentro de sus características y posibilidades.

En las reuniones con los países de economía centralmente planificada, se conocieron, en líneas generales, los programas de expansión económica

/y los

y los porcentajes o cifras de aumento que ellos calculaban para sus importaciones futuras. Los representantes del Grupo A insistieron en que, debido a la estructura de su sistema económico, no podrían contraer compromisos semejantes a los que el Grupo de los 75 negociaba con los países industriales del Grupo B. Concretamente, no se encontraban en condiciones de discutir temas como los relativos a mayores facilidades de acceso a los mercados ni, por consiguiente, ningún régimen de preferencias. Por el contrario, estaban dispuestos a formular declaraciones de propósitos en cuanto a ir absorbiendo, cada vez más, importaciones de los países en desarrollo y a fijarse metas en ese sentido, dentro de sus propios planes económicos. Según ellos, un aumento del intercambio comercial suponía también la decisión de los países en desarrollo de ir por lo menos normalizando sus contactos comerciales con las naciones de economía centralmente planificada. Respecto de las modalidades para operar, mantuvieron su opinión favorable a la extensión de acuerdos bilaterales que al mismo tiempo significaran una política de reciprocidad para comprar en su propia zona. Se conversó igualmente sobre la posibilidad de llegar a ciertas formas de comercio multilateral, mediante la utilización de saldos de acuerdos bilaterales en otros países de economía centralmente planificada. Sólo por excepción se escucharon declaraciones favorables al sistema multilateral.

Con respecto a los temas de financiamiento, los países de economía centralmente planificada reiteraron que por su diferente estructura económica y por otras razones no podrían participar en este tipo de cooperación internacional. Sostuvieron la opinión de que los países industriales con economía de mercado tenían una responsabilidad histórica por el estado de atraso económico de las regiones en desarrollo; en consecuencia, sólo esos países deberían hacer el esfuerzo financiero correspondiente. Acerca de este particular se entabló un debate, pero en él no se consiguió que los países del Grupo A modificaran su criterio.

Durante la Conferencia los países con economía centralmente planificada manifestaron interés por aumentar su volumen de comercio con los

/países en

países en desarrollo. Ese interés, sin embargo, no se tradujo en la decisión de aceptar compromisos verdaderamente efectivos. De todos modos, quedó abierto el camino para seguir explorando diversas modalidades que en el futuro puedan facilitar ese incremento eventual del intercambio, tarea que podría corresponder a la Junta de Comercio y Desarrollo.

En las conversaciones con el Grupo B, de países industriales con economía de mercado, se observaron entre ellos importantes diferencias de criterio para enfocar eventuales soluciones a los problemas planteados por la Conferencia. Así, en relación con los productos primarios, algunos países favorecían la aplicación de medidas que fueran facilitando al mundo en desarrollo un mayor acceso de sus productos a los mercados de las naciones industriales, mientras que otros sostenían que la aplicación de cualquier clase de medidas, tarifarias o no tarifarias, distaba mucho de garantizar resultados importantes; según estos últimos debería promoverse previamente una organización de los mercados de productos primarios de alcance mundial y a precios más convenientes.

Los países industriales que daban prioridad al conjunto de medidas para facilitar el acceso a los mercados, hacían referencia a los principios y a las metas establecidas en el Programa de Acción del GATT y declararon que podrían ponerlas en práctica de inmediato. Los que propiciaban la organización de los mercados de productos primarios ponían en duda la posible eficacia de ese Programa. Esta diversidad fundamental en los puntos de vista de las naciones industriales con economía de mercado explica la forma en que quedó redactada la parte operativa del encabezamiento a dichas recomendaciones.

Una situación semejante se hizo patente al discutirse lo referente a manufacturas y productos semielaborados, en especial, el régimen de preferencias. Estados Unidos, de acuerdo con su concepción de libre comercio, expresó que no podía aceptar régimen alguno preferencial, por lo que se opondría a cualquier fórmula que tendiera a establecerlo. Otros países industriales compartieron esta misma posición.

El Reino Unido se manifestó en favor de la idea de un régimen /preferencial e

preferencial e incluso avanzó la posibilidad de poner término a las que se conceden a algunos países en desarrollo dentro de la Comunidad Británica de Naciones siempre que se aprobara un mecanismo universal de preferencias. Los seis países que integran la Comunidad Económica Europea sostuvieron una tercera posición: aceptando la idea de un régimen preferencial, rechazaban la tesis de que éste tuviese carácter global y se inclinaban por un mecanismo de preferencias selectivo, producto por producto y país por país.

En razón de estos criterios incompatibles, no fue posible aprobar en Ginebra un texto que incluyera decisiones concretas al respecto. Más aun, tanto el Reino Unido como las naciones de la Comunidad Económica Europea pusieron como condición para avanzar en sus proyectos, contar previamente con el respaldo de los Estados Unidos a la idea de un régimen preferencial, dada la incidencia de ese país en el volumen del intercambio mundial. De ahí que la recomendación aprobada mantenga abierto el debate y establezca un mecanismo que, junto con facilitar la continuación del análisis de la idea, vaya preparando proyectos concretos sobre tipos alternativos de regímenes preferenciales, para una decisión posterior de la Junta de Comercio y Desarrollo.

En materia de asuntos financieros, la disparidad de opiniones se produjo principalmente en torno a un proyecto de recomendaciones que cuantificaba la ayuda eventual de los países industriales a los países en desarrollo. De todos modos, la discrepancia fue menor, por lo que las recomendaciones financieras pudieron ser más precisas. No hubo diferencias de puntos de vista entre las naciones industriales con economía de mercado acerca de nuevas instituciones ni acerca de principios.

Al comienzo, el diálogo entre el sector industrial y las regiones en desarrollo se llevó a cabo en reuniones en las que participaban once representantes del Grupo de los 75 y ocho del Grupo B. Cuando terminó ese trabajo de exploración, a iniciativa del Presidente de la Conferencia se designó un Comité de Conciliación integrado por cuatro representantes de los países con economía de mercado y cuatro de los países en desarrollo. En dicho Comité se consiguió el acuerdo

/general sobre

general sobre la mayoría de los asuntos que comprendía la agenda. En ese esfuerzo de conciliación fue decisiva la colaboración de la Secretaría General de la Conferencia.

Todo lo relacionado con las nuevas instituciones se discutió en reuniones al margen del Comité de Conciliación, por convenir así a la mejor distribución del trabajo. A sugerencia reiterada de los representantes de los gobiernos que conducían las negociaciones, tuvo una participación directa en el tema el Secretario General de la Conferencia. Podría decirse que el interés de todos los países se concentró en esta materia tan delicada y fundamental. Aunque era cierto que se había logrado algún avance positivo en las otras comisiones, no lo era menos que en la conciencia de los países participantes quedaba la impresión de que todo eso no era sino el comienzo de un largo proceso de rectificación de ideas y prácticas en la comunidad internacional. Para hacer frente a una empresa de tales proporciones era indispensable disponer de una maquinaria institucional que, junto con mantener abierto el diálogo entre el sector industrial y el mundo en desarrollo, estuviese en condiciones de actuar en forma más efectiva.

Nadie discutía la necesidad de revisar la estructura del sistema internacional en el campo del comercio y el desarrollo, ni que la nueva institución debía tener carácter universal y comprender dentro de ella, en lo posible, a todos los países del mundo. Dicha nueva institución debería servir al mismo tiempo para coordinar en definitiva diferentes actividades de otros organismos y entidades, vinculados a estas materias, que en la actualidad trabajan separadamente y muchas veces incurren en duplicación de esfuerzos.

Los países en desarrollo deseaban que se creara una organización internacional de comercio, dentro del sistema de las Naciones Unidas, con autoridad suficiente para garantizar el cumplimiento de sus decisiones y con categoría de órgano de la Asamblea General, al amparo del artículo 22 de la Carta. Dentro de este orden de ideas, el grupo latinoamericano presentó un proyecto que después se convirtió

/en proyecto

en proyecto conjunto de los países en desarrollo. Conforme a él, la Conferencia de Comercio y Desarrollo quedaría funcionando como órgano de la Asamblea General, en el que cada estado tendría un voto. Las cuestiones de fondo se decidirían por los dos tercios. Se establecía, además, un Consejo Ejecutivo permanente y con amplia representación que actuaría como órgano deliberante, ejecutivo y coordinador de los asuntos de la competencia de la Conferencia cuando ésta no estuviese reunida. Entre otras facultades y atribuciones, el Consejo vigilaría la aplicación y cumplimiento de las decisiones que ella adoptara. También se creaba una Secretaría autónoma; el Secretario General sería nombrado por la Asamblea General, a propuesta del Secretario General de las Naciones Unidas.

No fue posible crear dicha organización internacional porque no se contó con el apoyo de algunos países industriales. Después de extensas negociaciones, se llegó a un acuerdo de transacción en virtud del cual se reconocía carácter permanente a la Conferencia, la que se reuniría periódicamente, y se establecía una Junta de Comercio y Desarrollo, de representación amplia, integrada por 55 miembros. Se ratificó por unanimidad el principio de que cada estado estuviese representado por un voto, decisión de indiscutible trascendencia que eliminó toda duda respecto a que se hubiera corrido el riesgo de discutir siquiera un precedente que pudiese afectar al sistema internacional vigente. También hubo acuerdo en incorporar a las disposiciones institucionales un procedimiento de conciliación que vendría a resolver cualquier eventual desacuerdo entre el sector desarrollado y el sector en desarrollo. La próxima Asamblea General de las Naciones Unidas había de pronunciarse sobre este procedimiento de conciliación a la luz de un informe que le será presentado por un comité especial designado por el Secretario General de las Naciones Unidas.

5. Evaluación de los acuerdos

Una evaluación preliminar de los resultados de la Conferencia de Cinebra lleva al convencimiento de que se logró un serio avance en materia de nuevos principios de comercio y desarrollo, aceptados como ideas directrices

/para la

para la comunidad internacional. Asimismo debe reconocerse que tal avance no se vio acompañado, en general, de decisiones precisas y concretas que significaran compromisos por parte de las naciones industriales y en favor de los países en desarrollo. En este aspecto el progreso fue limitado y deja una gran tarea por realizar en el futuro inmediato.

A través de la nueva maquinaria institucional podría expresarse ese esfuerzo por cumplir los objetivos señalados en Ginebra y acerca de los cuales no se obtuvo un compromiso positivo de acción.

De acuerdo con las recomendaciones aprobadas en Ginebra, cabe señalar que tanto los países desarrollados como los países en desarrollo aceptaron, por unanimidad, objetivos que se desea ver aplicados en la comunidad internacional. Entre ellos está el de propender a que los productos de los países en desarrollo obtengan mayor acceso a los mercados de los países industriales y alcancen la estabilidad de precios - en lo posible a un nivel más alto - así como el de facilitar, por vía de colaboración internacional, un proceso de diversificación de las exportaciones de los mismos países en desarrollo. También en cuanto al comercio, hubo acuerdo en señalar la conveniencia de que se intensifique el intercambio de los países en desarrollo entre sí y con los países de economía centralmente planificada. Los debates sobre financiamiento externo llegaron a reconocer la conveniencia, para la adecuada solución de los problemas del comercio y el desarrollo, de ir vinculando la magnitud y las modalidades de dicho financiamiento a las necesidades que va creando el proceso de desarrollo económico. Asimismo se coincidió en estimar que era muy conveniente disponer de una nueva maquinaria institucional, de carácter universal, para hacer frente al conjunto de problemas comerciales que afectan al mundo en desarrollo.

Todos esos objetivos aprobados en Ginebra han pasado a convertirse en nuevas directivas para la acción internacional futura. Tal cambio en la problemática del comercio y el desarrollo, significa un progreso evidente.

Sin embargo, por circunstancias conocidas, no se lograron algunas veces recomendaciones que implicaran, por parte de los países desarrollados,

/la aceptación

la aceptación de obligaciones concretas frente a los objetivos que habían estado dispuestos a aceptar. En numerosos casos las naciones industriales se manifestaron resueltas a actuar de acuerdo con lo que se establecía en la recomendación correspondiente. Ello podría considerarse como un compromiso formal, pues todo hace suponer que no se omitirán esfuerzos para cumplir con los objetivos señalados en los textos correspondientes. Así, en cuanto al acceso de productos primarios a los mercados de los países industriales, la recomendación señala distintas modalidades de acción, pero en la parte operativa deja al arbitrio de cada uno de los países industriales la aplicación de la que mejor se avenga a su política comercial o a la apreciación que tengan del problema en general. Lo mismo se observa en lo relacionado con la exportación de manufacturas de los países en desarrollo, cuando se sugieren procedimientos para reducir las actuales restricciones o para señalar la posibilidad de un sistema de preferencias. Del texto de la recomendación se deduce que su parte operacional va a depender de las decisiones de carácter inmediato o próximo que adopten los países industriales, en las dos posibilidades que se presentan, tal como lo anunciaron durante la Conferencia de Ginebra. En materia de financiamiento las decisiones son más claras; en efecto, las recomendaciones pertinentes dejan establecidos importantes conceptos sobre la necesidad de adaptar la ayuda financiera a las exigencias del desarrollo, revisar las actuales cargas o gravámenes de las deudas externas, examinar un futuro sistema de compensación de las pérdidas por deterioro de los términos del intercambio y hasta modificar las prácticas actuales de los créditos de proveedores.

En materia institucional hubo acuerdo en recomendar la creación de un sistema permanente que permitiera a los países en desarrollo hacer valer sus aspiraciones y, de esa manera, continuar un diálogo constructivo con los países industriales. Aunque no se obtuvo la creación de una organización internacional de comercio, no es menos cierto que el mecanismo ideado satisface las expectativas de los países en desarrollo en el campo institucional.

/Hablando en

Hablamos en términos generales, no era posible esperar que los países industriales, tanto los de economía de mercado como los de economía centralmente planificada, estuviesen en condiciones de aceptar de inmediato todos los planteamientos del mundo en desarrollo, por justos y prudentes que hayan sido. Es fácil comprender esta dificultad si se piensa sólo en los dos grandes sectores industriales, considerados globalmente, pues es bien conocida la diferencia sustancial de sus sistemas económicos. Sin embargo, cuando se examina la posición específica adoptada por los países industriales con economía de mercado, también se observan diferencias importantes principalmente en sus políticas comerciales. Tales diferencias se hicieron patentes cuando se discutía acerca de los productos primarios y las manufacturas y en particular las medidas que facilitarían un mayor acceso a los mercados o que permitirían establecer un sistema de preferencias. La política comercial de los Estados Unidos, del Reino Unido o de los países integrantes de la Comunidad Económica Europea, entre otros, supone tradiciones, prácticas y hasta importantes intereses nacionales que, de un modo u otro, tenían que influir en sus puntos de vista. De ahí que, en el futuro, la acción de los países en desarrollo tendrá que verse complementada por ciertas rectificaciones de esa política que, sin perder de vista las posibilidades de sus respectivas naciones, hagan viable un mayor avance en el plano de los compromisos concretos.

Para los países en desarrollo, la Conferencia de Ginebra fue el comienzo de una tarea que demandaría esfuerzos adicionales a fin de cumplir los objetivos que se persiguen. Lo importante era iniciar el proceso de revisión de los conceptos y las prácticas internacionales en materia de comercio y desarrollo. Esa finalidad se ha logrado plenamente, lo que al mismo tiempo se señala la responsabilidad de recorrer en forma acelerada, las próximas etapas, en especial dentro del nuevo mecanismo institucional, para ir obteniendo la profunda rectificación que se persigue. De ahí la necesidad y la conveniencia de ir determinando las nuevas líneas de acción de América Latina a la luz de los resultados de la Conferencia de Ginebra.

6. Medidas de orden interno

Una efectiva acción internacional, con vistas a mejorar la situación comercial de los países en desarrollo, siempre dependería del esfuerzo interno que realicen estos países. En efecto, sólo a base de un aumento constante de los esfuerzos productivos y de una ordenación adecuada de los mismos, los países en desarrollo podrían beneficiarse directa e inmediatamente de los cambios que se anuncian, tanto en el plano del comercio como en el del financiamiento. Sin ese esfuerzo propio, las concesiones y ayuda que puedan otorgar los países desarrollados, como otras formas de colaboración de la comunidad internacional, no bastarían para producir el profundo cambio que se requiere. La ampliación de los mercados mundiales para los productos primarios, por ejemplo, no puede ser aprovechada más que con una producción que corresponda a esa demanda en expansión; un acceso más amplio a los mercados de productos manufacturados o el establecimiento de un sistema de preferencias rendirán frutos si los países en desarrollo logran un tipo de producción industrial económicamente competitiva. La ayuda financiera externa también estará vinculada al hecho de que los países interesados en obtenerla puedan demostrar que con ella aumentarían su ritmo de crecimiento y resolverían en forma sistemática sus problemas estructurales.

Dentro de este orden de ideas surgen problemas de gran envergadura que los países en desarrollo - los de América Latina en particular - deberían afrontar desde ahora con toda energía para irlos resolviendo en un futuro inmediato. En resumen, habría que formular y ejecutar una política de desarrollo que tratara de solucionar los problemas teniendo en cuenta la perspectiva de un sector externo más abierto y dinámico.

Parece conveniente mencionar brevemente, como se hace a continuación, las medidas de orden interno que en este sentido deberían adoptar los países en desarrollo, ya que forman parte de las líneas de acción que surgen como consecuencia de la Conferencia de Ginebra.

/a) Los

a) Los nuevos criterios sobre financiamiento internacional que predominaron en Ginebra se basan fundamentalmente en la conveniencia de poner en marcha planes de desarrollo o políticas económicas coordinadas, para lograr incremento equilibrado, constante e intensivo de la producción y el ingreso nacionales. En primer lugar, es una concepción orgánica del desarrollo económico la que permitirá calcular adecuadamente el monto de la ayuda financiera necesaria para asegurar una suficiente capacidad para importar. Sólo encontraría plena justificación la ayuda financiera externa si existe la convicción, por parte de los países que la suministran, de que servirá efectivamente para que el país receptor aumente su capacidad productiva. Lograr ese propósito supone un máximo esfuerzo de ahorro interno y la obtención efectiva de metas de producción destinadas a llenar los vacíos que hacen necesaria la ayuda externa.

b) Es indispensable, por lo tanto, que los países en desarrollo realicen con urgencia los mayores esfuerzos posibles para conducir su política económica alrededor de criterios orgánicos. Esos criterios o planes permitirán un esfuerzo sistemático, con la participación de todas las actividades económicas nacionales, que elimine progresivamente los problemas estructurales que impiden u obstaculizan el desarrollo.

c) Las nuevas oportunidades de comercio, representadas en la ampliación de mercados que se espera lograr poco a poco y en la estabilización y mejora de los precios de sus productos básicos, requieren también esfuerzos especiales de parte de los países en desarrollo. En primer lugar es necesario organizar la producción agrícola de tal manera que se adapte a la demanda internacional. Si se amplían los mercados para los productos tradicionales de exportación y si al mismo tiempo se organizan los mercados para estabilizar y mejorar sus precios, es indispensable que los países en desarrollo dispongan de excedentes exportables que sean suficientes pero no excesivos, a fin de evitar desequilibrios de oferta en esos mercados.

/Se sabe

Se sabe que en términos generales las actuales condiciones del mercado internacional no ofrecen a los países en desarrollo las perspectivas de colocación de sus productos en la medida en que realmente se necesitan. Sin embargo, se han observado algunas situaciones especiales en que los países en desarrollo no tomaron medidas para evitar la disminución de sus excedentes exportables. De ese modo se ha producido la paradoja de que aun dentro de las actuales condiciones del mercado, no haya sido aprovechada la demanda internacional. Por eso, el gradual ensanche del mercado, si desaparecen o se reducen las restricciones actuales, debe ir acompañado de un aumento de las disponibilidades para exportar de los países en desarrollo, lo que en la práctica puede requerir enérgicas medidas de orden interno.

Otro aspecto del problema se relaciona con el mantenimiento perjudicial de una oferta excesiva. En ciertos tipos de productos no bastará que se suscriban acuerdos entre los países productores y consumidores, sino que serán indispensables medidas internas para controlar la magnitud de la producción. Debería tenerse presente, además, que una acumulación excesiva de excedentes por parte de los países productores no sólo representa una carga financiera sino que, con el tiempo, repercute desfavorablemente en la correcta ejecución de los convenios internacionales respectivos.

d) Es necesario asegurar que los países en desarrollo se preparen eficientemente para exportar manufacturas en un volumen mucho mayor que hasta ahora. La ampliación de acceso a los mercados mundiales que pueda obtenerse, ya sea a base de la reducción general de restricciones o de un régimen de preferencias, no surtiría efectos favorables para los países en desarrollo si éstos no mejoran sustancialmente sus actuales condiciones de producción, comercialización y organización administrativa.

La acción necesaria a ese respecto comprende tres aspectos fundamentales, a saber:

i) La política de industrialización de los países en desarrollo debería tener en cuenta la necesidad de bajar costos para hacer competitivos en el mercado internacional sus productos industriales. Este objetivo significa, en la mayoría de los países en desarrollo, la necesidad de una revisión a fondo de su actual política proteccionista, lo que supone una

/selección más

selección más cuidadosa de las industrias que merezcan protegerse. Además, para incrementar la exportación de productos manufacturados, es necesario que la política industrial permita dedicar recursos suficientes a aquellas ramas de la industria que ofrezcan ventajas comparativas mayores y en donde, por consiguiente, se aprecien mejores perspectivas para crear corrientes de exportación.

ii) También es necesario que la política comercial y la organización administrativa sean adaptadas a las nuevas circunstancias. En la mayoría de los países en desarrollo no existe todavía una organización administrativa adecuada para promover, respaldar y guiar un esfuerzo intensivo de exportación de manufacturas. Los vacíos se manifiestan particularmente en la promoción de ventas, en los contactos sistemáticos con los mercados exteriores y en la organización adecuada de los mecanismos de exportación. En el plano de la cooperación regional, sería muy interesante estudiar la conveniencia de organizar en forma conjunta algunos de esos servicios de promoción y de operación de la política comercial.

iii) El esfuerzo exportador va a requerir, además, que se adopten políticas monetarias y fiscales más adecuadas para ofrecer - dentro de un ambiente de estabilidad - estímulos y facilidades a las inversiones en industrias de exportación.

Para la solución de los problemas planteados precedentemente, la integración regional constituye un factor decisivo. América Latina es una de las regiones en desarrollo que tiene mayor experiencia en el proceso de integración. Ahora bien, las nuevas perspectivas que se irán presentando en el mercado mundial - tanto en lo relativo a productos primarios como a manufacturas - y el esfuerzo interno que hará cada país para aprovechar dichas posibilidades, van indicando la importancia creciente de la integración latinoamericana. Dicho proceso ha sido concebido como un instrumento del desarrollo, por cuanto permite asegurar condiciones propicias a los países integrantes para que afronten y resuelvan sus problemas en el marco más amplio de la región. Además, la integración hace posible disponer de un mercado que vendría a compensar en parte el cúmulo de dificultades que van creando las limitaciones y obstáculos del comercio mundial.

/Cuando éste

Cuando éste se expanda y elimine las restricciones vigentes, el mercado regional continuará facilitando el desarrollo económico interno al permitir que se restablezca y consolide un sistema de producción eficiente para poder competir con éxito en el ámbito mundial.

En otras palabras, este proceso podría ser un factor importante para impulsar la producción latinoamericana y, en especial, para acelerar su desarrollo industrial, dentro de una política de constante mejoramiento técnico, de aumento de la productividad, de sana reducción de los costos y con vistas a ir afirmando una mentalidad exportadora. Cuando se medita acerca de tales posibilidades, no puede menos de llegarse al convencimiento de que la suma de los esfuerzos internos en cada país debe conducir a un gran esfuerzo regional. Convertir en realidad esa posibilidad significa expresar el deseo de los países latinoamericanos de reajustar sus condiciones de desarrollo al hecho irreversible de una competencia internacional más difícil y manifestar asimismo que se hallan dispuestos a efectuar los sacrificios que sean necesarios para lograr tal objetivo.

II

EL COMERCIO DE PRODUCTOS BASICOS

INTRODUCCION

Los planteamientos latinoamericanos en materia de productos básicos, tales como fueron formulados en Brasilia y Alta Gracia, coincidieron plenamente en la Conferencia con los de los demás países en desarrollo. Aunque la estructura formal de las propuestas del Grupo de los 75 fue diferente a la presentada en la Carta de Alta Gracia, su espíritu y contenido fueron prácticamente los mismos.

En algunos casos se llegó incluso más lejos que los países latinoamericanos. Así ocurrió, por ejemplo, con los convenios internacionales sobre productos básicos. En Ginebra, este tema mereció un examen mucho más amplio y completo y se sentaron las bases para la concertación de acuerdos internacionales que contemplan en mejor forma los intereses de los países en desarrollo. En otros casos, sin embargo, las aspiraciones latinoamericanas no quedaron totalmente satisfechas como, por ejemplo, en el de los subsidios a la exportación, pues la recomendación aprobada se limitó a aconsejar prudencia en su uso y a declarar que no hay obligación de eliminar dichos subsidios.

En conjunto, el balance de lo conseguido puede considerarse más bien positivo. Se llegó a un claro acuerdo sobre una serie de normas y principios que deben regir y ordenar el comercio internacional de productos básicos. Se establecieron plazos definidos para aplicar la mayor parte de estas normas y principios. Si bien esos plazos son mayores que los solicitados por los países en desarrollo, también son más realistas. Lo importante es la certeza de que, a más tardar dentro de cinco o seis años, la mayor parte de tales acuerdos deberá entrar en pleno vigor. Es cierto que se introdujeron cláusulas condicionales sugeridas por los países desarrollados, pero no lo es menos que algunas de esas cláusulas tienden a hacer más específicos y concretos los compromisos contraídos. Así, por ejemplo, será necesario identificar los productos básicos de interés para el comercio de exportación de los países en desarrollo y a los cuales se aplicarán las medidas, normas y principios acordados. En otras /palabras, ya

palabras, ya definido el marco en el cual deberían moverse las relaciones comerciales entre países desarrollados y países en desarrollo, debe procederse ahora a negociar y aprobar la conducta a seguir con respecto a cada producto o grupo de productos en particular.

También fue importante el acuerdo a que se llegó con los países africanos y asiáticos en materia de preferencias discriminatorias. Baste recordar que este era uno de los problemas más delicados con que los países latinoamericanos se enfrentarían en la Conferencia. Su solución permitió afianzar el Grupo de los 75 y abrir interesantes perspectivas futuras para el entendimiento comercial de los diversos continentes en vías de desarrollo. La fórmula alcanzada no constituye todavía un instrumento operativo, pero sienta las bases para llegar a tal instrumento.

Tanto en estas como en otras materias, queda mucho por hacer y definir hasta que los acuerdos sobre productos básicos puedan entrar plenamente en vigor. A continuación, al analizar cada una de las recomendaciones aprobadas, se anotan numerosos puntos que deberán ser estudiados y resueltos por los nuevos mecanismos y las organizaciones existentes. Convendrá, pues, que los países latinoamericanos comiencen desde ahora a redefinir sus posiciones nacionales y a plantear sus necesidades concretas a la luz de dichos acuerdos, con objeto de mantener una misma posición en el seno de dichos mecanismos y centros de decisión.

CONVENIOS INTERNACIONALES SOBRE PRODUCTOS BASICOS Y REMOCION
DE OBSTACULOS A LA EXPANSION DEL COMERCIO
(RECOMENDACION A.II.1)

La parte sustantiva de esta resolución está precedida por una sección introductoria que incluye algunos considerandos generales y una recomendación también general, aplicable a los títulos I y II de la resolución.

Los considerandos ratifican los planteamientos de los países en vías de desarrollo en el sentido de que: a) el acceso a los mercados de los países desarrollados - tanto con economía de mercado como de economía centralmente planificada - constituye un elemento esencial para aumentar los ingresos de exportación de aquéllos, por lo que deberían adoptarse medidas para liberalizar dicho acceso; b) es igualmente necesario reestructurar la organización del comercio mundial de productos básicos mediante la concertación de arreglos a mediano plazo.

/Asimismo señalan

Asimismo señalan que tales medidas y arreglos deben adoptarse teniendo en cuenta las características propias de cada producto, lo cual es sensato si se consideran las variables condiciones en que se producen y comercian los diferentes productos básicos. Se reconoce también la necesidad de proseguir los esfuerzos de otros organismos internacionales en este campo, pero reorientándolos a la luz de los acuerdos de la Conferencia.

La recomendación general (que fue llamada chapeau por cubrir las cláusulas de los títulos siguientes con un manto de condicionalidad) consta de dos partes claramente definibles. En la primera se establece que las cláusulas contenidas bajo los títulos I y II de esta resolución deben ser consideradas como medios para elevar los ingresos de exportación de los países en vías de desarrollo, tanto en lo que se refiere a medidas de carácter general como a las específicas relativas a productos individuales. En la segunda se señala que los gobiernos interesados deben tomar medidas concretas, lo antes posible, para poner en práctica aquellas disposiciones que sean pertinentes a la luz de las consideraciones anteriores, ya que tienden a solucionar los urgentes problemas de los países en desarrollo.

A pesar de que esta segunda parte de la recomendación general parece hacer menos fuerte el compromiso de los países desarrollados, debe presumirse que la seriedad de su posición garantiza a los países en desarrollo la posibilidad de iniciar formalmente las conversaciones y negociaciones tendientes a aplicar las cláusulas aprobadas bajo los títulos I y II.

1. Los convenios internacionales sobre productos básicos

En su párrafo inicial sobre este tema, la Conferencia reconoció que los convenios sobre productos básicos contribuyen a asegurar la estabilización global de los mercados de productos primarios y reiteró que tales convenios debieran desempeñar una función especial para estimular el progreso económico de los países en desarrollo. A este propósito la Conferencia recomendó que los convenios tuviesen los objetivos, principios y alcances que se detallan en las secciones de este título que se analizan a continuación.

a) Objetivos y principios

La aprobación de los objetivos y principios que deben guiar los convenios internacionales de productos básicos, así como sus alcances y técnicas

/representa un

representa un avance considerable con respecto a lo establecido en esta materia por la Carta de La Habana. A los lineamientos tradicionales, orientados fundamentalmente a eliminar o moderar las fluctuaciones a corto plazo de los precios de los productos básicos de exportación - que en muchos casos no tenían en cuenta los intereses específicos de los países en desarrollo o permitían la persistencia de situaciones anormales que incluso llegaban a convertir en inoperantes los convenios -, se han agregado elementos esenciales para salvaguardar los intereses de los países exportadores menos desarrollados y para conseguir una verdadera reestructuración de los mercados.

Así, por ejemplo, quedó claramente establecido que el objetivo principal de los acuerdos internacionales de productos es estimular el crecimiento dinámico y sostenido de los ingresos reales de exportación de los países en desarrollo, aunque también deben tener presentes los intereses de los consumidores en los países importadores.

Asimismo se reconoció que los convenios no sólo deberían asegurar precios remunerativos y estables para los productos primarios de exportación, sino también el mantenimiento de su capacidad de compra en términos de productos importados. De este modo los convenios de productos dejarían de constituir instrumentos aislados, exclusivamente conectados con el producto individual objeto del convenio, y pasarían a ser parte de la estructura global del comercio. Cabe señalar, sin embargo, que esta idea encontró fuerte resistencia por parte de algunos países desarrollados, según los cuales los precios de los productos primarios debían vincularse tan sólo con las características y condiciones del mercado de cada producto en particular. A fin de hacer operativa esta cláusula, será necesario estudiar y establecer los criterios e índices que servirán de base para fijar en cada convenio la paridad básica entre los precios del producto en cuestión y los de los productos importados por los países en desarrollo.

Los demás principios son de igual importancia. Es necesario que los convenios, además de asegurar el acceso satisfactorio a los mercados de los países desarrollados y procurar el aumento del consumo y de las importaciones de productos primarios en todas sus formas, coordinen las políticas de producción y comercialización de los países participantes para

/conseguir un

conseguir un equilibrio mejor y más económico entre la oferta y la demanda mundiales. No se lograría tal finalidad si los países desarrollados no se abstienen de adoptar medidas que estimulen una producción antieconómica y prive a los países en desarrollo de una participación justa y razonable en sus mercados. También en este caso correspondería a los organismos competentes definir qué se entiende por "participación justa y razonable".

b) Tipos de convenios

Hubo amplio consenso en el sentido de que, en general, los convenios debieran celebrarse para productos específicos, debido a sus diferentes características y a la peculiar situación del mercado de cada uno de ellos. Se previó, sin embargo, la posibilidad de celebrar convenios que abarcasen grupos de productos de características similares o que estuviesen ligados por circunstancias especiales. Aún cuando no se mencionó específicamente cuáles productos podrían incluirse dentro de este tratamiento - de hecho se planteó la necesidad de seguir investigando la factibilidad y alcances de este tipo de acuerdos -, en el seno de la Comisión se acordó que en el caso de productos naturales amenazados por la competencia de sintéticos y sucedáneos, los convenios serían más efectivos si se incluye en ellos a dichos productos sintéticos o sustitutivos.^{2/} Si, por diversas circunstancias, no fuere posible concertar acuerdos por grupos de productos, se acordó explorar la conveniencia de realizar negociaciones simultáneas para productos individuales.

Dentro de la Comisión se concedió mucha importancia a la necesidad de iniciar la acción en diversos frentes en forma simultánea a través de otras medidas, pues no todos los productos eran susceptibles de ser incluidos

^{2/} Entre los rubros de interés para América Latina que son objeto de competencia por sintéticos pueden mencionarse el algodón, la lana y otras fibras, algunos aceites vegetales, maderas y algunos minerales y metales.

en los convenios formales. Entre tales medidas se mencionaron específicamente las consultas intergubernamentales por medio de grupos de estudio.^{3/}

c) Alcance de los convenios sobre productos

La recomendación aprobada en la Conferencia reconoce la necesidad de ampliar el alcance de los convenios sobre productos, a fin de incluir disposiciones sobre política de producción y de consumo, así como sobre el acceso a los mercados de los países desarrollados, pero difiere de lo que los países en desarrollo solicitaban a este respecto. En efecto, la propuesta de éstos señalaba además la necesidad de vincular y armonizar la política relativa a los productos básicos que eran materia del convenio con los programas de desarrollo de los países en vías de desarrollo interesados, y de relacionar las ventas comerciales de productos primarios con aquellas otras hechas en condiciones especiales. Esto último tenía por objeto asegurar algún tipo de control sobre éstas últimas, aunque fuere indirecto, para evitar repercusiones adversas sobre las exportaciones comerciales, especialmente sobre las de los países en desarrollo.

En la recomendación final se reemplazaron estas provisiones por otras dos que, sin satisfacer plenamente los deseos de los países en desarrollo, representan sin embargo un avance considerable en la concepción del papel que deben desempeñar los convenios sobre productos. Ellas contemplan la inclusión en los convenios de cláusulas sobre: i) garantías realistas de acceso a los mercados que aseguren a los países en desarrollo una proporción justa y razonable de los mercados y su crecimiento, y ii) promoción y mejoramiento de las condiciones de comercialización y distribución. Además, se señala que las técnicas a utilizarse en los convenios deberán ser lo bastante flexibles para permitir que se incorporasen nuevos países miembros o que fuese ampliada la participación de aquellos países de escaso comercio para los cuales esa ampliación sea esencial en virtud de sus necesidades

^{3/} La FAO mantiene diversos grupos de estudio de productos básicos, como los de cereales, frutos cítricos, coco, yute y fibras afines, etc. Se está discutiendo en Quito el posible establecimiento de un grupo sobre banano. Además existen comités internacionales como el del algodón, el del caucho y la Secretaría Internacional de la Lana. Sería útil examinar la posibilidad y conveniencia de establecer nuevos grupos de estudio con respecto a otros productos - tales como carne de vacuno, tabaco, grasas y aceites, frutas secas y elaboradas, etc. - que son de interés para los países latinoamericanos.

de desarrollo económico. Esta posibilidad es de especial importancia para los países de menos desarrollo que sean exportadores potenciales. También se señala como objetivo de esa flexibilidad el aumento de las oportunidades de mercado para los productores eficientes de los países en desarrollo. Dicho aumento, sin embargo, plantea la necesidad de definir los criterios que deben adoptarse para fijar el nivel de eficiencia.

En cuanto a las técnicas mismas, se consigna una nómina bastante completa que representa un adelanto considerable sobre las tradicionalmente usadas. Así, por ejemplo, se ha previsto la fijación de precios mínimos y máximos y márgenes de fluctuación de precios, también podrían establecerse sistemas de impuestos variables en los países desarrollados importadores, cuyo producto se devolvería a los países en desarrollo exportadores a través de fondos internacionales apropiados. Asimismo sería posible crear fondos para el financiamiento de programas que tiendan a diversificar la producción y el comercio de los países en desarrollo. Debe advertirse, sin embargo, que la aplicación de tales técnicas requerirá estudios más detenidos por parte de los organismos internacionales competentes.

Aun cuando no es obligatorio adoptar todas las técnicas en cada uno de los convenios, ya que su pertinencia dependerá de las características de cada producto, su mención explícita en el texto de la recomendación dará a los países en desarrollo, en la etapa de las negociaciones, una posición más sólida que les permitirá insistir a fin de que en los convenios se incluyan aquellas disposiciones que consideren adecuadas para el mejoramiento de su situación relativa. Así, por ejemplo, no se repetirá la experiencia última respecto al convenio del cacao, que fracasó porque los países desarrollados no aceptaron incluir cláusulas relativas a precios mínimos y a márgenes de fluctuación en los precios.

d) La Comisión de Convenios y Políticas sobre Productos Básicos

La Recomendación A.II.1. señala con detalle las funciones y el programa de trabajo de la Comisión de Convenios y Políticas sobre Productos Básicos, que formará parte de la nueva maquinaria institucional prevista en la Recomendación A.V.1. En este punto no hubo cambios sustanciales en la

/redacción del

redacción del texto aprobado por la Conferencia con respecto a la propuesta formulada por los países en desarrollo.^{4/}

El programa de trabajo que se acordó para la Comisión señala que en los próximos dos años deberá ayudar en la concertación de nuevos acuerdos internacionales sobre productos básicos en los casos en que haya suficiente información disponible y exista el acuerdo de los países que tienen una proporción importante en el comercio de tales productos acerca de la conveniencia de celebrar dichos arreglos internacionales. En los casos en que no se disponga de la información adecuada, la Comisión deberá promover la realización de estudios por expertos.

Es evidente que la negociación de nuevos acuerdos internacionales sobre productos básicos no podrá surgir de decisiones unilaterales de los países en desarrollo. Será importante, sin embargo, que éstos examinen y definan qué acuerdos les interesaría promover por intermedio de esta Comisión. En el caso de América Latina sería interesante examinar la situación de productos tales como cacao, algodón, tabaco, carnes, lanas y bananas, entre los agrícolas, y estaño, plomo, zinc, etc., entre los minerales. Asimismo, será útil estudiar los cambios que convendría introducir en los actuales convenios sobre café, trigo y azúcar. En este sentido, el Comité de Comercio de la CEPAL podría apoyar y vigorizar las iniciativas de la FAO, la OEA y otros organismos acerca de la constitución de grupos intergubernamentales de estudio y consulta relacionados con productos primarios.

2. Remoción de obstáculos al comercio

- a) Lo que se espera de los países desarrollados con economía de mercado
- i) Cláusulas generales. A la petición de los países en desarrollo se agregaron varias cláusulas generales, algunas de las cuales contribuyen a precisar el alcance y la aplicación de las disposiciones recomendadas,

^{4/} Tal vez la única modificación importante sea la exclusión del mandato a la Comisión en el sentido de que evaluara los convenios vigentes y recomendara los cambios apropiados a la luz de los objetivos generales acordados.

mientras que otras tienden a amortiguar sus efectos mediante el reconocimiento de situaciones de excepción.

La primera de dichas cláusulas establece que las recomendaciones enumeradas en la propia resolución se aplicarán a los productos de particular interés para los países en desarrollo, de acuerdo con listas que prepararán los organismos internacionales apropiados. Aunque no se define el organismo al cual corresponderá elaborar dichas listas, esta tarea podría realizarla la Comisión sobre Convenios y Políticas de Productos Básicos a que se acaba de hacer referencia. Mientras no se organice y comience a funcionar esta Comisión, la elaboración de las listas bien podría encargarse a la Comisión de Comercio Internacional de Productos Básicos de las Naciones Unidas, conjuntamente con la FAO y su órgano subsidiario, el Comité de Problemas de Productos Básicos. Por su parte, los gobiernos de América Latina también deberían comenzar a preparar sus listas nacionales, que en todo caso servirían de base para confeccionar las listas consolidadas que hayan de negociarse con los países desarrollados. También el Comité de Comercio podría adelantar listas provisionales.

La segunda cláusula es la de excepción. Admite que, en cumplimiento de las disposiciones de convenios internacionales o por "otras circunstancias excepcionales", algún país desarrollado pueda apartarse de las recomendaciones enunciadas en la recomendación, pero consultando con los países en desarrollo sustancialmente afectados, en lo posible antes de proceder. La primera de las causales de excepción mencionadas no parece grave, ya que los países en desarrollo participantes tendrían la oportunidad de hacer valer sus puntos de vista durante la negociación de los convenios, con la suficiente anticipación y sin estar sujetos a posibles sorpresas. En el segundo caso la situación tal vez sería más seria, ya que el concepto de "otras circunstancias excepcionales" es demasiado amplio y abierto a cualquier interpretación unilateral. Como la consulta previa no es obligatoria, convendría preparar algún marco de referencia para tales situaciones excepcionales.

La tercera cláusula se refiere a las fechas límites para el cumplimiento de las disposiciones aprobadas e incluye expresamente el deseo de los países en desarrollo: que se alcance el máximo progreso antes del

31 de diciembre de 1965. Sin embargo, con un criterio más realista, posterga el plazo de cumplimiento hasta el final de la Década del Desarrollo de las Naciones Unidas. Esta cláusula debería satisfacer los deseos de los países en desarrollo, ya que fija un plazo aproximado de cinco años para que se efectúen los reajustes solicitados, cuya magnitud y trascendencia hubieran hecho imposible cumplirlos en poco más de un año.

ii) "Standstill". Salvo la limitación general sobre identificación de los productos de interés para los países en desarrollo, no hubo cambios en la propuesta original de éstos.

iii) Aranceles e impuestos internos. En su propuesta inicial, los países en desarrollo solicitaban la eliminación total de los aranceles y otros gravámenes aduaneros sobre los productos primarios dentro de un determinado plazo. La resolución aprobada, en cambio, postula una "reducción sustancial" y "en lo posible" la eliminación de esos gravámenes. No cabe duda que la eliminación será difícilmente alcanzada en todos los casos, ya que los países desarrollados podrán dar cumplimiento a esta disposición reduciendo sustancialmente tales gravámenes. Queda por definir, sin embargo, qué se entiende por "sustancial". Como en casos anteriores, parece indispensable fijar algunas normas sobre los porcentajes de reducción que cada país desarrollado debería aplicar sobre los gravámenes vigentes con respecto a cada uno de los productos que se incluyan en la lista señalada más arriba. Esta podría ser otra de las actividades que en los dos próximos años desarrollaría la Comisión de Convenios y Políticas sobre Productos Básicos.

Para los productos tropicales, en cambio, se aceptó la eliminación total de gravámenes, pero postergando el plazo para su cumplimiento hasta el final del Decenio del Desarrollo. Aunque esta postergación del plazo puede representar un retroceso en relación con lo acordado en el Programa de Acción del GATT, la aceptación de dicha cláusula por el conjunto de países desarrollados con economía de mercado le da un carácter más universal.

En cuanto a los impuestos internos que gravan productos primarios "total o principalmente" producidos por los países en desarrollo, se aceptó que se disminuirían progresivamente, pero su eliminación total no

/quedó sujeta

quedó sujeta a un plazo determinado - aunque fuese más largo que el solicitado - sino al criterio de llegar a ella "lo más pronto posible". Debería entenderse, sin embargo, que también en este caso rige la cláusula general examinada más arriba, que señala el Decenio del Desarrollo como plazo final para el cumplimiento de las disposiciones de esta parte de la resolución.

Con relación a este punto, cabe indicar que la mención de productos "total o principalmente" producidos por los países en desarrollo restringe su cobertura a un grupo limitado de productos primarios (principalmente tropicales), ya que muchos minerales, combustibles y productos agrícolas de clima templado se producen también en escala considerable en los países desarrollados. Si bien esta salvedad la hicieron también los países en desarrollo en su propuesta inicial, debe insistirse en que la eliminación o reducción de impuestos internos contribuiría a fortalecer la demanda interna de muchos otros productos primarios, además de las tropicales, por lo que podría aumentar su importación.

iv) Restricciones cuantitativas. Conforme a esta cláusula, los países desarrollados con economía de mercado se comprometen a eliminar dentro de la presente década y "en la medida de lo posible", las restricciones cuantitativas sobre los productos de interés especial para los países en desarrollo.

No obstante las limitaciones introducidas, este pronunciamiento permite promover una vigorosa política de reducción de las restricciones cuantitativas existentes y, sobre todo, para lograr que tales restricciones, cuando se mantengan, no tengan carácter discriminatorio.

Un paso inmediato en este campo sería señalar las restricciones cuantitativas existentes que los países latinoamericanos desean ver eliminadas y un posible calendario de esas eliminaciones, teniendo en cuenta las disposiciones transitorias sobre preferencias a las que más adelante se refiere el apartado vi).

v) La política interna de los países desarrollados. Las políticas proteccionista o de sustentación que aplican los países desarrollados fue muy discutida durante la Conferencia. Como este punto tocaba a fondo la estrategia seguida por muchos países desarrollados en defensa de su

/producción de

producción de artículos primarios - particularmente los agrícolas de clima templado y algunos minerales -, es natural que despertase la resistencia de la mayoría de ellos.

La versión final recoge en parte la preocupación de los países en desarrollo. Se estampa en ella el propósito de los países desarrollados de no adoptar medidas que estimulen una producción antieconómica susceptible de privar a los países en desarrollo de una cuota justa y razonable de los mercados mundiales y de su crecimiento. También se reconoce la conveniencia de modificar las actuales formas de protección o reducir sus niveles, si ellos tienen efectos adversos sobre las exportaciones de los países en desarrollo.

De este texto se desprende que, pese a la intención de no agravar la situación futura, queda intacta la estructura actual. Cabría, pues, que los países afectados por el proteccionismo presentaran elementos de juicio concretos con los que demostrar que los actuales sistemas y niveles de protección están comprimiendo los mercados en perjuicio de algunos de sus productos exportables.

Este es sin duda uno de los problemas más difíciles de resolver, dados los intereses internos que en los países desarrollados pugnan por mantener el statu quo y evitar reajustes que podrían ser dolorosos al menos para ciertos grupos. Con respecto a los productos que queden cubiertos por convenios internacionales, el problema puede resolverse a través de la coordinación de las políticas de producción.

vi) Disposiciones transitorias. El acuerdo sobre arreglos preferenciales representó el punto de consolidación del Grupo de los 75. El hallazgo de una fórmula que satisficiera a los dos grupos de países en desarrollo - los que gozan de algún tratamiento preferencial discriminatorio y los que están al margen de dichas ventajas, especialmente América Latina - permitió superar el principal obstáculo que se oponía a la unidad de los países en desarrollo.

Es necesario, sin embargo, estudiar y acordar las medidas compensatorias estipuladas, a fin de que el mecanismo propuesto pueda ser puesto en marcha a la brevedad posible. Estudiar y proponer tales medidas será seguramente tarea de la Comisión sobre Convenios y Políticas de Productos Básicos, o de la propia Junta de Comercio y Desarrollo.

/b) Lo

b) Lo que se espera de los países desarrollados con economía centralmente planificada.

Esta parte de la resolución contiene diversas cláusulas destinadas a promover las importaciones de productos primarios y semielaborados de los países desarrollados de economía centralmente planificada desde los países en vías de desarrollo. Una de ellas señala que, al fijar las metas cuantitativas en sus planes económicos a largo plazo, los países de economía centralmente planificada deberán tomar debidamente en cuenta las necesidades de exportación de los países en desarrollo.

Si continuara el ritmo de desarrollo económico de dichos países registrado en los años recientes y se cumpliera plenamente tal disposición, cabría esperar un crecimiento más acelerado del intercambio comercial entre ambos grupos de países. No es posible, sin embargo, estimar anticipadamente la magnitud probable de tal incremento. Los países de economía centralmente planificada manifestaron su propósito de aumentar las compras de productos básicos en los países en desarrollo, pero dejaron en claro a la vez que tales aumentos dependerían en buena medida de la disposición de los propios países en desarrollo a adquirir productos en el área socialista.^{5/} En otras palabras, el aumento del comercio entre estos grupos de países deberá encuadrarse dentro de un marco bilateralista tradicional. A este respecto, sin embargo, se recomendó a los países de economía centralmente planificada desarrollar formas de comercio multilaterales, además de las bilaterales, para permitir un uso más flexible de los ingresos de exportación de los países en desarrollo. Los países latinoamericanos, en consecuencia, deberían explorar más a fondo esta posibilidad, ya que sería más conveniente para ellos llegar a acuerdos con grupos de países que con países individuales.

^{5/} Nótese, con relación a este punto, que los países de economía centralmente planificada consideran su comercio con los países en desarrollo como parte integral del sistema mundial de comercio. Estiman, por consiguiente, que la ampliación de su intercambio con los países industrializados de economía de mercado, al facilitarles la consecución de altas tasas de desarrollo económico, permitirá el aumento correlativo de su comercio con los países en desarrollo.

Otra de las recomendaciones consiste en abolir todos los gravámenes aduaneros sobre productos primarios importados y originarios de los países en desarrollo antes del 31 de diciembre de 1965. Sin embargo, dado el sistema económico imperante en los países de economía centralmente planificada, la remoción de obstáculos arancelarios no asegura por sí sola un mayor acceso a dichos mercados, ya que en ellos las importaciones se regulan en función de la producción y el consumo previsto en los planes. Sea como sea, la abolición de gravámenes arancelarios no puede menos de ser considerada como un paso positivo hacia la simplificación del comercio con los países en desarrollo.

c) Lo que se espera de todos los países desarrollados

La resolución contiene también disposiciones generales sobre subsidios a la exportación, reglamentos de mezclas y colocación de excedentes de productos primarios.

En lo concerniente a los subsidios de exportación se reconoce la inconveniencia de dicha práctica y sus efectos adversos sobre las exportaciones de los países en desarrollo. Sin embargo, a diferencia de la propuesta de estos últimos, la resolución no postula su eliminación, sino aconseja prudencia en su aplicación. Este punto está estrechamente ligado con el de la política de sustentación interna de precios en los países desarrollados. Si dicha política ha de mantenerse, los países desarrollados tendrían que seguir recurriendo a la práctica de los subsidios para colocar sus productos en los mercados mundiales. La única puerta abierta para los países en desarrollo radica en la consulta, que puede ser solicitada por los países afectados. En consecuencia, a estos últimos tocará la iniciativa de presentar los casos concretos en que sus ingresos de exportación actuales o potenciales se vean afectados por tales subsidios. Sería oportuno examinar bajo este aspecto casos como los del trigo y el algodón, por ejemplo, que puede estar afectando las exportaciones de países latinoamericanos. También interesaría estudiar el caso de las carnes, las oleaginosas

/y otros

y otros productos que figuran en las listas de productos excedentarios que se están ofreciendo en condiciones especiales.^{6/}

En cuanto a la disposición de excedentes - tanto de productos agrícolas como de minerales -, se aceptó la propuesta de los países en desarrollo en el sentido de que debería efectuarse según normas fijadas internacionalmente. Para los productos agrícolas existen los principios de la FAO, suscritos hace ya muchos años por los países desarrollados; para los productos de origen mineral, en cambio no existen tales normas y probablemente debería establecerlas la Comisión de Productos Básicos.

^{6/} Después de la Conferencia de Ginebra se han registrado ciertas acciones por parte de países desarrollados que en vez de mejorar las condiciones para la colocación de los productos primarios de los países en desarrollo, tenderían a hacerlas más difíciles aún. Así, por ejemplo, en los Estados Unidos se aprobó una ley que faculta al Ejecutivo para fijar cuotas de importación a las carnes de vacuno y cordero. Dichas cuotas entrarían en vigor cuando las importaciones de esas carnes superasen alrededor del 6.5 por ciento de la producción nacional. También el Departamento de Agricultura y el American Meat Institute han comenzado una fuerte ofensiva para conquistar los mercados de carnes en los países de la CEE, además de haber incluido dicho producto entre los sujetos a ventas en condiciones especiales conforme a la ley 480. A lo anterior debe agregarse la reintroducción del impuesto de igualación sobre las importaciones de azúcar y las dificultades surgidas en el Congreso de los Estados Unidos para aprobar la participación norteamericana en el Convenio del Café.

MEDIDAS PROMOCIONALES
(Recomendación A.II.4)

Esta recomendación encarga al nuevo organismo creado por la Conferencia que promueva en el seno de las Naciones Unidas la realización de diversas actividades relacionadas con la comercialización y transformación de productos primarios, encaminadas a ampliar los mercados y a aumentar el consumo de tales productos.

Una parte de esta labor, en especial la referente a centros de información e investigación sobre comercio y mercados, podría confiarse al nuevo organismo y, particularmente, a la Comisión de Convenios y Políticas a que se hizo referencia antes. Otra parte corresponderá a organismos existentes - la FAO, por ejemplo - que realiza estudios sobre métodos y costos de comercialización, y sobre los aspectos conexos. En todo caso, la nueva Comisión deberá organizar y coordinar este tipo de trabajos, que son de gran importancia, sobre todo para los productos agropecuarios. 2/

PROGRAMA MUNDIAL DE AYUDA ALIMENTARIA
(Recomendación A.II.6)

Esta recomendación basada en una propuesta de diecinueve países latinoamericanos, plantea la necesidad de fortalecer el actual Programa Mundial de Alimentos, de las Naciones Unidas y la FAO, a través de mayores contribuciones en especies y en dinero. El Programa trata de aliviar la penuria alimenticia de muchas áreas en desarrollo hasta que fructifiquen los esfuerzos tendientes a aumentar la producción y la productividad agrícola en esas regiones. La resolución recogió también el deseo, expresado en la Comisión de que las mayores contribuciones en dinero se destinasen a comprar alimentos en aquellos países en desarrollo que tuviesen saldos exportables.

2/ A propósito de esta recomendación, cabe mencionar que el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP) ha establecido un grupo de trabajo especial en materia de comercialización de productos agrícolas, encargado de activar la preparación de proyectos específicos destinados a resolver los problemas que se observan en este campo y a facilitar la colocación de esos productos tanto en los mercados internos como en los externos.

/Quedó en

Quedó en claro, sin embargo, que podrían mantenerse los actuales programas bilaterales de ayuda en alimentos.

COMPETENCIA DE PRODUCTOS SINTÉTICOS Y SUSTITUTOS
(Recomendación A.II.7)

El problema de la competencia de los productos sintéticos fue uno de los que mereció mayor atención dentro de la Comisión I. Se reconoció la gravedad de dicho problema, que afecta a productos agrícolas tales como fibras, caucho, algunos aceites vegetales y en menor medida a las maderas y a algunos metales y minerales.

El Grupo de Trabajo que tuvo a su cargo la consideración del tema examinó a fondo los diferentes aspectos del problema y las sugerencias de los países en desarrollo. Las conclusiones a que se llegó pueden considerarse bastante satisfactorias para dichos países. Así por ejemplo, se señaló que los países en desarrollo deberían adoptar medidas para el mejoramiento técnico de la producción de los artículos naturales con el fin de reducir sus costos y de mejorar las normas de calidad y las prácticas de comercialización, todo lo cual facilitaría su colocación en los mercados internacionales.

Se reconoció, sin embargo, que tales medidas, aun redundando en favor de la posición competitiva de los productos naturales, no significarían un aumento efectivo de los ingresos de los países en desarrollo exportadores. De ahí que se insistiese en la necesidad de intensificar la investigación tendiente a buscar nuevos usos para los productos naturales, por una parte, y de aplicar con todo vigor las cláusulas relativas a la reducción y eliminación de las tarifas arancelarias y otras barreras. De esta manera se facilitaría el acceso a los mercados de los productos de que se trata, tanto en su forma natural como semielaborada. A este respecto sería aconsejable que los países latinoamericanos productores de tales artículos coordinaran sus esfuerzos en torno a la investigación sobre nuevos usos y, también conjuntamente, trataran de llegar a acuerdos con los países desarrollados, incluyendo a las entidades públicas, universidades e industrias privadas, para iniciar o ampliar tales investigaciones.

Asimismo se consideró necesario que en los convenios internacionales sobre esos productos, o en los grupos de estudio u otros arreglos, se concediese especial atención a las medidas tendientes a eliminar las fluctuaciones extremas de precios a corto plazo que debilitan la posición competitiva de los productos naturales frente a los sintéticos, cuyos precios suelen ser mucho más estables.

Quedó de manifiesto la urgente necesidad de coordinar las políticas y los planes de inversión industriales en los países desarrollados, con el objeto de evitar la creación de una capacidad de producción excesiva, que podría ser difícil de convertir a otros usos y presionaría más aún sobre los mercados de los productos naturales.

La idea de una compensación por los perjuicios que la competencia de los productos sintéticos pudiera causar a los países en desarrollo no fue aceptada. Sin embargo, se recomendó a los países desarrollados la adopción de medidas financieras que redujesen el efecto desfavorable de los productos sintéticos y que ayudasen a los reajustes estructurales en los países en desarrollo. También se les recomendó evitar los estímulos especiales a la producción de sintéticos que amenacen a los productos naturales, y que cuando no fuese posible proceder así, consultásen con los países en desarrollo afectados, o con los órganos internacionales apropiados, a fin de considerar medidas de cooperación, incluidas las de carácter financiero.

Finalmente, se recomendó crear, dentro del nuevo organismo establecido por la Conferencia, un subgrupo especial permanente que se encargue de los problemas relativos a los productos sintéticos. Entre sus tareas inmediatas, se señaló la realización de algunos estudios relativos a la factibilidad de concertar convenios que abarquen conjuntamente los productos naturales y sus sustitutos sintéticos y al posible papel de los contratos a largo plazo para estabilizar los mercados de determinados productos naturales.

ESTUDIO DE LA ORGANIZACION DEL COMERCIO DE PRODUCTOS BASICOS
(Recomendación A.II.8)

Esta recomendación tuvo su origen en una propuesta de los países africanos de habla francesa, a la cual se plegaron posteriormente los demás países en desarrollo. ^{8/} En ella se solicita la creación de un grupo de trabajo especial de expertos gubernamentales para "estudiar las propuestas y preparar un programa de acción destinado a facilitar la organización internacional del comercio de productos básicos que asegure a los países en desarrollo la colocación de sus productos de exportación en cantidades crecientes y a precios remunerativos evitando el deterioro de su poder adquisitivo". Este grupo de trabajo, que sería establecido en la primera sesión del Consejo Ejecutivo de Comercio y Desarrollo, debería reunirse en enero de 1965 y presentar su informe a la Comisión sobre Convenios y Políticas de Productos Básicos. En el cumplimiento de la misión que se le confía utilizará las propuestas y observaciones que presenten los gobiernos antes del 1º de enero de 1965, los estudios realizados por organismos especiales de las Naciones Unidas y las recomendaciones pertinentes aprobadas por la Conferencia de Comercio y Desarrollo.

Aunque no quedó claramente establecido, parece que este grupo de trabajo debiera constituirse como parte integrante de la Comisión sobre Convenios y Políticas de Productos Básicos, o estar estrechamente ligado a ella. Muchos de los puntos relativos a los convenios internacionales sobre productos y a otras formas de arreglos, ya examinados en párrafos anteriores, tienen por objeto contribuir a una mejor organización de los mercados internacionales de productos básicos.

Francia sugirió algunas ideas sobre este tema. Un examen detenido de las mismas tal vez arrojaría nuevas luces acerca de las modalidades que debería tener la organización mundial de los mercados. Aparte de las que ya se recogieron en la resolución sobre convenios, la proposición francesa contiene ciertas iniciativas dignas de consideración más detenida.

^{8/} En la votación final no fue aprobada por unanimidad. Se registraron 3 votos en contra y 15 abstenciones.

/Entre ellas,

Entre ellas, por ejemplo, está la de que algunos países desarrollados, dentro de sus programas de ayuda alimenticia, podrían contribuir a financiar el aumento del comercio de productos de una zona templada entre los propios países en desarrollo. Con ello abrirían nuevas posibilidades de exportación a los países en desarrollo que exportan estos productos. Igualmente interesantes parecen ser las medidas sugeridas para mejorar los precios de los aceites y grasas vegetales,^{9/} y las relativas a bananas.^{10/}

Aunque no es seguro que puedan cumplirse los estrechos plazos señalados, convendría que los gobiernos latinoamericanos hiciesen llegar al grupo de trabajo sus ideas y observaciones con relación a esta materia. Para tal efecto, la reunión del Comité de Comercio de la CEPAL ofrece una buena oportunidad para discutir estos problemas y recoger las conclusiones latinoamericanas al respecto. Dichas conclusiones serían trasladadas posteriormente al grupo de trabajo mencionado o a la propia Comisión sobre Convenios y Políticas de Productos Básicos.

APLICACION Y EXAMEN DE LOS PRINCIPIOS Y DIRECTRICES GENERALES (Recomendaciones A.II.2 y A.II.3)

La Conferencia aprobó sin disenso estas dos recomendaciones. La primera se refiere en forma declarativa a la importancia y urgencia de las medidas que deban adoptar los gobiernos, individual y colectivamente, con objeto de atacar en forma concertada los problemas internacionales de los productos básicos. En virtud de la segunda, la conferencia recomienda que los principios y las directrices generales que fueron presentados a la Primera Comisión sean trasladados a la propuesta Comisión de Convenios y Políticas sobre Productos Básicos o al organismo equivalente que se cree después de la Conferencia.

^{9/} Se propone, en líneas generales, la reducción de las ventas de aceites y grasas por parte de los países desarrollados y el mantenimiento del precio de la manteca a un alto nivel, a fin de no afectar el precio de la margarina, y en consecuencia, el de los aceites usados en su fabricación.

^{10/} Esta idea preconiza la unión de los productores latinoamericanos de bananas en una sola organización que pueda discutir con las grandes firmas que comercializan este producto condiciones de precio comparables a las que obtienen otras regiones en mercados protegidos.

MINERALES Y COMBUSTIBLES
(Recomendación A.II.9)

La resistencia que algunos países desarrollados opusieron a la inclusión de los minerales y combustibles en la recomendación A.II.1, especialmente en lo que atañe a la reducción o eliminación de los impuestos internos que gravan estos productos, hizo necesario que los países en desarrollo productores y exportadores, apoyados por todos los demás países en desarrollo, presentaran por separado este proyecto de recomendación adicional.

Aunque la Conferencia aprobó la recomendación por simple mayoría, con el voto en contra de 15 países desarrollados y 12 abstenciones, el acuerdo alcanzado entre los países en desarrollo permitirá asentar sobre bases más firmes la acción que emprendan en este campo los países productores y exportadores. Junto a ella cabe destacar la labor que en defensa de los precios realizan organizaciones como la Organización de Productores y Exportadores de Petróleo (OPEP). En este sentido, convendrá estudiar la posibilidad de concertar acuerdos entre productores de otros rubros, como el que se proyecta para el hierro, a través de la Organización de Productores y Exportadores de Hierro (OPEH). Estas organizaciones de productores, atendiendo también los intereses de los consumidores a través de procedimientos apropiados de consulta, podrían servir de base para concertar en su caso convenios internacionales según los lineamientos esbozados en la sección correspondiente.

POSIBLES LINEAS DE ACCION

En el precedente análisis de las diferentes recomendaciones adoptadas en materia de productos básicos se señalaron implícita o explícitamente algunos de los próximos pasos que convendría dar en el proceso de diálogo y negociación con los países desarrollados con respecto a esta categoría de productos. Se pudo apreciar que muchos de los conceptos generales incluidos en las recomendaciones deberían transformarse en expresiones concretas y cuantificables, que sirvieran de base más firme en esas negociaciones. De ahí que deba procederse cuanto antes a esta tarea de definición y precisión de conceptos, al mismo tiempo que se organizan y ponen en marcha los mecanismos institucionales creados por la Conferencia.

/Cabe ahora,

Cabe ahora, a modo de síntesis, enumerar en forma más sistemática las principales líneas de acción que, tanto los gobiernos como los organismos internacionales, podrían adoptar en relación con los problemas del comercio internacional de productos básicos.

1. Liberalización del comercio

- a) Convendría que los países en desarrollo elaborasen las listas de productos básicos de exportación que ofrezcan particular interés para sus economías, listas que serían consolidadas por la Comisión sobre Convenios y Políticas de Productos Básicos, en colaboración con la FAO y las comisiones económicas regionales; después de ello sería el momento de discutir con los países desarrollados y de que la Junta de Comercio aprobase una lista general de productos básicos a los cuales se aplicarían las medidas de liberalización previstas en el título II de la resolución A.II.1.
- b) Determinar las situaciones de excepción que permitirían a los países desarrollados suspender o evitar la aplicación de tales medidas de liberalización y diseñar el mecanismo de consulta apropiado.
- c) Determinar, en cuanto a los gravámenes aduaneros sobre productos básicos, los porcentajes de reducción que satisfagan el concepto "sustancial", establecido en la recomendación, y determinar asimismo la forma de llevar a cabo dicha reducción.
- d) Identificar las restricciones cuantitativas que deberían eliminarse y fijar el calendario de esas eliminaciones.
- e) Los países en desarrollo deberían determinar los perjuicios que les causa el proteccionismo excesivo practicado por los países desarrollados.
- f) Determinar las medidas destinadas a otorgar beneficios compensatorios a los países que gozan de tratamientos preferenciales.
- g) Los países en desarrollo deberían explorar la posibilidad de concertar acuerdos comerciales y de pagos para que el régimen de intercambios con los países de economía centralmente planificada llegue a ser multilateral.
- h) Establecer un mecanismo de consulta para aquellos casos en los cuales los subsidios de exportación aplicados por los países desarrollados afecten los ingresos de exportación de los países en desarrollo.

/i) Estudiar

- i) Estudiar una fórmula financiera que permita a los países en desarrollo colocar sus excedentes de productos básicos en igualdad de condiciones con los países desarrollados que han establecido programas especiales de este tipo.^{11/}
- j) Establecer normas para la colocación de excedentes de productos minerales.

2. Convenios internacionales

- a) Determinar los criterios conducentes a la fijación del poder básico de compra de las exportaciones cubiertas por convenios internacionales.
- b) Determinar los productos que podrían ser objeto de nuevos convenios internacionales u otros arreglos.^{12/}
- c) Revisar y adaptar los convenios internacionales vigentes a los términos del título I de la recomendación A.II.1.
- d) Determinar los productos con respecto a los cuales convendría establecer grupos de estudio.
- e) Estudiar las técnicas aprobadas y establecimiento de los mecanismos concretos para su aplicación.
- f) Estudiar la posibilidad de concertar acuerdos por grupos de productos incluyendo especialmente aquellos productos naturales amenazados por sintéticos y estos últimos.

3. Otros aspectos

- a) Fortalecer el Programa mundial de Alimentos de las Naciones Unidas y la FAO mediante mayores aportaciones en especies y en dinero, y estudio de fórmulas que permitan utilizar las mayores contribuciones en dinero para la compra de productos en países en desarrollo que dispongan de excedentes exportables.

^{11/} Especialmente en cuanto a productos agrícolas de clima templado como el trigo, y para las carnes, si se llegaran a producir excedentes de importancia. También sería útil estudiar algún mecanismo a corto plazo que permita absorber excedentes estacionales.

^{12/} Incluyendo los acuerdos de países productores, tales como el del cacao, recientemente celebrado por seis países (Brasil, Camerún, Costa de Marfil, Gana, Nigeria y Togo), y el del petróleo a través de la OPEP.

- b) Realizar estudios para mejorar técnicamente la producción y la comercialización de productos naturales afectados por la competencia de sintéticos, así como para la determinación de nuevos usos.
- c) Crear un subgrupo especial permanente, dentro de la Junta de Comercio y Desarrollo, que se encargue de los problemas relativos a los sintéticos.
- d) Crear un grupo de trabajo especial de expertos gubernamentales, dependientes de la Comisión sobre Convenios y Políticas de Productos Básicos, que prepare un programa de acción para facilitar la organización del comercio internacional de productos básicos.

III

EL COMERCIO DE MANUFACTURAS Y SEMIMANUFACTURAS

INTRODUCCION

En materia de exportación de manufacturas y semimanufacturas, las aspiraciones de los países en desarrollo, que correspondieron básicamente a las formuladas en Brasilia y Alta Gracia, pueden resumirse en la eliminación de barreras - arancelarias o no arancelarias - y en la necesidad de establecer sistemas y adoptar medidas para la promoción y diversificación de sus exportaciones de manufacturas. En cuanto se refiere a la eliminación de barreras arancelarias, los países en desarrollo pidieron que los países desarrollados a) otorguen un tratamiento preferencial no sujeto a reciprocidad a los productos manufacturados, tanto terminados como semiterminados, de todos los países en desarrollo; b) concedan de inmediato acceso libre de gravámenes aduaneros a sus productos terminados; c) reduzcan gradualmente, hasta eliminarlos del todo, los derechos de aduana sobre los productos manufacturados semiterminados; d) otorguen reducciones arancelarias a los productos manufacturados que se encuentren en etapas anteriores de elaboración, y e) eliminen las preferencias anteriormente concedidas a países en desarrollo o las reduzcan hasta eliminarlas.

Con respecto a la eliminación de barreras no arancelarias, los países en desarrollo solicitaron que los países desarrollados a) eliminen todas las restricciones cuantitativas y las no arancelarias; b) no establezcan nuevas barreras; c) supriman todas las medidas discriminatorias y d) anulen todas las restricciones comerciales originadas en trusts, cárteles o patentes.

Finalmente, por lo que toca a la promoción y diversificación de sus exportaciones de manufacturas, los países en desarrollo propugnaron otras medidas, a saber: a) formulación de programas especiales de asistencia técnica y financiamiento internacional; b) canalización de esta asistencia a través de los organismos regionales; c) fomento de las importaciones de productos manufacturados de los países en desarrollo por

/los países

los países desarrollados; d) establecimiento de un sistema de evaluación periódica de los beneficios proporcionados por las preferencias, y e) creación de un organismo especializado para el desarrollo industrial.

Todas estas aspiraciones, que guardan estrecha relación entre sí, se tradujeron en proyectos de recomendación presentados a la consideración de la Conferencia en documentos conjuntos que reflejan los puntos de vista de todos los países en desarrollo.

Durante los debates de comisión, los países desarrollados, sin excepción, aceptaron en principio la necesidad de una colaboración internacional para acelerar la industrialización y fomentar las exportaciones de productos manufacturados de los países en desarrollo. La mayoría de los mismos países reconocieron la necesidad de establecer procedimientos que ayudarán a diversificar y expandir el comercio de exportación de los países en desarrollo. También aceptaron el principio de conceder un acceso más libre y más amplio a sus mercados mediante la reducción de los obstáculos arancelarios y no arancelarios a los productos manufacturados de los países en desarrollo.

De los proyectos de recomendación presentados, tres se aprobaron sin grandes dificultades y otros tres con votos en contra y abstenciones por parte de los países desarrollados. Entre estos últimos, el proyecto más controvertido fue el referente a las preferencias, que posteriormente fue sustituido por la Conferencia por dos recomendaciones aprobadas sin oposición en sesión plenaria.

A la luz de las aspiraciones formuladas en Alta Gracia y refundidas con las de los países en vías de desarrollo de otras regiones, los resultados de la Conferencia por lo que toca a manufacturas fueron relativamente prometedores, pero requieren aclaraciones y nuevas decisiones. En cuanto al reconocimiento de los principios que sirven de base a las aspiraciones de los países en desarrollo, los resultados obtenidos, aunque limitados, pueden considerarse satisfactorios, tratándose de una primera reunión de esta naturaleza y de esta envergadura. Haber reconocido la necesidad de la colaboración internacional y la posibilidad de adoptar un sistema

/preferencial en

preferencial en favor de los productos manufacturados procedentes de los países en desarrollo representa un avance importante si se recuerdan las reticencias anteriores de la mayoría de los países desarrollados con respecto a esta cuestión.

En cambio, desde el punto de vista de las obligaciones y compromisos concretos, los progresos fueron menos notorios. Los países desarrollados con economía de mercado, a los que se dirigían en primer lugar las aspiraciones de los países en desarrollo, no pudieron contraer obligación alguna que conduzca a la eliminación inmediata de los obstáculos externos que se oponen al comercio de exportación de las manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo. El problema principal residió en las dificultades de esos países para encontrar fórmulas que superaran las diferencias en la política comercial de cada uno de ellos.

Cabe señalar, en efecto, que los países desarrollados, al oponerse a las medidas propuestas y no aprobadas, no constituyeron un bloque compacto. Por consiguiente, hay la posibilidad de que, en el mecanismo institucional llamado a proseguir el trabajo de la Conferencia, pueda avanzar la discusión entablada en Ginebra, hasta hallar fórmulas y medidas concretas, que sean aceptables por todos, especialmente en lo relativo al sistema de preferencias.

CREACION DE UN SISTEMA DE PREFERENCIAS Y CONDICIONES
DE ACCESO A LOS MERCADOS
(Recomendaciones A.III.4 y A.III.5)

Las dos recomendaciones, aprobadas por unanimidad, pueden tener gran influencia en el futuro tratamiento a las importaciones de productos manufacturados provenientes de los países en desarrollo. En ellas se conjugan dos estrategias distintas.

La primera es la insinuada en la recomendación A.III.5, que se basa en la creación de un sistema de preferencias a favor de las manufacturas de los países en desarrollo. Supone, por lo tanto, que los países desarrollados otorguen reducciones tarifarias especiales no provenientes de negociaciones bilaterales, sino nacidas del ánimo general de conceder ventajas no extensivas a los demás países desarrollados. La validez de

/las preferencias

las preferencias dependería de la diferencia que se mantenga entre la tarifa arancelaria en vigor para el resto del mundo y la tarifa aplicable a los países en desarrollo. Esa diferencia constituye la esencia del sistema. No se trata, por lo tanto, de un simple problema de acceso a los mercados, tal como el que se plantea para los productos primarios. La diferencia de tratamiento es una forma de ayudar a industrias que deben considerarse incipientes, con objeto de que puedan exportar, y mientras van adquiriendo la madurez suficiente. De otra manera sería muy difícil, para los países en desarrollo, si no imposible, superar las ventajas que les lleva la industria de los países desarrollados para competir en los mercados mundiales, y no podrían crear una corriente apreciable de exportaciones con la angustiosa urgencia con que actualmente lo están necesitando.

La otra estrategia para mejorar las perspectivas de exportación se basa en un acceso más amplio a los mercados, tal como lo establece la recomendación A.III.4. En este caso desaparecen la preferencia y, por consiguiente, la perspectiva de que los países en desarrollo se beneficien de un esfuerzo multilateral de índole especial en su favor, tal como el implícito en la preferencia, la cual constituye en el fondo un régimen de protección especial a sus industrias incipientes. Desaparece también la idea de crear un mecanismo especialmente dedicado a conseguir condiciones favorables para las exportaciones de los países en desarrollo, quedando éstas sujetas al resultado aleatorio de la ampliación de mercados, realizada a través de negociaciones cuyo propósito esencial sería satisfacer aspiraciones de los países industrializados.

La primera alternativa parece preferible, desde luego, para los países en desarrollo, pues es la única que supone una acción internacional concreta en su beneficio. Lograr un sistema de preferencias debería seguir siendo, por lo tanto, el objetivo esencial en el esfuerzo negociador de los países latinoamericanos. En la recomendación A.III.5, si bien no se logró incluir un compromiso concreto sobre preferencias, se previó una maquinaria de negociación para hacerlo operativo. Que eso llegue a ser una realidad seguirá dependiendo del esfuerzo de convicción tanto de los

/países en

países en desarrollo como de aquellos países desarrollados que en Ginebra estuvieron de acuerdo en reconocer la conveniencia de algún sistema preferencial.

Mientras avanza ese esfuerzo de convicción y de negociación respecto de las preferencias, queda, como recurso más inmediato, la acción sugerida por la recomendación A.III.4, de acceso a los mercados. Los países en desarrollo deberán aprovechar lo mejor posible las perspectivas que esa recomendación pueda crear. Sin embargo, parecen necesarias a ese respecto algunas consideraciones.

a) Gran parte de la recomendación consiste en refrendar compromisos que los países desarrollados habían adoptado durante los últimos años, en el marco del GATT, con respecto a la expansión del comercio de los países en desarrollo. Dichos compromisos era, fundamentalmente, no elevar las barreras, conceder reducciones máximas en los derechos que gravan las manufacturas provenientes de países en desarrollo y eliminar restricciones cuantitativas. Se había aceptado además, en principio, la regla de que los países desarrollados no debían exigir reciprocidad de concesiones por parte de los países en desarrollo.

Es de esperar que un compromiso como el asumido en Ginebra dará suficiente respaldo a los países en desarrollo en su demanda de que las restricciones cuantitativas sean eliminadas y de que se eviten nuevas alzas en los niveles tarifarios. También sería posible negociar una reducción sustancial de tarifas. Debe advertirse que dentro del mecanismo del GATT, la eliminación de restricciones y las reducciones tarifarias serían extensibles a todos los países industrializados miembros del GATT, por lo que no tendrían carácter preferencial. Además, como antes se decía en la negociación de reducciones y abolición de restricciones se tendría en cuenta ante todo el potencial exportador y las concesiones recíprocas ofrecidas por otros países industrializados.

/b) Si

b) Si quedaran colocados dentro del marco institucional del GATT, los compromisos de la recomendación dependerían básicamente del ritmo y de las características que tengan las próximas etapas de negociación multilateral entre los grandes países. Concretamente, dependerían de la suerte que corra la Rueda Kennedy. Ahora bien, la Rueda Kennedy ha estado afrontando dificultades de procedimiento tanto con respecto al concepto de reducción lineal como en el caso de los productos agrícolas. Esas dificultades podrían postergar la realización de progresos efectivos a breve plazo, con el consiguiente estancamiento de las reducciones que teóricamente se extenderían sin reciprocidad a los países en desarrollo.

c) La reducción acelerada de aranceles entre los países desarrollados lleva consigo una disminución correspondiente en el margen que quedará disponible para otorgar preferencias. De ahí la necesidad de que los países desarrollados pongan en práctica un sistema de preferencias lo antes posible, antes de que el progresivo desmantelamiento de aranceles entre ellos frustre el objetivo de los países en desarrollo. De ahí también la urgencia de que los países en desarrollo extremen sus esfuerzos para conseguir la implantación de las preferencias, y para alcanzar los beneficios de un sistema que puede constituir un factor de gran importancia en su proceso de desarrollo industrial.

ACUERDOS DE COOPERACION POR SECTORES INDUSTRIALES
(Recomendación A.III.2)

Aunque sin corresponder a todas las aspiraciones formuladas en Alta Gracia, la recomendación A.III.2 se ajusta a conceptos de cooperación industrial internacional expuestos en la documentación que se presentó a la Conferencia.^{13/} Las amplias perspectivas que ella ofrece a los países en vías de desarrollo son indiscutibles, dadas las condiciones especialmente favorables de financiamiento, asistencia técnica, equipo, créditos y mercados que encontrarán las industrias que se ha propuesto crear. La recomendación, pues, puede considerarse un resultado concreto de la Conferencia.

Junto a las perspectivas que a primera vista abren acuerdos del tipo propuesto, no parece existir - por lo menos, no fue presentada a la Conferencia - información suficiente sobre los resultados ya obtenidos ya con esta forma de cooperación. Convendría, pues, obtener informaciones más completas acerca de los antecedentes, los ejemplos principales y los resultados concretos de los acuerdos actualmente en vigor. También sería útil precisar qué tipo de industrias se selecciona habitualmente, cuáles son las que obtienen mayores beneficios de acuerdos de esa índole, por qué condiciones generales se regulan los intercambios entre los miembros, y si todos los países en desarrollo - cualquiera que sea su órbita geográfica, económica o política - tienen acceso a los acuerdos en las mismas condiciones.

De acuerdo con los términos de la recomendación - párrafo 2, referente a los miembros, y párrafo 11, referente al método para negociar acuerdos - las partes interesadas sólo deberían ser los países (uno o varios) de economía centralmente planificada, por un lado, y los países en desarrollo (en la misma proporción), por el otro. Es evidente que por su falta de preparación, de información y de conocimiento técnico, estos últimos estarían en condiciones de decidida inferioridad ante los otros. Convendría robustecer el poder negociador de los países en desarrollo mediante la asesoría de un organismo internacional adecuado, que podría ser el organismo que continuará la labor de la Conferencia o alguna de las Comisiones Económicas Regionales, según la ubicación de los países en vías de desarrollo de que se trate en cada caso.

^{13/} Véase especialmente Hacia una nueva política económica en pro del desarrollo, Informe del Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (E/Conf.46/3), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 64.II.B.4).

MEDIDAS QUE SE RECOMIENDAN A LOS PAISES DESARROLLADOS
CON ECONOMIA CENTRALMENTE PLANIFICADA
(Recomendación A.III.7)

Esta recomendación contiene ciertas obligaciones que podrían asumir los países de economía centralmente planificada, siempre que se cumpla con algunos requisitos o condiciones a los cuales se hace referencia en ella.

El texto comienza diciendo que en dichos países, dentro del marco de sus planes a largo plazo, se tomarían las medidas apropiadas para producir un crecimiento importante y diversificado de sus importaciones de manufacturas y semimanufacturas procedentes de países en desarrollo. Como los países de economía centralmente planificada fijan sus programas de compras en el exterior en razón de planes quinquenales o más largos, no sería fácil apreciar los efectos reales de este eventual compromiso. Corresponderá a cada uno de los países desarrollados de que se trata determinar anticipadamente las cantidades de productos manufacturados o semielaborados que importarán en tales lapsos. En consecuencia, tal como ha quedado redactada, la recomendación sólo representa un compromiso para que tengan en cuenta esta ampliación de comercio en sus planes económicos a largo plazo.

La recomendación es terminante, en cambio, en cuanto se compromete a reducir o abolir los derechos aduaneros sobre productos importados de los países en desarrollo. El resultado práctico de esta medida no podrá ser muy espectacular porque, dada la estructura del comercio de los países con economía centralmente planificada, el instrumento aduanero nunca ha jugado un papel sustancial en su política comercial. También declara la recomendación que todas las decisiones sobre importaciones de países en desarrollo serán adoptadas en condiciones tales que se traduzcan en el crecimiento efectivo de dichas importaciones. Los países en desarrollo, por su parte, se comprometen a conceder a los de economía centralmente planificada las mismas condiciones de comercio que ellos otorgan normalmente a los países desarrollados con economía de mercado.

Con respecto a los acuerdos comerciales a largo plazo, las naciones de economía centralmente planificada mantienen que tales acuerdos deben tener carácter bilateral y suponer un compromiso de intercambio recíproco.

Esto lleva nuevamente al problema del trueque. El párrafo respectivo de la recomendación puede vincularse al párrafo 9, en el que se introduce con más precisión el concepto de compensación en los intercambios comerciales, aun cuando está planteado en el sentido inverso de hacer coincidir las mayores exportaciones de los países de economía centralmente planificada hacia los países en desarrollo con un incremento de las compras en estos últimos países.

Los párrafos 5 y 6 son positivos en cuanto declaran la intención de que los fondos que los países de economía centralmente planificada puedan recibir por amortización de créditos concedidos a los países en desarrollo, sean a su vez invertidos en importaciones de manufacturas y semielaborados de los mismos países. Este compromiso incluiría los productos de las industrias instaladas con los créditos otorgados por las naciones de economía centralmente planificada. Se expresa además la intención de colaborar con los países en desarrollo para producir nuevas manufacturas, a través de acuerdos o contratos a largo plazo, consultando la necesaria asistencia técnica.

En el párrafo 7 se avanza algo en relación con el comercio multilateral dentro de los países de economía centralmente planificada. Se condiciona tal posibilidad al hecho de que la operación comercial sea económicamente ventajosa para ambas partes. La misma condición se establece respecto a la transferencia gradual de saldos de créditos entre países de economía centralmente planificada y siempre que exista acuerdo favorable entre las partes interesadas.

El último párrafo de la recomendación trata de una materia que ha preocupado bastante a los países en desarrollo. En él los países de economía centralmente planificada aceptan el compromiso de no reexportar los productos importados de los países en desarrollo, salvo que exista consentimiento mutuo.

A juzgar por la documentación presentada a la Conferencia de Ginebra y por informaciones posteriores, existe una tendencia al incremento en el comercio entre el mundo en desarrollo y los países de economía centralmente planificada, que hasta ahora ha sido de escasa importancia. De ahí que deba reconocerse como una perspectiva potencial la capacidad de compra

/de los

de los países de economía centralmente planificada, siempre que se logre superar un conjunto de obstáculos de orden práctico. Esos obstáculos derivan especialmente de la insistencia de dichos países en operar mediante acuerdos bilaterales que, por lo menos en el comercio con los países en desarrollo, continuamente ha llevado a la práctica del trueque. Lo anterior ha afectado en gran medida a la posibilidad de aprovechar ese mercado potencial y ha impedido que los países en desarrollo tengan suficiente experiencia comercial con los países de economía centralmente planificada.

INDUSTRIAS CON CAPACIDAD DE EXPORTACION
EN LOS PAISES EN DESARROLLO
(Recomendación A.III.3)

El proyecto de recomendación presentado por la delegación de la India agrupaba las medidas propuestas bajo tres acápites principales, a saber: a) normas favorables al desarrollo de industrias con posibilidades de exportación; b) ayuda, alicientes y otras medidas de estímulo para aumentar las posibilidades de competencia de los productos manufacturados por esas industrias; c) subsidios que se concederán, en caso necesario, para que los productos de los países en desarrollo puedan competir en los mercados internacionales con los de los países desarrollados. Los países en desarrollo opinaban que los subsidios constituirían un estímulo indispensable para permitir que sus productos manufacturados compitieran en pie de igualdad con los productos similares de los países desarrollados, si resultaba insuficiente la adopción de un sistema de preferencias generales y otras formas de ayuda y estímulo a los productos de las industrias de exportación. La Comisión no pudo llegar a un acuerdo y transfirió el proyecto de recomendación in toto a la Conferencia. Esta, para facilitar su aprobación sin dificultades, eliminé el párrafo relativo a los subsidios mientras se completaban los estudios, según se manifestó.

En su redacción actual, la recomendación no es más que una exhortación a los países en desarrollo para que elijan la mejor política a fin de establecer y desarrollar una industria orientada hacia la exportación.

Aunque aceptar la recomendación no significa que los países en desarrollo contraigan obligaciones concretas, su inmediata puesta en práctica tendría gran importancia en cuanto aseguraría a los países desarrollados

/que los

que los países en desarrollo desean efectivamente industrializarse con la mayor rapidez posible y ampliar su comercio de exportación de productos manufacturados. Para ello, deberían aplicar lo antes posible las medidas a su alcance de las que sugiere la recomendación. Este proceder contribuiría a aumentar las posibilidades de éxito de sus negociaciones con los países desarrollados, a fin de eliminar los obstáculos externos y adoptar un sistema de preferencias generales en favor de sus productos manufacturados.

MEDIDAS A TOMAR POR LOS PAISES DESARROLLADOS
CON ECONOMIA DE MERCADO
(Recomendación A.III.6)

Entre los obstáculos y dificultades que encaran los países en desarrollo para extender su comercio de manufacturas (elaboradas y semielaboradas), en la documentación sometida a la Conferencia se mencionaron las siguientes: la falta de informaciones sobre las normas comerciales internas de los países desarrollados importadores; las restricciones comerciales internas en los mercados de los países importadores; las restricciones provenientes del uso de patentes y licencias; la distribución zonal de los mercados que efectúan las grandes firmas comerciales de los países industrializados; la carencia de informaciones en los países desarrollados acerca de las posibilidades de desarrollo industrial y de inversión en los países exportadores, y la falta de cooperación comercial entre los países desarrollados y los países en desarrollo. La recomendación A.III.6, formulada en términos muy precisos, propone medidas adecuadas para salvar esos obstáculos y dificultades. Dichas medidas parecen responder a los fines perseguidos. Sin embargo, como, al igual que las anteriores, esta recomendación está expresada en forma condicional, las medidas propuestas resultan de aplicación facultativa, sujeta a la buena voluntad de los países desarrollados. Por lo demás, la recomendación no contiene indicación alguna sobre la puesta en práctica de las disposiciones sugeridas, lo que parecería depender de la decisión de cada país desarrollado. Sea como fuere, los países en desarrollo corren el riesgo de encarar una situación confusa, dimanada de la proliferación y diversidad de las medidas que cada país desarrollado adoptará individualmente y cuyos efectos podrían no facilitar la colocación en sus mercados internos de las manufacturas procedentes de los países en desarrollo. Si
/la recomendación

la recomendación ha de responder a los fines perseguidos, sería necesario señalar un organismo que se encargase de impulsar su aplicación y determinar concretamente de manera más o menos uniforme, las medidas que deberían adoptar los países desarrollados.

La aplicación de esas medidas sólo exigiría de los países desarrollados ajustes internos que en modo alguno trastornarían su comercio interior. Algunos de estos países lo comprendieron así, y en los debates de comisión manifestaron que, por iniciativa propia, habían puesto en práctica medidas tendientes a alcanzar los fines que señala la recomendación.

Sin embargo, cabe recordar que la aplicación de ésta por el conjunto de países desarrollados sólo en forma limitada fomentaría el comercio de exportación de manufacturas desde los países en desarrollo mientras ese comercio continúe obstaculizado por barreras arancelarias y no arancelarias. Las disposiciones de la presente recomendación implican medidas complementarias que sólo alcanzarían su pleno significado con la eliminación total de esas barreras.

POSIBLES LINEAS DE ACCION

Teniendo en cuenta las consideraciones formuladas precedentemente pueden señalarse algunas de las principales perspectivas que se abren para la acción práctica del grupo de países latinoamericanos.

1. Sistema de preferencias y acceso a los mercados

Los países en desarrollo deberían continuar realizando todos los esfuerzos posibles para lograr el establecimiento de un sistema de preferencias que incluya las características generales del proyecto presentado en Ginebra por el Grupo de los 75. Ese esfuerzo encuentra una primera oportunidad de manifestarse en el grupo especial de expertos gubernamentales que deberá designar el Secretario General de las Naciones Unidas. Sería necesario que los países de América Latina continuaran estudiando las alternativas y los problemas que ofrece el establecimiento de un sistema preferencial, de manera que puedan participar activamente en la discusión del informe del comité especial y aprovechar posteriormente, en la mejor forma posible, las conclusiones positivas que adopte la Conferencia.

/Una vez

Una vez se disponga del informe del grupo de expertos y del estudio de los países en desarrollo, a través del mecanismo institucional establecido por la Conferencia, podrán escogerse procedimientos concretos para negociar el establecimiento del sistema.

Mientras tal sistema no empieza a funcionar, los países en desarrollo deberían tratar por todos los medios que las reducciones que puedan negociarse en el GATT se dirijan efectivamente a reducir los aranceles y las demás trabas al comercio de aquellos artículos en que puedan tener mayor capacidad competitiva. Como objetivo esencial de los países en desarrollo podría plantearse desde ahora, por ejemplo, que los países desarrollados acepten suprimir los derechos arancelarios para todas las semimanufacturas. Con respecto a ellas, en efecto, los países en desarrollo que disponen de abundantes materias primas podrían conseguir más rápidamente una capacidad de competencia, contando con la garantía de que los mercados mundiales estén abiertos, sin restricciones de ninguna clase, para su producción.

Debe llamarse la atención, además, acerca de otro aspecto de la recomendación sobre acceso a los mercados. Se trata de la parte final del párrafo 10, según el cual "las ventajas que se deriven de tales negociaciones no deberán limitarse a los países que sean miembros de la organización internacional bajo cuyo patrocinio se verifiquen las negociaciones". Como varios países latinoamericanos no son miembros del GATT, convendría que ellos, por su cuenta o a través de sus respectivas organizaciones regionales, gestionen expresamente una declaración formal a este respecto.

Del mismo modo, parece indispensable iniciar una gestión ante los principales países negociadores de la Rueda Kennedy, para conseguir que otros artículos de especial interés para los países en desarrollo queden incluidos en las listas de reducciones y que éstas sean tan acentuadas como sea posible. La preparación de dichas listas, la demostración del interés que las justifica y la gestión ante los países negociadores, debería constituir una línea de acción de primera urgencia para los países de América Latina.

2. Acuerdos de cooperación por sectores

En materia de la cooperación por sectores sugerida por la Resolución A.III.7, los países latinoamericanos podrían adoptar - fuera de las iniciativas que provendrían de los países con economía centralmente planificada - las líneas de acción que parecen desprenderse de la misma recomendación. Ellas serían las siguientes: a) examen profundo del funcionamiento de los acuerdos sectoriales de complementación vigentes, de las condiciones generales que los gobiernan y de los resultados concretos obtenidos por los países que los han aprovechado; b) estudio sobre el tipo de industrias más propensas a obtener beneficios con acuerdos de esa índole; c) comunicación de esas informaciones y del resultado de los estudios de los países en desarrollo, y d) asistencia especial a los países en desarrollo interesados en la concertación de acuerdos sectoriales de complementación. Tales trabajos y servicios podrían ser emprendidos y suministrados por las Comisiones Económicas Regionales bajo la égida del organismo que continuará la tarea de la Conferencia.

3. Medidas a adoptar por los países desarrollados con economía centralmente planificada

En relación con estas medidas, podría pensarse que el texto de la recomendación sugiere algunas líneas de acción para el futuro, a saber: a) que los países de economía centralmente planificada realmente incluyan en sus programas de desarrollo a largo plazo un volumen creciente de importación de manufacturas de los países en desarrollo; b) que esas naciones tengan en cuenta las dificultades de orden comercial que se van planteando a los países en desarrollo por el afán de mantener una modalidad de comercio a base de acuerdos bilaterales que en el fondo conducen al trueque; c) conveniencia de obtener la asesoría técnica adecuada para que los países en desarrollo puedan concertar acuerdos a largo plazo con los países de economía centralmente planificada. Esta cooperación por parte de un mecanismo apropiado permitiría a los países en desarrollo aprovechar con mayor éxito el potencial de ampliación de comercio que ofrecen los países de economía centralmente planificada.

/4. Industrias

4. Industrias con capacidad de exportación

En lo que se refiere a la recomendación correspondiente a este tema, su texto podría aconsejar las siguientes líneas de acción: a) efectuar un análisis, país por país, de la planificación industrial de los países latinoamericanos ya industrializados; b) efectuar un estudio sobre las posibilidades de establecer nuevas industrias con posibilidades de exportación en los países latinoamericanos menos desarrollados.

También convendría no perder de vista que el problema de los subsidios a los productos manufacturados de los países en vías de desarrollo no ha sido resuelto. En consecuencia, debería reabrirse el debate sobre esta materia en el seno del organismo que continuará la labor de la Conferencia, hasta encontrar una solución que satisfaga también a los países desarrollados, algunos de los cuales conceden elevados subsidios a la producción y a la comercialización de algunos de sus productos primarios.

5. Medidas a adoptar por los países desarrollados con economía de mercado

Para facilitar y apresurar el cumplimiento de la recomendación referente a las medidas que deberán adoptar los países desarrollados con economía de mercado, podría sugerirse, como línea de acción, que los países en desarrollo preparen esquemas de las medidas adecuadas de índole administrativa, fiscal, jurídica, financiera, etc., que podrían adoptar los países desarrollados a fin de eliminar los obstáculos y dificultades que sus productos manufacturados encuentran en los mercados internos de los países desarrollados. Dichos esquemas serían sometidos a los países desarrollados y al organismo que continuará la labor de la Conferencia, para su discusión y para la adopción posterior de esquemas definitivos. Estos últimos siempre podrían adaptarse a las condiciones y legislaciones especiales de los países desarrollados llamados a aplicarlos.

IV

EL FINANCIAMIENTO DEL COMERCIO Y EL DESARROLLO

INTRODUCCION

1. Aspiraciones latinoamericanas

Las aspiraciones que América Latina llevó a la Conferencia se inspiraban en la Carta de Alta Gracia y se referían principalmente a los siguientes aspectos: a) que la ayuda financiera externa fuera suficiente para permitir, de manera sistemática, la realización de programas de desarrollo que representaran un incremento sustancial del ingreso; b) que dicha asistencia externa se otorgara en condiciones y plazos adaptados a la capacidad de pago de los diversos países en desarrollo y que asimismo se revisaran y reescalonaran los servicios actuales de la deuda de esos países; c) que se estableciera algún sistema equitativo para compensar el deterioro de los términos de intercambio, a base de recursos suministrados por los países desarrollados, y que se mejoraran los sistemas existentes para compensar las fluctuaciones a corto plazo del balance de pagos; d) que se revisaran las condiciones en que actualmente se efectúa la financiación privada de las operaciones de comercio internacional, en especial el crédito de proveedores, para adaptarlo mejor a las necesidades y conveniencias del desarrollo, y que se establecieran sistemas que permitieran financiar las exportaciones de los países en desarrollo; e) que los problemas derivados de la insuficiente liquidez internacional se estudiaran atendiendo a las peculiares dificultades de los países en desarrollo y que se modificara la política de los organismos financieros internacionales para mejorar los plazos y condiciones de créditos a los países en desarrollo, así como para facilitar su acceso a los mercados internacionales de capital.

/2. Resultados

2. Resultados

Esta plataforma se enriqueció en Ginebra con la incorporación de otros aspectos importantes, sobre todo en materia de criterios precisos para vincular la asistencia externa al desarrollo, evaluar las necesidades que debería cubrir la ayuda, definir la forma en que tendría que concretarse el aporte de los países desarrollados para el financiamiento del desarrollo, etc.

A iniciativa de todos los países en desarrollo, se aprobó en la Conferencia un conjunto de recomendaciones que, en forma coherente y exhaustiva comprenda lo fundamental de los problemas financieros del comercio y el desarrollo.

Algunas de esas recomendaciones no obtuvieron el apoyo de los países industrializados. Otras, en cambio, se aprobaron por unanimidad: representan formulaciones generales y principios muy útiles para el encauzamiento sistemático de la ayuda externa, o progresos concretos. Tal es el caso de las relativas al financiamiento de desequilibrios estructurales en el balance de pagos y mejoras en el sistema de crédito para fluctuaciones de corto plazo en los ingresos de exportación. Así, pues, los resultados en materia financiera deben considerarse, en general, como un gran paso adelante en el establecimiento de la responsabilidad internacional para ofrecer ayuda en magnitud y en condiciones consonantes con las necesidades dinámicas del mundo en desarrollo.

En efecto, el conjunto de recomendaciones implica el reconocimiento de que la financiación del desarrollo es también responsabilidad de la comunidad internacional. De ahí que la financiación deba organizarse coordinadamente, cualquiera que sea su fuente, pública o privada, bilateral o multilateral. Esta responsabilidad se manifiesta, del lado de los países en desarrollo, en la necesidad de llevar a cabo una máxima movilización de sus recursos internos para cumplir planes sistemáticos de desarrollo tendientes a la obtención de tasas adecuadas de crecimiento económico y, del lado de los países desarrollados, en la necesidad de que se otorgue suficiente ayuda a aquellos planes que puedan ejecutarse en condiciones y plazos compatibles con la capacidad de reintegro de los países receptores.

Uno de los grandes logros de la Conferencia consiste en haber definido en términos constructivos y orgánicos los principios que debe cumplir la cooperación financiera internacional. Aunque en las Recomendaciones adoptadas los países desarrollados no han contraído obligaciones concretas, se ha establecido un estímulo para que los países en desarrollo comiencen a aplicar las normas adoptadas a fin de acondicionar sus economías a las condiciones aprobadas. Asimismo se ha dejado abierto el camino para que sea dable utilizar los principios adoptados en las gestiones que de ahora en adelante esos mismos países realicen para obtener una ayuda internacional más sistemática y suficiente.

En efecto, las conclusiones de la Conferencia están llamadas a servir de fundamento en las gestiones que por su propia iniciativa decidan efectuar los países en desarrollo con objeto de obtener recursos suficientes para emprender o mantener los planes de desarrollo; para consolidar y reescalonar su deuda externa; para establecer mecanismos financieros intraregionales y mejorar los existentes; para perfeccionar las condiciones de acceso de las inversiones directas, etc. En el plano de las negociaciones con los países exportadores de capital y con las entidades internacionales de crédito, los resultados de la Conferencia también ofrecen oportunidades importantes para lograr nuevas formas de financiamiento suplementario de desequilibrios a largo plazo del balance de pagos; para mejorar los actuales sistemas de créditos compensatorios por fluctuaciones a corto plazo; para ampliar las fuentes de financiamiento multilateral existentes y crear otras nuevas; para obtener mejores condiciones en los créditos de proveedores; para lograr que las modificaciones del sistema monetario internacional en estudio tomen en cuenta sus problemas de liquidez, etc.

Todos estos aspectos demandan una actividad política persistente, enérgica y, sobre todo, solidaria del conjunto de los países en desarrollo, proyectada permanentemente en los foros internacionales, inclusive los regionales. En este último sentido, América Latina puede actuar en el ámbito regional por medio de los instrumentos de cooperación multilateral existentes: el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Mercado Común Centroamericano, con respecto a los cuales las recomendaciones de la Conferencia tienen formas diversas de aplicación.

LAS RECOMENDACIONES APROBADAS

A fin de facilitar su evaluación las recomendaciones aprobadas en materia de financiamiento pueden clasificarse en tres grupos principales:

- 1) las que podrían ponerse en práctica en un futuro inmediato, ya sea por establecer condiciones, para la ayuda financiera que ofrecerían los países desarrollados - ya aceptadas por ellos - o porque prevén estudios, encomendados a organismos internacionales, sobre la forma en que deberían operar algunos mecanismos o formas de financiamiento;
- 2) las que se limitan a establecer criterios generales sobre determinados aspectos del financiamiento internacional, pero que no parecen tener aplicación a corto plazo, principalmente porque no han recibido el suficiente grado de consenso;
- 3) las que se refieren principalmente a la creación de nuevas instituciones financieras.

El primer grupo de recomendaciones es el más importante, tanto por haber sido ampliamente aceptadas en la Conferencia como por la trascendencia de los temas que cubren, por la consolidación de ideas favorables al desarrollo que representan o por la perspectiva de que sean utilizadas en forma concreta en el futuro inmediato. Los otros dos grupos no tienen el mismo alcance, aunque algunas de las recomendaciones que en ellos se incluyen podrían ir cobrando mayor practicabilidad e importancia a medida que avance su estudio.

1. Recomendaciones que se prestan a líneas de acción en un futuro inmediato

Este grupo comprende dos tipos diferentes de recomendación: a) las que buscan la adaptación de las modalidades y del alcance de la asistencia financiera externa a las necesidades del desarrollo y del comercio; b) las que buscan la habilitación de nuevas fuentes de recursos financieros o la ampliación de las existentes.

/a) Adaptación

a) Adaptación de las modalidades y del alcance de la asistencia financiera externa a las necesidades del desarrollo y el comercio

Las recomendaciones agrupadas bajo este rubro representan un intento ordenado para definir el papel de la ayuda financiera internacional alrededor de una idea central: la de que la ayuda debe prestarse en condiciones tales que permita de manera sistemática completar los esfuerzos internos de los países en desarrollo, llenando los vacíos de éstos en su capacidad para importar y permitiéndoles lograr así tasas adecuadas de desarrollo. Esa función de la ayuda frente a los planes y frente a las necesidades del desarrollo, aparece en estas recomendaciones como una característica esencial y representa un compromiso de parte de los países desarrollados para buscar las formas más efectivas de satisfacerla.

El conjunto de estas recomendaciones incluye, además, disposiciones sobre las condiciones en que la ayuda financiera debería prestarse para que los países en desarrollo pudieran reembolsarla, sobre la necesidad de revisar y reescalonar la deuda actual de estos países y sobre la necesidad de revisar asimismo los sistemas que actualmente se utilizan para el crédito de proveedores. Todas estas recomendaciones están estrechamente vinculadas a la idea central de que el objetivo de la ayuda debe ser permitir - de manera continua, flexible y suficiente - el mantenimiento de un esfuerzo interno que conduzca a tasas elevadas de desarrollo.

La importancia de la consagración de este principio en el ámbito mundial es muy grande para los países en desarrollo, los cuales podrán procurar sistemáticamente que se los respalde en sus esfuerzos integrales para desarrollarse.

Las recomendaciones incluidas en este subgrupo son las siguientes: Directrices para la cooperación financiera internacional (A.IV.1), Crecimiento y ayuda (A.IV.2), Servicio de la deuda de los países en desarrollo (A.IV.5), Desarrollo regional (A.IV.10), Crédito de proveedores (A.IV.14), Financiamiento del mercado de productos primarios (A.IV.16) y Problemas monetarios internacionales (A.IV.19 y A.IV.20).

DIRECTRICES PARA LA COOPERACION FINANCIERA INTERNACIONAL
(Recomendación A.IV.1)

Esta recomendación presenta el conjunto de principios y normas que tanto los países desarrollados como los países en desarrollo considerarían como objetivos del financiamiento externo del desarrollo económico. Representa el criterio de que la asistencia externa debe estar dirigida a la realización de planes de desarrollo sectoriales, regionales, nacionales y multinacionales, estableciendo cuáles son las responsabilidades que recaen sobre los propios países en desarrollo - en el sentido de elevar al máximo y organizar su esfuerzo interno - y cuáles las características de la ayuda que deberían suministrar los países industrializados.

Según esas características y objetivos, la ayuda debe ser continua y flexible, como para adaptarse al mismo tiempo a la necesidad de que pueda planificarse sin el peligro de que los recursos falten en el curso de la ejecución del plan y a eventualidades tales como una caída súbita de precios de los productos de exportación. La más importante conclusión que se deduce de esta recomendación es que la ayuda ha de tener como objetivo capacitar al país en desarrollo para que - basándose en la combinación de sus propios esfuerzos con los recursos externos - logre tal ritmo de desarrollo que poco a poco vaya pudiendo depender exclusivamente de sus propios recursos.

Se consagra en esta recomendación, por lo tanto, el principio de que la ayuda debe ser global y permanente, no esporádica o referida sólo a proyectos específicos.

CRECIMIENTO Y AYUDA
(Recomendación A.IV.2)

Esta recomendación complementa a la anterior en cuanto detalla algunos de los procedimientos que deben usarse para aplicarla y en cuanto intenta cuantificar la magnitud de la ayuda de los países desarrollados de que deberían disponer los países en desarrollo. Su significado, por lo tanto, es de tanta trascendencia como el de la recomendación A.IV.1. Es importante

/la definición

la definición metódica que hace de la capacidad para importar que la comunidad internacional debería asegurar en favor de los países en desarrollo. Dicha capacidad para importar sería la que resulte suficiente para permitir tasas más altas de desarrollo, a base de la combinación del total de exportaciones, del saldo positivo de la cuenta de invisibles y del flujo de capitales, incluyendo entre éstos la ayuda externa.

Apreciar la magnitud de la ayuda, según esos criterios, debe ser tarea de las entidades internacionales competentes. A ellas correspondería examinar la situación económica, los planes y la disponibilidad de recursos internos para concluir qué grado de incremento en el desarrollo puede esperarse y qué medidas internacionales deben ser tomadas. Es a esas entidades - en forma parecida a como lo está empezando a hacer el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso - a quienes tocaría proponer a la comunidad internacional el monto de la ayuda financiera necesaria para sustentar los planes, así como las demás medidas que parezcan pertinentes.

SERVICIO DE LA DEUDA DE LOS PAISES EN DESARROLLO
(Recomendación A.IV.5)

Capacitar a los países en desarrollo para poner en marcha y mantener en operación planes que traten de conseguir un incremento de la tasa de crecimiento es algo que requiere en muchos casos, como medida de primera instancia, una revisión de la carga financiera representada por el servicio de la deuda externa. En efecto, si ésta se concentra excesivamente en períodos de corto plazo puede representar por sí sola un grave impedimento para realizar las importaciones necesarias a dicho desarrollo.

Esta recomendación establece un procedimiento para estudiar la situación de la deuda de los países en desarrollo que lo soliciten, así como para gestionar, cuando sea del caso, un reescalonamiento de los plazos y una consolidación de las obligaciones. Además, como la Asociación Internacional de Fomento puede conceder créditos a plazos más largos que otras instituciones financieras, la recomendación invita a incrementar los fondos de ese organismo.

Lo más importante de esta recomendación es el asentimiento tácito de los países desarrollados a la idea de que las deudas de los países en desarrollo pueden y deben ser revisadas y consolidadas, cuando la carga demuestre ser excesiva. Por consiguiente, los países que se encuentren en situación difícil a ese respecto, podrían iniciar las gestiones consiguientes basándose en el principio aquí establecido.

DESARROLLO REGIONAL
(Recomendación A.IV.10)

Esta recomendación insta a que una parte de la asistencia financiera sea otorgada a los países en desarrollo, siempre que sea posible y apropiado, a través de organizaciones regionales como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Africano de Desarrollo. También solicita de la Secretaría General de las Naciones Unidas que, conjuntamente con otros organismos internacionales, estudie los problemas del desarrollo regional e informe a la Asamblea General en su vigésimo período de sesiones. Esta recomendación respalda los esfuerzos de las agencias regionales para ver aumentados sus recursos, con lo cual se sirve la causa, muy meritoria, de una acción multilateral de los países en desarrollo en el nivel regional.

CREDITO DE PROVEEDORES
(Recomendación A.IV.14)

Cubre esta recomendación un tema que está produciendo creciente inquietud en círculos latinoamericanos. El crédito de proveedores, tal como se practica, sobre todo en los últimos tiempos, tiende a convertirse en una fuente de problemas para los países en desarrollo, ya sea por la presión adicional que puede significar sobre el balance de pagos, por estimular la importación de artículos que no son los más adecuados o necesarios para el desarrollo o por significar una competencia excesiva a los artículos de posible exportación de los países en desarrollo. La recomendación se limita a pedir al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento la realización de un estudio que contemple los tres aspectos mencionados. Dicho estudio sólo debe considerarse como el primer paso para el establecimiento de condiciones más favorables en el financiamiento internacional de las operaciones de comercio exterior.

FINANCIAMIENTO DEL MERCADO DE PRODUCTOS PRIMARIOS
(Recomendación A.IV.16)

También se limita esta recomendación a sugerir un estudio sobre el financiamiento del mercado de productos primarios, el que sería realizado por el organismo que continúe la Conferencia. A pesar de que hay una clara conciencia de la seriedad del problema - pues una parte excesiva del precio final de algunos productos exportados por los países en desarrollo va a los intermediarios - no parece posible pedir medidas más concretas mientras la índole del problema no se precise por una entidad internacional.

PROBLEMAS MONETARIOS INTERNACIONALES
(Recomendación A.IV.19)

La recomendación A.IV.19 solicita del Secretario General de la Conferencia que, en consulta con las instituciones internacionales, convoque un grupo de expertos a fin de estudiar los problemas monetarios internacionales relativos al comercio y el desarrollo, con especial referenciá a los objetivos y decisiones de la Conferencia y dedicando especial atención a las necesidades de los países en desarrollo en su comercio recíproco y con el resto del mundo.

También en relación con este asunto, la recomendación A.IV.20 aconseja a las instituciones internacionales financieras y monetarias que procuren incluir mayor número de nacionales de los países en desarrollo en sus dotaciones jerárquicas.

Ambas recomendaciones abordan un tema de la mayor trascendencia: el de que los problemas monetarios internacionales que afectan particularmente a los países en desarrollo - en especial el de la liquidez internacional - sean estudiados en un marco verdaderamente mundial y teniendo especialmente en cuenta los problemas de los países en desarrollo. Hasta ahora el examen de tales temas se llevaba a cabo sin una participación suficiente de los países en desarrollo.

Debe advertirse que la recomendación A.IV.19 encontró muy seria resistencia de los países desarrollados, la mayoría de los cuales votaron en contra de ella.

/b) Nuevos

b) Nuevos recursos financieros o ampliación de los existentes

Además de establecer objetivos y alcances más amplios para la ayuda externa, era necesario que de Ginebra saliera también alguna definición más concreta sobre las fuentes de los recursos financieros y sobre los procedimientos que podrían seguirse para ampliarlos. A ese respecto, las recomendaciones más importantes que se adoptaron en Ginebra se relacionan con la vieja aspiración de los países en desarrollo de que se reconozca la incidencia negativa que sobre su crecimiento tiene el deterioro en los términos de intercambio, y que para remediarlo se establezca algún sistema de compensación financiera.

Las recomendaciones aludidas se refieren a la compensación a largo plazo y a la ayuda para contrarrestar las fluctuaciones a corto plazo. Representan un avance considerable, tanto más significativo si se tiene en cuenta que la compensación del deterioro de los términos de intercambio es uno de los temas que encontraron mayor resistencia.

MEDIDAS FINANCIERAS COMPLEMENTARIAS
(Recomendación A.IV.18)

Esta recomendación supone una distinción entre dos etapas de posible acción para atender el problema de las fluctuaciones adversas de los ingresos de exportaciones de los países en desarrollo. La primera etapa se basaría en un estudio que llevará a cabo el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, de alcance más limitado que los que pedían los países en desarrollo.

En esa primera etapa se trata de estudiar el establecimiento de un mecanismo destinado a ayudar a los países en desarrollo, con financiamiento proveniente de los países desarrollados, cuando los créditos otorgables a través del esquema que ha sido puesto en operación por el Fondo Monetario Internacional no sean suficientes para arreglar los problemas de balance de pagos producidos por movimientos adversos en los ingresos de las exportaciones. En ese sentido, se trata de un sistema suplementario del Fondo,
/y participa

y participa de la característica principal de ésta, pues consiste en "créditos reembolsables", no en "pagos compensatorios" como hubieran preferido los países en desarrollo. En su segunda etapa, en cambio, la recomendación abarca la posibilidad de crear un fondo destinado a ofrecer a los países en desarrollo ayuda que compense, en términos no reembolsables, la caída en los ingresos de exportaciones y los movimientos adversos de los términos de intercambio.

Parece indudable que la primera etapa prevista por la recomendación no corresponde en su aspecto formal a las aspiraciones de Alta Gracia, en cuanto éstas se basaban en una verdadera compensación que los países desarrollados deberían pagar a los países en desarrollo por los recursos que éstos habían perdido en razón del deterioro de los términos de intercambio. En ese sentido, sólo la segunda etapa se acerca a tales aspiraciones. No es posible, sin embargo, desestimar el alcance de esa primera parte, pues en realidad representa un avance muy importante.

En efecto, por primera vez ha quedado establecida - como premisa del estudio que debe realizar el Banco - la necesidad de un sistema que se ocupe a fondo del problema de la pérdida de ingresos debida a la situación de los mercados de los productos de exportación de los países en desarrollo. Ha quedado reconocido el concepto de pérdida por deterioro en los términos de intercambio, y no sólo la disminución de los precios.^{14/} El derecho a recurrir al fondo que deberá establecerse

^{14/} Recomendación A.IV.18, nota 3 de la parte A.

se basará en la caída de los ingresos externos por debajo de las expectativas calculadas o proyectadas que hubiere aceptado el mecanismo en cuestión.

El hecho de que las premisas dadas al Banco Internacional para su estudio representen un avance tan considerable en esas materias en ningún caso debe disminuir el interés por alcanzar progresos mayores aún en el marco del organismo que haya de proseguir la labor de la Conferencia, dentro de las condiciones que la misma recomendación establece. Cabe esperar, por otra parte, que el estudio del Banco confirme la validez de las expectativas de los países en desarrollo.

SISTEMA DE CREDITO COMPENSATORIO DEL
FONDO MONETARIO INTERNACIONAL
(Recomendación A.IV.17)

Esta recomendación refleja las aspiraciones de la Carta de Alta Gracia y debe considerarse estrechamente relacionada con la recomendación A.IV.18. Con ella se trata de ampliar y mejorar las bases con arreglo a las cuales funciona actualmente el sistema de corto plazo del Fondo. Se pide a éste, por lo tanto, que aumente del 25 al 50 por ciento de la cuota el monto de los créditos compensatorios instituidos en febrero de 1963, que considere a éstos fuera de los tramos de oro y corrientes de crédito, que conceda mayor importancia al cómputo de los ingresos de exportación del país solicitante en el trienio inmediatamente anterior y que considere el refinanciamiento de las obligaciones de esta naturaleza cuando se produzca un descenso persistente de los ingresos de exportación por razones no imputables al país afectado.

/ESQUEMAS PARA

ESQUEMAS PARA AUMENTAR LAS CORRIENTES DE CAPITAL HACIA LOS PAISES
EN DESARROLLO POR MEDIO DE UN FONDO DE NIVELACION DE INTERESES
(Recomendaciones A.IV.11 y A.IV.15)

La recomendación A.IV.11 encargó al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento que de ser posible antes de septiembre de 1964, presentase a las Naciones Unidas un estudio acerca de la iniciativa de Israel encaminada a obtener de los mercados internacionales de capital un monto sustancial de recursos al uno por ciento de interés, para ponerlos a disposición del financiamiento del desarrollo. La diferencia entre este tipo de interés y el que debería pagarse en los mercados financieros mundiales sería cubierta por un Fondo de Nivelación de Intereses, formado con contribuciones de los países industrializados. Estos garantizarían solidariamente las emisiones. Se calcula que con este sistema se podrían financiar unos 2 000 millones de dólares anuales, a lo largo de un decenio, con una contribución global para suplementar el pago de intereses sólo de unos 80 millones de dólares. La importancia de la captación de recursos de esa magnitud es manifiesta por simple comparación con el volumen total de los créditos de fuente multilateral.

La recomendación A.IV.15, propuesta por el Senegal, propone que se establezca un fondo, basado en los mismos principios que el anterior, cuya función sería reducir la carga de intereses de los créditos para el desarrollo concedidos a determinados países, en proporciones que se determinarían tomando en cuenta la importancia de los proyectos respectivos y la situación del balance de pagos de los países beneficiarios. La determinación de los créditos cuyos intereses habría que bonificar presenta dificultades técnicas serias y no tendría una función selectiva de orientación del financiamiento para el desarrollo, pues siempre operaría a posteriori.

2. Recomendaciones referentes a principios generales
relativos al financiamiento

Las recomendaciones comprendidas en este grupo tienen menos posibilidad de conducir a una gestión práctica inmediata que las del grupo anterior, ya sea por la oposición y reservas que hallaren para su aprobación o por la índole de los temas a que se refieren.

PROMOCION DE LA INVERSION PRIVADA
(Recomendación A.IV.12)

Esta recomendación intenta establecer criterios cuya aplicación podría alentar las inversiones extranjeras en los países en desarrollo. Sus cláusulas están dirigidas unas a los países exportadores de capital y a las instituciones financieras internacionales y otras a los países en desarrollo interesados en aquellas inversiones. Además solicita del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento estudios sobre seguro de inversiones, arreglo de disputas suscitadas por las inversiones internacionales privadas y otros aspectos atinentes a dichas inversiones. La mayor parte de los países latinoamericanos se abstuvieron de apoyarla por considerar que algunos de sus términos son incompatibles con sus legislaciones nacionales en materia de tratamiento del capital extranjero.

En reuniones posteriores, la posición latinoamericana a este respecto ha continuado siendo consecuente con la adoptada en Ginebra. Así, por ejemplo, en su última asamblea de Tokio, el Banco Mundial aprobó el establecimiento de un centro de arbitraje y conciliación, sin someter el resultado de sus estudios y consultas a las Naciones Unidas, como solicita el párrafo 8 de la recomendación A.IV.12. La resolución del Banco fue votada negativamente por todos los países latinoamericanos y por otros países en desarrollo, los cuales afirmaron una vez más que los inversionistas extranjeros están suficientemente protegidos en sus intereses por las respectivas legislaciones nacionales.

NECESIDADES DEL SECTOR PUBLICO
(Recomendación A.IV.13)

En la resolución se pide a los gobiernos de los países desarrollados y a las instituciones internacionales que tomen en cuenta las necesidades del sector público de los países en desarrollo, no discriminando contra él y dándole por el contrario asistencia financiera y técnica en iguales condiciones que al sector privado, dada la importancia del sector público dentro de las economías en desarrollo. En cierta medida complementa a la recomendación anterior, referida primordialmente a las inversiones directas, que las más de las veces se destinan al sector privado.

CONDICIONES DEL FINANCIAMIENTO
(Recomendación A.IV.4)

Muchos de los aspectos tratados en esta recomendación - renegociación de la deuda externa, asistencia técnica, tipo máximo de interés, coordinación de la asistencia financiera para el desarrollo a través de organismos internacionales, etc. - fueron objeto de otras recomendaciones que contaron con más amplio consenso. La recomendación A.IV.4, en cambio, motivó la oposición de todos los países exportadores de capital y la abstención de todos los países de economía centralmente planificada.

OBJETIVOS DE LA COOPERACION INTERNACIONAL FINANCIERA Y TECNICA
(Recomendación A.IV.3)

Para los préstamos de países desarrollados a países en desarrollo recomienda esta resolución: a) que el interés de los créditos oficiales no exceda normalmente del 3 por ciento anual y b) que los fondos recibidos por reintegro de créditos anteriores sean utilizados en la mayor medida posible para la compra de bienes producidos en los países deudores, particularmente en empresas financiadas con aquellos créditos.

Uno de los principales países desarrollados exportadores de capital se opuso a la recomendación y se registraron numerosas abstenciones. La votación reveló que la mayoría de los países desarrollados es contraria a la disposición limitativa de los tipos de interés.

ARREGLOS NO FINANCIEROS DE CREDITO PARA EL SUMINISTRO DE BIENES DE CAPITAL
(Recomendación A.IV.6)

La recomendación de que se trata fue aprobada por escaso margen, con la abstención de la mayor parte de los países latinoamericanos. Una de las objeciones fue que el sistema podría resultar incompatible con objetivos tales como la liberalización del comercio y la multilateralidad de los pagos.

3. Recomendaciones relativas a la habilitación
o creación de agencias financieras

Todas las recomendaciones incluidas en este grupo, que a continuación se extractan, fueron objetadas por los países desarrollados porque, en su opinión, no originarían un aumento de los recursos disponibles para el financiamiento del desarrollo y determinarían la indeseable dispersión del escaso personal especializado en la administración de estos programas.

FONDO PARA EL DESARROLLO DE LA CAPITALIZACION
(Recomendación A.IV.7)

La resolución de que aquí se trata pide que a la brevedad posible, se habilite el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización, que en diciembre de 1960 instituyó la resolución 1521 (XV) de la Asamblea General, con recursos provenientes de contribuciones voluntarias. Debe hacerse notar que, pese al tiempo transcurrido desde su creación, todavía no han podido realizarse los fines de este Fondo debido a la carencia de medios.

TRANSFORMACION GRADUAL DEL FONDO ESPECIAL DE LAS NACIONES UNIDAS
(Recomendación A.IV.8)

Esta recomendación es alternativa de la anterior, en cuanto tiende también al establecimiento del Fondo para el Desarrollo de la Capitalización mediante la transformación gradual del Fondo Especial, para que pudiera cubrir no sólo el financiamiento de preinversión, sino también el de proyectos de demostración.

FONDO DE DESARROLLO REGIONAL
(Recomendación A.IV.9)

En esta recomendación se solicita la realización de estudios para establecer la factibilidad de un Fondo para el financiamiento a largo plazo de proyectos de desarrollo regional o subregional. Fue aprobada con numerosas abstenciones y votos adversos.

POSIBLES LINEAS DE ACCION

Ante el importante conjunto de recomendaciones relacionadas con el financiamiento para el desarrollo, los países latinoamericanos pueden esperar resultados prácticos para un futuro más o menos inmediato, principalmente de las incluidas en el primer grupo. Esas recomendaciones permiten prever que si se mantiene desde ahora una acción concertada y persistente, habrá notorias oportunidades para lograr que la ayuda financiera externa se preste de manera más efectiva y, sobre todo, más orgánica y sistemática, lo que es concomitante con la ampliación de los recursos disponibles.

En ese sentido, América Latina podría tener en cuenta líneas de acción como las que se esbozan a continuación:

1. Ya que la ayuda financiera, tal como se la concibió en la Conferencia, debería dirigirse a facilitar la ejecución de planes de desarrollo, o en general de políticas económicas nacionales capaces de lograr un crecimiento intensivo y equilibrado de los principales sectores de la economía, es indispensable que los países latinoamericanos prosigan los esfuerzos ya iniciados, para formular y ejecutar tales planes y políticas. En realidad ya se han logrado avances en ese campo, a través de la Alianza para el Progreso. Los planes y políticas nacionales de desarrollo serán el marco de acción y servirán como base de cuantificación para las gestiones encaminadas a obtener ayuda suficiente y adecuada de parte de los países desarrollados.
2. Suponiendo que los países de la región dispongan de planes o políticas de desarrollo que cumplan los requisitos de la recomendación A.IV.1, será necesario emprender a nivel regional el examen de las situaciones económicas, políticas y programas de desarrollo de los países latinoamericanos y analizar la demanda neta de asistencia externa para el desarrollo que se plantee en cada caso.
3. De otra parte, examinar, también a nivel regional, las posibilidades concretas de financiamiento público y privado con relación a dos requisitos importantes del desarrollo económico: la necesidad de complementar el ahorro interno con recursos exteriores para permitir las metas de inversión interna estipuladas, y la urgencia de cubrir la brecha existente entre exportaciones e importaciones de bienes y servicios. A ese respecto, son sobremanera interesantes los esfuerzos que en estos sentidos está realizando el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso.
4. Tratar de acordar criterios susceptibles de establecer normas de aplicación general para la consolidación y reescalonamiento de las obligaciones externas. Se trataría de definir en términos generales la deuda que pudiera ser renegociada y pueda motivar una gestión inmediata ante las agencias financieras internacionales o ante entidades oficiales de crédito bilateral, inclusive organizaciones de crédito de exportación, teniendo en cuenta las necesidades de financiar los programas de desarrollo económico. Los países en desarrollo que así lo estimen conveniente, podrían basarse en dichas normas para establecer negociaciones con sus acreedores.

5. En cuanto a la ampliación de los recursos disponibles para ayudar a los países en desarrollo, es posible prever diversas líneas de acción:

a) En primer lugar, el organismo que prosiga la labor de la Conferencia podrá realizar estudios sobre la cantidad de ayuda que estén ofreciendo efectivamente los países desarrollados, con el fin de deducir conclusiones sobre la forma en que se estaría cumpliendo el objetivo del uno por ciento del ingreso nacional mencionado en la recomendación A.IV.2.

b) Los países en desarrollo a su vez, deberán gestionar a través de sus representantes en el Banco Internacional el traslado de nuevos fondos a la Asociación Internacional de Fomento, tal como lo sugiere la recomendación A.IV.5. Este aumento de fondos de dicha Asociación es especialmente importante para disponer de fondos destinados a la financiación suplementaria prevista en la recomendación A.IV.18. A este respecto, cabe señalar que en la última reunión celebrada por aquel organismo en Tokio se avanzó en el sentido indicado.

c) Asimismo debe esperarse con todo interés el resultado del estudio encomendado al Banco Internacional sobre el Fondo de Nivelación de intereses.

6. Con el fin de reforzar las bases financieras de su acción multilateral en el campo regional, los países latinoamericanos deberían respaldar firmemente los esfuerzos y gestiones que realicen sus instituciones regionales, especialmente el Banco Interamericano de Desarrollo, para lograr que una parte más considerable de los fondos provenientes de los países desarrollados se canalicen por su intermedio.

7. En cuanto al sistema de compensación a largo plazo, es necesario esperar el estudio encomendado al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Sin embargo, especialmente para asegurar que el sistema por establecer satisfaga las aspiraciones de los países en desarrollo, será necesario que estos últimos sigan comprobando el grado en que se afectan sus planes de desarrollo económico y social por el deterioro en los términos de intercambio y discutiendo entre sí el sistema más práctico para resolverlo. De este modo se capacitarían para apreciar en detalle los méritos de la propuesta internacional que puede surgir. De este modo se prepararía también el terreno para los posteriores estudios que pueda realizar el organismo llamado a continuar la labor de la Conferencia.

8. Parece urgente gestionar en el Fondo Monetario Internacional, a través de los representantes de los países en desarrollo ante dicho organismo, la ampliación del sistema de créditos compensatorios a corto plazo, dentro de las características de la recomendación A.IV.17.

9. Otro estudio que debe esperarse con especial interés es el que realizaría el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento acerca de los créditos de proveedores y su incidencia sobre diversos aspectos del comercio y del desarrollo. Aun antes de que ese estudio quede disponible, los países latinoamericanos podrían decidir medidas para crear y fortalecer sus sistemas regionales de seguros de crédito a la exportación, y de financiamiento a las exportaciones, incluyendo una ampliación del esquema que actualmente opera en el Banco Interamericano de Desarrollo. Además, los países latinoamericanos deberían seguir examinando por su cuenta las modalidades del crédito de proveedores en sus respectivas economías, así como en el plano regional, con el fin de tomar las medidas nacionales o regionales que sean del caso para mitigar sus posibles inconvenientes.

10. En materia de financiamiento de la comercialización de sus productos básicos de exportación, los países latinoamericanos podrían asimismo, como aporte previo al estudio que realizaría el Organismo continuador de la Conferencia, estudiar los problemas concretos de los productos que mayormente interesan a cada país y proponer soluciones concretas a ese respecto.

11. En lo que concierna a los problemas monetarios internacionales, es indispensable que los países latinoamericanos y los organismos internacionales correspondientes inicien a la mayor brevedad posible la exposición sistemática de sus puntos de vista sobre la forma en que la situación monetaria internacional incide en sus problemas de comercio y desarrollo, y acerca de las soluciones que más convendrían a sus intereses nacionales y regionales, para someter esos puntos de vista al grupo de expertos recomendado por la Conferencia en la recomendación A.IV.19.

V

EL COMERCIO DE INVISIBLES

Los problemas del comercio de invisibles que fueron objeto de deliberación en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo pueden agruparse según sus tres aspectos principales: transportes marítimos, turismo y seguros. De ellos, en los comentarios que siguen merecerá mayor atención por su indudable importancia, el de los transportes marítimos.

TRANSPORTES MARITIMOS
(Recomendaciones A.IV.21 y A.IV.22)

1. Aspiraciones de los países latinoamericanos

Las aspiraciones de los países de América Latina en materia de transportes marítimos, tal como quedaron formuladas en Brasilia y Alta Gracia, pueden resumirse en la forma siguiente:

- a) Que se cree un sistema de consulta previa y obligatoria para asegurar a los gobiernos su participación eficaz en las decisiones de las conferencias y empresas marítimas relativas a los fletes y condiciones del transporte, y que se dé publicidad a las tarifas aprobadas por las conferencias de buques de línea.
- b) Que los países desarrollados reconozcan la importancia, para el crecimiento económico diversificado de los países en desarrollo, de la expansión de las marinas mercantes nacionales o regionales de estos últimos; que se reconozca asimismo el derecho de los países en desarrollo a adoptar, con vista a tal expansión, las medidas conducentes para el transporte de su comercio exterior en una proporción más importante que la actual - reservándose una parte en el transporte de sus cargas de intercambio o por medio de cualquier otra forma de ayuda -, sin que tales medidas puedan considerarse discriminatorias.
- c) Que se establezca, en favor de los países en desarrollo y sin reciprocidad, el principio de preferencia en todo cuanto se refiera al transporte.

/d) Que

- d) Que se instauren servicios marítimos regulares y frecuentes entre países en desarrollo, así como entre éstos y sus centros compradores potenciales, en beneficio del comercio de aquellos países.
- e) Que los países desarrollados no incluyan en sus programas de ayuda cláusulas contrarias a la protección de sus marinas mercantes por parte de los países en desarrollo.

2. Otros antecedentes

A la Conferencia se presentaron otros antecedentes sobre el tema, contenidos en dos estudios especiales que prepararon la Economist Intelligence Unit, de Londres, y la Secretaría de la Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente (CEALO). Las conclusiones del primero de esos estudios, - que contó con la colaboración del Director del Programa de Transportes de la CEPAL - fueron en buena parte incorporadas en el proyecto de recomendación que presentaron los países en vías de desarrollo.

El estudio de la CEALO contenía una exposición de las actividades y recomendaciones recientes del Comité de Comercio de dicha comisión regional, en materia de transportes marítimos, asunto que los países miembros de la CEALO consideraban de alta y urgente prioridad. Los puntos básicos que se deducen de dicho informe son los siguientes:

- a) La necesidad del establecimiento de un sistema adecuado y efectivo de consulta - a niveles gubernamentales y comerciales - para el examen y la negociación de las cuestiones relativas a fletes marítimos.
- b) Siguiendo la recomendación del Comité de Comercio, algunos países del área, la India entre ellos, han establecido o proyectan establecer, al nivel gubernamental o en cooperación con organizaciones comerciales, "unidades de estudio de los fletes" a fin de ayudar a las asociaciones de fletadores en sus negociaciones con las conferencias de buques de línea.
- c) La mejora de los servicios portuarios es de gran importancia como factor de reducción en los costos del transporte marítimo.

/d) Los

- d) Los gobiernos del área deberían reforzar los esfuerzos para el desarrollo de sus marinas mercantes, a fin de incrementar su participación en el transporte de su comercio exterior, mejorar sus balances de pagos y disponer de un instrumento eficaz para una política de fletes más favorable en el seno de las conferencias.^{15/}
- e) Los fletes sobre productos manufacturados son en muchos casos más elevados que los fletes sobre materias primas, por lo que fomentan la exportación de tales materias por los países en desarrollo, en vez de la de productos industriales e manufacturados.

3. Posiciones de los países en desarrollo y de los países desarrollados

La Comisión III, a la que correspondía examinar los problemas de transportes, lo hizo por medio de un grupo de trabajo especialmente establecido al efecto. Los debates del grupo de trabajo giraron alrededor de dos proyectos de recomendación que sintetizaban las posiciones de los países en desarrollo y de los países desarrollados.

El proyecto de los países en desarrollo contenía las siguientes disposiciones principales:

a) Debería establecerse un mecanismo consultivo internacional de carácter intergubernamental, dentro de las Naciones Unidas, para el examen, la investigación y la coordinación de todas las cuestiones relativas a fletes y transportes marítimos; tal mecanismo debe completarse con mecanismos consultivos al nivel nacional y regional, encargados en particular de negociar con las líneas de navegación; los países en desarrollo deben tener la facultad de participar activamente en las decisiones relativas a fletes y transportes marítimos.

b) Tanto los países en desarrollo como los desarrollados deberían tomar medidas para asegurar la publicidad de las tarifas de las conferencias, la notificación anticipada de los aumentos en los fletes, la regulación del sistema de rebajas diferidas y de tarifas "duales", la

^{15/} Las flotas mercantes de los países asiáticos, excepción hecha de la del Japón, representan en la actualidad menos del uno por ciento de la flota mundial.

adopción de procedimientos para solucionar las quejas de los fletadores, el derecho de las empresas de los países en desarrollo a participar en pie de igualdad en las conferencias y una representación efectiva de las conferencias en los puertos principales de los países en desarrollo.

c) Sería necesario introducir tarifas especiales de fomento para las exportaciones de los países en desarrollo y para el comercio regional entre países en desarrollo, así como mejorar y ampliar los servicios marítimos, en particular con objeto de abrir nuevos mercados para los países en desarrollo.

d) Debería concederse alta prioridad al mejoramiento de los puertos y del transporte terrestre, para lo cual los países en desarrollo necesitan obtener la ayuda financiera y la asistencia técnica adecuada.

e) Debe reconocerse la conveniencia de que los países en desarrollo constituyan marinas mercantes, ya que éstas no sólo contribuyen a fomentar las exportaciones, sino que incrementan los ingresos invisibles de los países en desarrollo; para tal fin, los países desarrollados pueden ayudar a los países en desarrollo, mediante mayores facilidades de financiación privada o a través de los organismos financieros internacionales, los cuales deberían concertar arreglos financieros adecuados con los países en desarrollo que deseen ampliar sus flotas. Siempre que sea posible, los países en desarrollo se constituirán en grupos para crear conjuntamente compañías regionales y concertar acuerdos regionales de explotación. Las medidas de protección para sus marinas mercantes que adopten los países en desarrollo a título preferencial, no se considerarán como discriminatorias. Los países desarrollados no incluirán en sus programas de asistencia cláusulas ni condiciones que impidan a los países en desarrollo proteger sus flotas mercantes.

f) Debería establecerse con carácter intergubernamental, una comisión de transporte marítimo y fletes dependiente de la Conferencia de Comercio y Desarrollo.

El proyecto presentado por Suecia, que fue apoyado por los países desarrollados y marítimos, difería fundamentalmente, salvo en cuanto a los problemas portuarios, del de los países en desarrollo. Los puntos básicos del proyecto de los países desarrollados eran los siguientes:

/a) La

a) La mejor forma en que el transporte marítimo puede fomentar el comercio de los países en desarrollo es proporcionando un transporte eficaz al menor costo posible. La libre competencia entre los navieros es la mejor manera de lograr este fin y no debería adoptarse medida alguna que menoscabe esa libertad, pues cualquier restricción a ella elevaría los costos o empeoraría el servicio.

b) Sin embargo, para discutir y atender las quejas y reclamaciones que puedan surgir en materia de fletes y prácticas de las conferencias marítimas, estas últimas y las asociaciones representativas de fletadores o comerciantes de los países en desarrollo deberían establecer o perfeccionar un sistema nacional o regional de consulta y negociación, ya que el funcionamiento adecuado del sistema de conferencias requiere la estrecha colaboración entre éstas y los embarcadores o fletadores.

c) Debería favorecerse la creación de marinas mercantes en los países en desarrollo, siempre que esté basada en criterios económicos viables, pues la participación en el transporte marítimo internacional no ha de ser privilegio de ningún país o grupo de países. Sin embargo, no es recomendable la creación o el desarrollo de flotas que hayan de ser sostenidas por medidas artificiales. Por otra parte, parece haberse exagerado el ingreso neto de divisas que se espera obtener sustituyendo por buques de carga nacionales los de otros pabellones.^{16/}

d) Todos los países deberían conceder prioridad al mejoramiento de las operaciones portuarias y de las instalaciones conexas de transporte terrestre, por lo cual deberían asimismo seguirse canalizando hacia esos objetivos los préstamos, la ayuda internacional y la asistencia técnica que se presta a los países en desarrollo.

Las divergencias entre los dos grupos de países eran demasiado profundas para lograr un entendimiento. De ahí que, al aceptar las bases que fueron aprobadas posteriormente como recomendación de la Conferencia, los partidarios de ambos proyectos de recomendación declaran mantener las opiniones expuestas en sus proyectos y reservarse sus respectivos derechos. En particular no fue posible llegar a acuerdo con respecto al organismo intergubernamental que convenía establecer para los asuntos relativos a los transportes y fletes marítimos, problema que fue sorteado mediante una simple declaración de principio.

16/ Según el proyecto de Suecia, la utilidad neta para el balance de pagos sería sólo del 20 al 25 por ciento de los ingresos brutos por concepto de fletes para buques en servicios regulares. Los representantes de los países en desarrollo impugnaron esos datos y citaron ejemplos en que dichos beneficios netos habían ascendido hasta el 40 o el 50 por ciento de los ingresos brutos.

4. Las recomendaciones aprobadas

Después de tan laborioso proceso de negociación, la Conferencia aprobó sin disentimientos las dos recomendaciones siguientes:

- a) Cuestiones relativas al transporte marítimo (Recomendación A.IV.21) y
- b) Bases para un entendimiento en cuestiones relativas al transporte marítimo (Recomendación A.IV.22).

Con la primera de esas recomendaciones, de alcance institucional, guarda relación el párrafo 23 de la recomendación A.V.1, aprobada asimismo por unanimidad, en cuanto prevé el establecimiento de una comisión del comercio invisible que sería órgano auxiliar de la Junta de Comercio y Desarrollo. Finalmente, la Conferencia aprobó por 92 votos contra 7 y 17 abstenciones el duodécimo principio especial de la recomendación A.I.1, que también tiene que ver con el transporte marítimo y con otros aspectos del comercio de invisibles. En otras secciones del presente documento se comentan en términos generales las dos recomendaciones últimamente citadas.

5. Evaluación general de los resultados de la Conferencia en materia de transporte marítimo

Como declaró el presidente del grupo de trabajo, al presentar su informe a la Comisión III, las discusiones que tuvieron lugar en aquél, fueron de importancia histórica. En efecto, por primera vez los países desarrollados y los países en desarrollo habían podido confrontar dentro de las Naciones Unidas, sus puntos de vista sobre cuestiones de transporte marítimo.

En la recomendación de alcance institucional los países marítimos aceptaron la conveniencia de procedimientos intergubernamentales, incluyendo en caso necesario el establecimiento de un comité "para fomentar la comprensión y la cooperación en materia de transportes marítimos y para estudiar los aspectos económicos de dichos transportes". La recomendación, sin embargo, deja abierta la alternativa entre el establecimiento de tales procedimientos y eventualmente de tal comité "como parte del sistema institucional que se creare en virtud de decisiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo" o dentro del sistema general de las Naciones Unidas. Varios países marítimos importantes opinaron que no se requería un nuevo mecanismo institucional adicional, que su creación

/era prematura

era prematura o que la materia incumbía a la Organización Consultiva Marítima Intergubernamental (OCMI), como organismo especializado de las Naciones Unidas. Los países en desarrollo estimaron que la OCMI no estaría en condiciones de llevar a cabo las actividades resultantes de la Conferencia en el aspecto económico de los transportes marítimos.^{17/}

El carácter inconcluso de las deliberaciones de la Conferencia relativas a la maquinaria institucional que se requeriría para el transporte marítimo, se deduce también de las disposiciones del párrafo 23 de la recomendación A.V.1, sobre métodos y organización institucionales para aplicar las medidas relativas a la expansión del comercio internacional. Dichas disposiciones prevén el establecimiento, por la Junta de Comercio y Desarrollo, de "una comisión del comercio invisible y de la financiación relacionada con el comercio".

^{17/} Durante los debates en el grupo de trabajo pareció plantearse el problema de una posible reorganización de la OCMI, pero el informe correspondiente no se refiere expresamente a este aspecto. La OCMI se compone en la actualidad de 57 Estados Miembros. A mediados de 1963 formaban parte de ella ocho países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Ecuador, Haití, Honduras, México, Panamá y la República Dominicana); de los 77 países en desarrollo, 27 eran miembros de la Organización, incluyendo los ocho mencionados. Entre los Estados Miembros se encuentran la Unión Soviética y otros tres países de la Europa Oriental. Además de la Asamblea, constituida por todos los Estados Miembros, la OCMI cuenta con un Consejo de 16 miembros, con atribuciones muy amplias, el que en la fecha indicada estaba formado por Argentina, Australia, Bélgica, Canadá, los Estados Unidos, Francia, Grecia, India, Italia, Japón, Noruega, los Países Bajos, la República Federal de Alemania, el Reino Unido, Suecia y la Unión Soviética. El 10 de septiembre último comenzó en Londres un período de sesiones extraordinario de la Asamblea de la OCMI a fin de examinar, entre otros asuntos, el de la reforma de la composición del Consejo. No se dispone todavía de informaciones sobre los acuerdos adoptados en esa Asamblea extraordinaria.

Estipulan además que "la Junta estudiará especialmente los medios institucionales adecuados para ocuparse de los problemas del transporte marítimo", teniendo en cuenta las recomendaciones A.IV.21 y A.IV.22. Las atribuciones de la referida comisión y del organismo auxiliar que establezca la Junta para los transportes marítimos "se aprobarán previa consulta con los órganos apropiados de las Naciones Unidas y tendrán plenamente en cuenta la conveniencia de evitar duplicaciones en sus funciones".

Aunque los países en desarrollo no lograron resultados concretos e inmediatos en esta materia, el acuerdo unánime de compromiso al que se llegó en la recomendación A.IV.22 puede constituir un buen punto de partida.

En efecto, según las bases para un entendimiento (recomendación A.IV.22, todos los países convinieron en que el sistema de conferencias marítimas es necesario para asegurar tarifas estables y servicios regulares. Al aceptar dichas bases, los países marítimos reconocieron que el funcionamiento de las conferencias adolece de defectos y que, como primer paso para un funcionamiento más adecuado de las mismas, debería establecerse un sistema de consultas bien organizado entre las conferencias y los organismos representativos de los fletadores o usuarios, sobre una base nacional y regional. El punto básico de divergencia era la objeción de los países en desarrollo, los cuales sostenían que tal sistema de consultas sólo tendría un carácter privado y comercial, que no preveía una participación directa de los gobiernos y que debían establecerse mecanismos internacionales de carácter intergubernamental, tanto dentro de las Naciones Unidas como dentro de las respectivas regiones.

Los países marítimos aceptaron que dentro del sistema de consultas previsto en las bases para un entendimiento podrían plantearse una serie de cuestiones que han sido objeto de muchas de las principales aspiraciones y quejas de los países latinoamericanos.^{18/} La eficacia de la acción

^{18/} Conforme a la recomendación A.IV.22, en el sistema de consultas podrían plantearse las cuestiones siguientes: publicación de las tarifas de las conferencias, notificación con una razonable antelación de los aumentos en los fletes, regulación de las condiciones relativas a tarifas "duales" y rebajas diferidas, adecuación de los servicios marítimos en las diversas rutas, medidas de fomento de las exportaciones de los países en desarrollo y del comercio intrarregional y racionalización de las rutas y fletes marítimos según las exigencias del desarrollo.

/que puedan

que puedan emprender los países latinoamericanos dependerá en alto grado, por consiguiente, de las medidas que se tomen para fomentar el establecimiento de los organismos de fletadores o para reforzarlos donde ya existen. Tanto para los futuros estudios relativos a los transportes marítimos como para la acción dentro del sistema de consultas, es de gran importancia también el proyecto de recomendación de los países en desarrollo que defina en amplios términos los objetivos y las aspiraciones de estos países, tanto en escala mundial como regional.

Los países marítimos no aceptaron, en materia de transportes marítimos y de desarrollo de las marinas mercantes, el principio de la preferencia sin reciprocidad, sustentado por los países en desarrollo. Mantuvieron, por ende, su oposición a toda medida preferencial o discriminatoria, en particular a la discriminación por banderas y a la asignación de cuotas de tráfico en el transporte marítimo.

Si bien es verdad que las inversiones en las flotas mercantes deben justificarse ante todo económicamente, no lo es menos que la creación y expansión de esas flotas constituyen un factor de desarrollo económico y diversificación estructural, al tiempo que pueden coadyuvar en la mejora del balance de pagos. De ahí la posibilidad de concebir ciertas medidas que tiendan a dar empleo a las flotas incipientes.

Hubo acuerdo unánime en reconocer la importancia de los problemas portuarios y de la racionalización de las operaciones portuarias como factor de reducción de los costos en el transporte marítimo. Con este propósito, según la recomendación A.IV.22, debe suministrarse ayuda y financiación internacionales, así como asistencia técnica en condiciones favorables.

T U R I S M O

(Recomendación A.IV.24)

1. Aspiraciones de los países latinoamericanos

La reunión de la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana, celebrada en Alta Gracia, adoptó al respecto la conclusión siguiente:

"Favorecer el incremento del turismo hacia los países en vía de desarrollo mediante la adopción de medidas tales como: la elevación de los niveles de asignación de divisas para viajes al exterior existentes en países desarrollados; la simplificación de las formalidades en materia de viajes y el establecimiento de programas de asistencia técnica en

/turismo y

turismo y de ayuda financiera para mejorar el equipamiento turístico de los países en desarrollo. Esta acción deberá estimular de un modo especial esfuerzos coordinados de promoción turística a escala regional, que encaren dichos países."

2. Deliberaciones acerca de los problemas relacionados con el turismo

Durante las extensas deliberaciones acerca de los problemas relacionados con el turismo, los representantes de los países en vías de desarrollo insistieron particularmente en la necesidad de mayor ayuda financiera y técnica internacional para la promoción del turismo en sus países. Por su parte, los representantes de los países desarrollados subrayaron que el turismo era además un campo idóneo para las inversiones privadas extranjeras. Un aspecto interesante de las discusiones era el énfasis en que el sector "turismo" no debería considerarse como un sector económico marginal o aislado.

El fomento del turismo exige considerables inversiones en un gran número de facilidades materiales, así como en servicios y campañas de promoción y publicidad. En muchos casos, esos gastos superan a los recursos de los países en desarrollo, a lo que se agrega que el rendimiento no suele ser inmediato, ya que los frutos efectivos y el desarrollo de un volumen sustancial de turismo pueden requerir el transcurso de varios años antes de hacerse sentir en términos económicos. Algunos representantes se refirieron a la posibilidad de arreglos o acuerdos regionales entre países en desarrollo para la creación de servicios de información y promoción turística, así como a la posible colaboración de los países desarrollados en este aspecto.

Durante las deliberaciones fueron presentados cinco proyectos de recomendación que hacían mayor o menor hincapié en los distintos aspectos del problema, pero en buena parte eran complementarios. A base de dichas iniciativas se elaboró un proyecto consolidado, que obtuvo la aprobación de la Comisión III.

3. La recomendación aprobada

La recomendación, aprobada sin disenso por la Conferencia, representa una síntesis de las discusiones y de los distintos proyectos, y recoge todas las aspiraciones de los países latinoamericanos. En ella se encarece a los gobiernos que tomen las medidas necesarias para poner en práctica las recomendaciones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Turismo y los Viajes Internacionales (Roma, 1963). Se recomienda en particular a los países desarrollados que adopten una serie de disposiciones para promover la expansión del turismo hacia los países en desarrollo y para eliminar obstáculos que lo afecten. A los países en desarrollo se les invita a que, por su parte, adopten medidas efectivas con el mismo propósito. También contiene la recomendación una serie de medidas que, para el fomento del turismo hacia los países en desarrollo, podrían tomar las organizaciones financieras internacionales.^{19/}

SEGUROS Y REASEGUROS (Recomendación A.IV.23)

1. Aspiraciones de los países latinoamericanos

Las aspiraciones que los países latinoamericanos formularon en Alta Gracia pueden resumirse como sigue:

- a) Dentro de la creciente participación de los países en desarrollo en las transacciones internacionales por concepto de seguros y reaseguros en beneficio de sus balances de pagos, dichos países pueden adoptar medidas no sujetas a reciprocidad que no por ello fueren consideradas discriminatorias;
- b) Los países desarrollados no deberían incluir en sus programas de ayuda a los países en desarrollo, cláusulas que contradigan la necesidad en que se encuentran estos países de proteger sus actividades en materia de seguro y reaseguro;
- c) Los países en desarrollo podrían crear entidades regionales de reaseguros;
- d) Deberían establecerse con alcance internacional, cláusulas uniformes para los seguros de transportes;
- e) Asimismo debería lograrse la unificación e intercambio de estadísticas sobre seguros y reaseguros en general.

^{19/} Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Asociación Internacional de Fomento, Corporación Financiera Internacional, Fondo Especial de las Naciones Unidas, Junta de Asistencia Técnica, etc.

2. Posiciones de los países desarrollados y de los países en desarrollo

Un gran número de representantes de los países en desarrollo y de los desarrollados participaron en los debates relativos a los problemas de seguros y reaseguros. Los de los países en desarrollo destacaron la importancia de los desembolsos por seguros en sus balances de pagos e insistieron en la conveniencia de crear o ampliar sus mercados nacionales de seguros y reaseguros, así como de aumentar su capacidad de retención en cuanto a los fondos provenientes de los seguros. En estas medidas veían un factor favorable al desarrollo económico, sobre todo por la contribución que suponen a la movilización del ahorro nacional hacia inversiones productivas.

Los excedentes de la retención nacional de los países en desarrollo no deberían volver a los mercados tradicionales, sino concentrarse y redistribuirse regionalmente entre los propios países en desarrollo. Las medidas que se adoptaran en este sentido no debían considerarse discriminatorias. El carácter esencialmente internacional de los seguros y reaseguros resultaría reforzado y no debilitado con la realización de los objetivos perseguidos por los países en desarrollo. Las delegaciones de doce países en desarrollo, entre los que se encontraban la Argentina, el Brasil, Costa Rica, Chile y el Perú, presentaron un proyecto de recomendación que comprendía las siguientes medidas: a) concesión por los países desarrollados de asistencia técnica y servicios de formación; b) inversión de las reservas técnicas y de los depósitos de garantía en los países en desarrollo; c) creación de instituciones regionales de reaseguros; d) examen por las organizaciones internacionales competentes de la posibilidad de adoptar cláusulas uniformes para los seguros de transportes (mercancías) y de criterios uniformes para la compilación de estadísticas de seguros y reaseguros.

Los representantes de los países desarrollados observaron que una política de seguros puramente nacional o con una autonomía excesiva tropezaría con dificultades técnicas y financieras, debido a que los riesgos no estarían suficientemente distribuidos o redistribuidos.

/Hicieron mucho

Hicieron mucho hincapié en el carácter internacional de los mercados de seguros y reaseguros y opinaron que las medidas de protección y discriminación podrían tener efectos contrarios a su eficacia. El incipiente desarrollo del seguro de vida en los países no desarrollados también limita las posibilidades de reinversión. La diversidad de las cláusulas relativas al seguro y la falta de uniformidad en las estadísticas, por su parte, reflejan la variedad de las condiciones económicas y de las disposiciones gubernamentales en el mundo.

3. La recomendación aprobada

A iniciativa de los doce países antes referidos y de los dos países desarrollados (Francia y el Reino Unido), se aprobó finalmente por mayoría de 100 votos contra uno (los Estados Unidos) y 12 abstenciones, un proyecto de recomendación revisado en el que se recogen ciertos puntos de acuerdo entre los países en desarrollo y los desarrollados, pero con el que en modo alguno se pretende resolver todos los aspectos de los problemas relacionados con los seguros.

La recomendación acoge en buena parte las aspiraciones de los países latinoamericanos. Con respecto al fortalecimiento de los mercados nacionales y regionales de seguros y de reaseguros de los países en desarrollo y del aumento de su capacidad de retención, la recomendación aconseja a los países desarrollados que apoyen "toda medida razonable" que tenga como objetivo tales aspiraciones. Mediante adecuadas condiciones de seguridad y liquidez, las reservas técnicas y los depósitos de garantía deberían invertirse en los países de donde provengan las primas. Se recomienda además no imponer condiciones limitativas del derecho de los países en desarrollo a exigir que los seguros se contraten en el mercado nacional, y que los organismos internacionales competentes examinen la posibilidad de adoptar cláusulas uniformes para los seguros de transportes y criterios uniformes para la compilación de estadísticas.^{20/}

^{20/} Durante los debates se insinuó que tales estudios podrían efectuarse en cooperación con la Asociación Internacional de Derecho de los Seguros.

POSIBLES LINEAS DE ACCION

1. Transportes y fletes marítimos

Parece de la mayor urgencia que la Junta de Comercio y Desarrollo, órgano permanente de la Conferencia, establezca el comité de transportes y fletes marítimos previsto en la recomendación A.IV.21. Según la recomendación A.V.1, "la Junta establecerá los órganos auxiliares que sean necesarios para poder desempeñar eficientemente sus funciones", en particular una "comisión del comercio invisible y de la financiación relacionada con el comercio". La misma recomendación agrega, sin embargo, que "la Junta estudiará especialmente los medios institucionales adecuados para ocuparse de los problemas del transporte marítimo", y tendrá en cuenta las recomendaciones A.IV.21 y A.IV.22. Estas últimas recomendaciones son la de alcance institucional y la que formula las "bases para un entendimiento en cuestiones relativas al transporte marítimo". En vista de la gran heterogeneidad de los varios aspectos del comercio invisible y las características específicas de los transportes marítimos, parecería más adecuado que la Junta estableciese un órgano auxiliar especial en la materia, aparte de la comisión que se ocuparía de los demás aspectos del comercio invisible y de los problemas de la financiación relacionada con el comercio. Si no se hace así, podría crearse una subcomisión de transporte marítimo dentro de la mencionada comisión del comercio invisible y de la financiación relacionada con el comercio. Los países desarrollados opinaban que los asuntos relativos a transportes marítimos eran de la incumbencia de la OCMI. Sin embargo, en esta materia cabe confirmar la opinión sustentada por los países en desarrollo, según los cuales la OCMI no estaría en condiciones de llevar a cabo las actividades resultantes de la Conferencia en la esfera económica de los transportes y fletes marítimos.

En cuanto a las posibles atribuciones del comité sobre transportes y fletes marítimos que estableciera la Junta de Comercio y Desarrollo, parece razonable que las bases para un entendimiento en cuestiones relativas al transporte marítimo podrían asentarse en lo recomendado por la Conferencia. Incluirían, por consiguiente los

/diversos extremos...

diversos extremos enumerados en los apartados a) a g) del párrafo 1 de la recomendación A.IV.22, así como los problemas portuarios y del fomento de las marinas mercantes de los países en desarrollo, a que se refieren los párrafos 2 y 3 de la misma recomendación. Además, deberían ser objeto de estudio los problemas relacionados con el sistema de consultas propuesto en el párrafo 1. También podrían examinarse periódicamente el progreso alcanzado en la materia y las nuevas medidas que conviniese adoptar. A petición de los gobiernos, la Secretaría de la CEPAL podría prestar su amplia colaboración, conjuntamente con las demás comisiones regionales, a los estudios de la Junta de Comercio y Desarrollo sobre los puntos referidos anteriormente.

En vista de las innumerables y complejas tareas inherentes al establecimiento del sistema de consulta con las conferencias y empresas marítimas propuesto en la recomendación A.IV.22, los gobiernos latinoamericanos deberían examinar con urgencia los problemas que plantea en sus respectivos países el establecimiento de tal sistema y las medidas que podrían tomarse al respecto. En este sentido, conveniría preparar ante todo un inventario de los organismos que podrían formar parte de los consejos de fletadores a que se refieren las bases para un entendimiento. La Secretaría de la CEPAL podría reunir también la información pertinente sobre la experiencia de otros países, y transmitirla a los gobiernos latinoamericanos junto con un informe sugiriendo posibles fórmulas de organización del sistema de consultas en América Latina.

El problema ya ha sido objeto de estudio en la Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente (CEALO), cuyo Comité de Comercio ha recomendado que los gobiernos establezcan, dentro de los ministerios u otros organismos competentes o en cooperación con organizaciones comerciales y empresas marítimas, "unidades para el estudio de los fletes" (freight study units). La propia CEALO acordó además que se reúna un comité especial a fin de emprender los estudios necesarios, sugerir programas practicables y recomendar la maquinaria institucional necesaria para la realización de los objetivos regionales en materia de transporte marítimo.

/Teniendo en

Teniendo en cuenta esta experiencia, los gobiernos latinoamericanos - dentro de los organismos gubernamentales competentes y en cooperación con las organizaciones comerciales y empresas marítimas - podrían establecer divisiones o unidades para el estudio sistemático de todos los problemas relativos a los fletes y a su incidencia en el comercio exterior y en el desarrollo del mismo. También podría preverse la reunión de un comité especial semejante al que reunirá la CEALO. Dicho comité podría convocarse para el segundo semestre de 1965, cuando hayan avanzado suficientemente los estudios preliminares que eventualmente haría la Secretaría de la CEPAL y una vez establecido el comité de fletes y de transportes marítimos de la Junta de Comercio y Desarrollo.

Conforme a la recomendación A.IV.22, deben hacerse mayores esfuerzos para mejorar los servicios portuarios; "con ese propósito, debe suministrarse ayuda y financiación internacionales y asistencia técnica en condiciones favorables". A este respecto podría darse especial atención, en los planes y programas de desarrollo, a los problemas de mejora y de racionalización de los puertos y de las operaciones portuarias, a la elaboración de proyectos específicos de inversiones para rehabilitación y modernización de los puertos, a fin de presentar los proyectos respectivos a las instituciones internacionales de crédito.

En particular, sería importante llevar a la práctica cuanto antes una resolución de la Conferencia de Punta del Este relativa a puertos. En ella, considerando que se trata de un problema de interés común para los países latinoamericanos y que podría abordarse como un proyecto multinacional, se pedía a las Secretarías de la CEPAL y de la OEA: a) que realizaran en conjunto un estudio técnico de los puertos latinoamericanos, con la correspondiente estimación de las inversiones necesarias, y b) que constituyera para ello un grupo especial de trabajo, pidiendo la colaboración a los países interesados y al Gobierno de los Estados Unidos, para obtener la asistencia técnica y financiera necesaria. Después de la Conferencia de Punta del Este, las secretarías de la CEPAL y la OEA han colaborado estrechamente en una serie de trabajos preparatorios para llevar a ejecución el proyecto

/en cuestión.

en cuestión. En las condiciones actuales, parece urgente avanzar en el proyecto, obteniendo para ello la asistencia financiera necesaria, sea del Gobierno de los Estados Unidos, del Banco Interamericano de Desarrollo o del Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso.

En los años 1963 y 1964, la Comisión Asesora de Transportes de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) ha venido estudiando un anteproyecto de convenio general de transporte marítimo, fluvial y lacustre dentro del Tratado de Montevideo. Este anteproyecto, que se refiere al tráfico marítimo intrazonal y ha sido elaborado en virtud de una resolución de la Segunda Conferencia de las Partes Contratantes de la ALALC (México, 1962), está siendo considerado actualmente por los Gobiernos Miembros. No es del caso entrar en un análisis del mismo, pero debe informarse que ha sido objeto de reservas por los representantes de algunos países miembros en la Comisión Asesora de Transportes.

La secretaría de la CEPAL está estudiando la materia a la luz de las discusiones y los resultados de la Conferencia sobre Comercio y Desarrollo. Los gobiernos de los países integrantes de la ALALC, al considerar de nuevo el anteproyecto mencionado, podrían completarlo, si procede, con cláusulas que acogiesen las disposiciones pertinentes de la recomendación A.IV.22 y del proyecto que los países en vía de desarrollo presentaron a la Conferencia. El estudio permanente de los problemas de transporte y fletes marítimos puede ser de gran importancia para asegurar el buen éxito y el funcionamiento adecuado del sistema de consulta en escalas nacional y regional previsto en la recomendación A.IV.22. La secretaría de la CEPAL podría, si así se le pide, orientar y coordinar los estudios efectuados por las "unidades para el estudio de fletes", cuya creación se recomendó antes.

La secretaría de la CEPAL podría intensificar sus estudios en materia de transportes marítimos y fletes, en estrecha coordinación y conjuntamente con las secretarías de la Conferencia sobre Comercio y Desarrollo, de las demás comisiones regionales de las Naciones Unidas y de la ALALC, así como con la Comisión Asesora de Transportes de la ALALC, con los organismos gubernamentales competentes y con los organismos de fletadores y conferencias marítimas que formarían parte del sistema de consulta propuesto. Para ello sería preciso arbitrar los recursos necesarios, tanto financieros como de personal.

2. Turismo

El Congreso Interamericano de Turismo que se reunirá en Bogotá durante los meses de marzo y abril de 1965 podría estudiar medidas efectivas de alcance nacional y regional que permitieran conseguir los objetivos de la recomendación aprobada por la Conferencia en materia de turismo. También sería importante que el Congreso, en unión de los órganos turísticos nacionales y regionales, pudiera preparar proyectos específicos para su presentación a los organismos financieros citados en la recomendación.

Entre los órganos auxiliares de la Junta de Comercio y Desarrollo, previstos en la recomendación A.V.1, figura una "comisión del comercio invisible y de la financiación relacionada con el comercio". Dicha comisión podría examinar asimismo las medidas efectivas para impulsar el turismo hacia los países en desarrollo.

3. Seguros y reaseguros

Teniendo en cuenta las recomendaciones de la Conferencia en materia de seguros, convendría que los gobiernos latinoamericanos pudieran acordar:

- a) Que la comisión del comercio invisible y de la financiación relacionada con el comercio, cuyo establecimiento como órgano auxiliar de la Junta de Comercio y Desarrollo prevé la recomendación A.V.1, examine la posibilidad de implantar a la mayor brevedad posible medidas efectivas en cumplimiento de los objetivos de la recomendación A.IV.23, en particular las conducentes al fortalecimiento de los mercados nacionales y regionales de seguros y reaseguros de los países en desarrollo;
- b) Que la Secretaría de la CEPAL, con la colaboración de un consultor experto en seguros, emprenda un estudio en busca de conclusiones y recomendaciones concretas y prácticas para aplicar en América Latina las recomendaciones de la Conferencia en cuanto expresan las aspiraciones de los países latinoamericanos en materia de seguros y reaseguros.

VI

EL SISTEMA INSTITUCIONAL.

INTRODUCCION

1. La posición latinoamericana y las conclusiones de Alta Gracia

El proyecto latinoamericano de reestructuración del sistema institucional recomendaba "la creación de una Organización Internacional de Comercio, dentro del sistema de las Naciones Unidas, para tratar los problemas de comercio internacional atendiendo a las necesidades del desarrollo". Dicha organización debería ser universal, abarcando por lo tanto a todos los países y sistemas económicos, y sus características principales serían las siguientes:

- a) Gozar de autoridad suficiente para garantizar el cumplimiento de sus decisiones;
- b) Tener capacidad para suministrar en forma permanente el impulso central a toda labor relacionada con el comercio y el financiamiento internacionales considerados como instrumentos de desarrollo económico;
- c) Ser un órgano de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de conformidad con el artículo 22 de la Carta;
- d) Mientras el nuevo organismo se pusiera en marcha, quedaría en funciones la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, la cual informaría a la Asamblea General a través del Consejo Económico y Social y celebraría sesiones ordinarias cada dos años;
- e) Las funciones de la Conferencia serían, principalmente, fijar principios y políticas sobre comercio internacional atendiendo fundamentalmente a las necesidades del desarrollo, establecer los medios de acción y proponer los instrumentos necesarios para llevarlos a la práctica, evaluar críticamente y promover la revisión y coordinación de las actividades de los organismos

- e instituciones internacionales que actúan en el campo del comercio internacional y promover la coordinación de las políticas comerciales y financieras internacionales en relación con las necesidades de desarrollo;
- f) La Conferencia tendría un Consejo Ejecutivo, constituido como órgano de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el cual debería celebrar al menos dos períodos de sesiones por año, y lo formarían 34 Estados Miembros, con una composición igual a la de la Mesa Directiva de la Conferencia de Ginebra;
- g) Las funciones principales del Consejo serían cumplir los mandatos de la Conferencia manteniendo la continuidad de sus tareas, preparar las sesiones ordinarias de la misma, encomendar a la Secretaría General la preparación de los informes y documentos necesarios, supervisar la ejecución de las decisiones adoptadas por la Conferencia, y aprobar y elevar a la Conferencia un Informe sobre sus labores;
- h) Bajo ese Consejo Ejecutivo funcionarían cuatro comités:
- 1) Uno encargado de las relaciones entre países desarrollados y países en vías de desarrollo;
 - 2) Uno encargado de las relaciones entre países de economía centralmente planificada y países con economía de mercado;
 - 3) Uno encargado de las relaciones entre países en desarrollo;
 - 4) Uno encargado de preparar las bases para la creación de la Organización Internacional del Comercio, y de asesorar al Consejo Ejecutivo en la evaluación crítica, revisión y coordinación de los otros organismos internacionales relacionados con el comercio internacional.
- i) La Conferencia tendría una Secretaría General, a cargo de un Director General, que dependería del Secretario General de las Naciones Unidas.

/El proyecto

El proyecto del Grupo Latinoamericano de los 19 países se basaba en las conclusiones de la Reunión de Alta Gracia, y seguía fielmente sus aspectos principales, aunque completandó o precisando algunos puntos. El proyecto de recomendación era, por ejemplo, más enfático que el texto de Alta Gracia en cuanto a la creación de una nueva Organización Internacional del Comercio. Se eliminaba la referencia a que el GATT seguiría siendo el organismo encargado de promover el comercio internacional. Se señalaban con mayor precisión que en Alta Gracia las funciones de la Conferencia y las de su Consejo Ejecutivo, y se daban mayores detalles sobre la constitución de éste y sobre las funciones de la Secretaría.

2. Otras proposiciones

Este proyecto inicial del Grupo Latinoamericano circuló al mismo tiempo que otros tres proyectos: uno presentado por los países de economía centralmente planificada, otro por varios países afroasiáticos (Birmania, Ghana, Indonesia, Nigeria y Siria) y otro presentado por algunos países desarrollados con economía de mercado. El proyecto de los países afroasiáticos era muy parecido al latinoamericano, lo cual hizo relativamente fácil que se llegara a concertar un proyecto conjunto de todos los países en desarrollo.

Los otros dos proyectos, el de los países de economía centralmente planificada y el de los países desarrollados con economía de mercado, fueron a su vez revisados por sus autores y presentados de nuevo, con modificaciones que tendían a aceptar algunos puntos de vista de los países en desarrollo. Se estaba llevando a cabo así un proceso de acercamiento entre las diferentes posiciones que condujo a la aprobación unánime de un proyecto único por la Conferencia.

3. El proyecto conjunto de los países en desarrollo

El proyecto conjunto de los países en desarrollo tal como fue puesto a votación y aprobado en la Comisión IV, recogía todos los aspectos esenciales del proyecto latinoamericano. Mantenía la decisión de crear una organización nueva, de carácter universal, con autoridad suficiente para garantizar el cumplimiento de sus propias decisiones y las de las Naciones Unidas en materia de comercio internacional y desarrollo, y con capacidad de suministrar en forma permanente el impulso central a las labores relacionadas con el comercio y el desarrollo. La Conferencia de Comercio y Desarrollo quedaría funcionando como órgano de la Asamblea General, y una de sus funciones sería "revisar, evaluar y coordinar las actividades de otras instituciones que operan en la esfera del comercio y del desarrollo, con miras a su adaptación o integración paulatinas en la Organización de índole general". En la Conferencia, cada estado tendría un voto, y las cuestiones de fondo se decidirían por mayoría de dos tercios. Como órgano ejecutivo permanente se establecería un Consejo Ejecutivo, compuesto por 52 miembros, distribuidos según su representación geográfica y según la importancia comercial de los diferentes países. Se fijaban para dicho Consejo funciones muy variadas e importantes: actuar como órgano deliberante, ejecutivo y coordinador de los asuntos de competencia de la Conferencia cuando ésta no estuviere reunida; vigilar la aplicación de las decisiones de la Conferencia; pedir a la Secretaría la preparación de informes; solicitar asimismo informes a todos los organismos intergubernamentales o internacionales relacionados con el comercio y el desarrollo (incluyendo el GATT, la FAO, el BIRF, el FMI y la OIT), y mantener estrechas relaciones con las comisiones económicas regionales.

Además, el Consejo debería estudiar con preferencia los asuntos relativos al establecimiento de la Organización General del Comercio. De ordinario presentaría sus informes a la Conferencia. En los años en que ésta no se reuniera, los informes deberían dirigirse a la Asamblea General de las Naciones Unidas, con copia al Consejo Económico y Social.

/En el

En el Consejo, cada estado tendría un voto y las decisiones se tomarían por mayoría absoluta.

La Secretaría tendría carácter permanente y se dedicaría exclusivamente a los trabajos de la Conferencia, del Consejo y de sus órganos auxiliares. A su frente estaría un Secretario General, nombrado por la Asamblea General, a propuesta del Secretario General de las Naciones Unidas.

4. La posición de los países desarrollados
frente al proyecto conjunto

La votación del proyecto conjunto en el seno de la Comisión IV confirmó que todavía no estaban zanjadas varias diferencias básicas con respecto a la maquinaria institucional. A pesar de la gran mayoría con que se aprobó el proyecto de la Comisión, los países desarrollados de mayor importancia en el comercio internacional, que votaron en contra, representaban una fuerza muy grande, sin cuyo concurso sería difícil que la labor del nuevo organismo tuviera plena efectividad.

Los principales puntos de divergencia eran los siguientes:

a) Los países desarrollados con economía de mercado insistían en que no era necesario crear una nueva Organización Internacional de Comercio. Preferían que fuera la Conferencia, con sus órganos, la que asumiera la función permanente de promover las nuevas condiciones del comercio internacional.

b) Respecto a la jerarquía de la Conferencia, dentro del marco jurídico de las Naciones Unidas, los países desarrollados proponían que dependiera directamente del Consejo Económico y Social y que fuera convocada por éste, según el Artículo 62 de la Carta de las Naciones Unidas, o, alternativamente, conforme a los Capítulos IX y X de la misma carta.

c) Los países desarrollados con economía de mercado no querían dar a la Conferencia la amplitud de funciones que los países en desarrollo consideraban necesaria.

/d) Esos

d) Esos mismos países desarrollados pedían que los miembros del órgano permanente de la Conferencia fueran confirmados por el Consejo Económico y Social y que en dicho órgano se asegurara un puesto permanente a los 12 países de mayor comercio mundial. Los países desarrollados con economía de mercado preferían además un órgano permanente compuesto por un máximo de 40 miembros, frente a los 52 que los países en desarrollo proponían en su proyecto.

e) El punto crucial de divergencia entre los países desarrollados y los países en desarrollo fue el relativo al voto. Los países desarrollados querían asegurar que la simple mayoría numérica no fuera suficiente para adoptar decisiones en materia de comercio mundial, y pedían un sistema de voto calificado. Los países en desarrollo, por su parte, consideraban necesario respetar el sistema de votación de la Asamblea General, en la cual cada estado tenía un voto simple. Para ellos era esencial asegurar que el veto no pudiera impedir el examen y la aprobación de las decisiones encaminadas a la solución de sus problemas de comercio.

f) Los países desarrollados sólo preveían la creación de una comisión especializada, la de productos básicos, mientras que los países en desarrollo propugnaban la creación de otras dos, una para los productos manufacturados y otra para la financiación y el comercio de invisibles.

g) Existían asimismo divergencias en cuanto a las relaciones que deberían mantenerse entre el nuevo mecanismo y las organizaciones existentes dedicadas a asuntos de comercio.

LA RECOMENDACION APROBADA
(Recomendación A.V.1)

1. Exposición general

Desde el momento en que la Comisión IV aprobó el proyecto conjunto de los países en desarrollo, se intensificaron los esfuerzos para lograr un acercamiento entre la posición de éstos y la de los países desarrollados con economía de mercado. La fórmula final, a la cual se llegó de manera unánime, concilió los puntos de vista divergentes como sigue:

/a) En

a) En la parte introductoria de la recomendación, se suavizó bastante la idea de que las organizaciones internacionales actualmente existentes no están en condiciones de abordar todos los problemas del comercio y el desarrollo, lo que ha hecho necesarios nuevos arreglos institucionales en el campo del comercio mundial, tal como expresaba el proyecto de los países en desarrollo. Sin embargo, quedó vigente el principio de que debe establecerse un sistema institucional que complete el existente, para continuar el trabajo iniciado en la Conferencia y para llevar a la práctica sus recomendaciones, conclusiones y decisiones.

b) Desaparece toda decisión concreta respecto a la creación, dentro del sistema de las Naciones Unidas, de una nueva organización para el comercio. El esquema aprobado se basará exclusivamente, por ahora, en la reanudación periódica de la Conferencia, y en la creación de un órgano permanente de ésta, que se denomina Junta de Comercio y Desarrollo. La Conferencia se reunirá a intervalos no superiores a tres años.

c) La Conferencia será reconocida como órgano de la Asamblea General. Cabe presumir que se constituya con arreglo al Artículo 22 de la Carta, aunque no se dice expresamente en la recomendación.

d) En lo que toca a las funciones de la Conferencia, los países en desarrollo lograron que cubrieran - más específicamente que lo expresaba el proyecto de los países desarrollados - la búsqueda de una aplicación práctica de los principios y las políticas para solucionar los problemas de los países en desarrollo. A ese respecto, el proyecto de los países desarrollados sólo incluía "la formulación de principios y políticas" y "la revisión continuada de los mecanismos internacionales"; en el de los países en desarrollo se proponía que la Conferencia "ejerciera responsabilidad general, bajo la autoridad de la Asamblea General, en la promoción del comercio internacional y el desarrollo", y que a ese efecto "elaborara políticas", "estableciera los medios de acción y propusiera los instrumentos necesarios para poner en efecto tales principios y políticas".

/En la

En la recomendación aprobada se habla de "promover el comercio internacional con el propósito de acelerar las etapas de crecimiento", "formular principios y políticas" y "hacer propuestas para poner tales principios y políticas en efecto y tomar los demás pasos, dentro de su competencia, que puedan ser apropiados para tal fin".

La recomendación de que se trata está más cerca del proyecto de los países en desarrollo en lo concerniente a coordinación de los diversos organismos existentes. Aunque en el texto sólo se habla de los organismos colocados dentro del sistema de las Naciones Unidas en la versión final se concede a la Conferencia atribuciones para "facilitar la coordinación", cuando en el proyecto de los países desarrollados sólo se propugnaba "un reexamen continuado de los arreglos internacionales".

Por otra parte, la Conferencia asume también la función de tomar iniciativas para negociar y adoptar instrumentos multilaterales de comercio, aunque con la debida consideración a los órganos de negociación que actualmente existen.

e) En cuanto a la Junta, se establece con 55 miembros, satisfaciendo el deseo de los países en desarrollo. Los estados de mayor comercio conservan amplio margen para ser incluidos permanentemente en la Junta, pues se reservan 18 puestos para los países desarrollados con economía de mercado. Sin embargo, no se establece la obligación formal de que los principales 12 países del comercio mundial tengan un puesto permanente.

Por lo demás se respeta la aspiración de los países en desarrollo en el sentido de que cada estado tenga un voto no calificado. Las decisiones se tomarán por mayoría simple. Sin embargo, se prevé un sistema de conciliación, cuyos detalles procedimentales serán discutidos en la próxima reunión de la Asamblea General, tomando como base el estudio acerca del tema realizado por una comisión especial.^{21/} El procedimiento

^{21/} Con fecha 22 de septiembre el Secretario General de las Naciones Unidas anunció haber formado una Comisión Especial, integrada por doce miembros que actuarían a título personal y no en representación de sus gobiernos. Fue formada por nacionales de Australia, Francia, los Estados Unidos, la India, México, Paquistán, Polonia, el Reino Unido, el Senegal, la República Árabe Unida, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y el Uruguay. La Comisión inició sus labores el 28 de septiembre y las concluyó el 23 de octubre.

de conciliación deberá tener lugar antes de la votación en la Junta, y su finalidad es conseguir una base adecuada para la posterior adopción de recomendaciones que conlleven decisiones susceptibles de afectar los intereses financieros o económicos de determinados países.

Cualquier país puede someter a esa comisión especial propuestas relativas a la parte sustantiva de la recomendación, siempre que no contradigan el principio de la igualdad de voto entre todos los países.

f) Entre las funciones de la Junta se mantiene su facultad de tomar las medidas apropiadas para aplicar las recomendaciones de la Conferencia, facultad que debe ejercer "dentro de sus atribuciones".

g) El proyecto de los países en desarrollo daba al órgano permanente el encargo de pedir a las entidades intergubernamentales o internacionales, informes sobre los asuntos de su incumbencia que se relacionaran con el comercio y el desarrollo, y la facultad de hacerles recomendaciones. Esa facultad no figuraba en el proyecto de los países desarrollados. En la recomendación finalmente aprobada, esa facultad se limita a "tomar, según sea necesario, disposiciones para obtener informes de los organismos intergubernamentales cuyas actividades guarden relación con sus funciones y establecer relaciones con ellos".

h) La cláusula del proyecto de los países en desarrollo que daba al órgano permanente la función de "preparar, con prioridad, todo lo relacionado con el establecimiento de una nueva organización general para el comercio y desarrollo" queda suprimida en la recomendación final. Sin embargo, queda a cargo de la Conferencia de "estudiar a la luz de la experiencia la eficacia y la evolución ulterior de las disposiciones institucionales con el fin de recomendar los cambios, modificaciones y mejoras que puedan ser necesarias". A este efecto se examinará, entre otras cuestiones, "las relativas al establecimiento de una organización de índole general, integrada por todos los miembros del sistema de organizaciones de las Naciones Unidas, que se ocupe del comercio y de su relación con el desarrollo".

/i) En

i) En cuanto a las comisiones especializadas, la recomendación acoge la propuesta de los países en desarrollo al disponer taxativamente la creación de una comisión de productos básicos, otra de manufacturas y una tercera del comercio invisible y de la financiación relacionada con el comercio, sin perjuicio de las demás que sean necesarias. Tanto el proyecto de los países desarrollados como el de los países en desarrollo sugerían una comisión de productos básicos que debería asumir las funciones que hoy desempeñan la Comisión Internacional de Productos Básicos y la Comisión Interina de Coordinación de los Convenios Internacionales sobre Productos Básicos, especificación que se mantiene en la recomendación finalmente aprobada.

j) En lo fundamental, el proyecto de los países en desarrollo fue incluido literalmente en la recomendación final en lo que concierne a la Secretaría de la Conferencia y de sus órganos. La única diferencia consiste en haber suprimido la enumeración de funciones de la Secretaría.

2. Evaluación de la recomendación

La aspiración básica de los países en desarrollo en materia institucional era disponer de un organismo permanente en el cual sus problemas generales y específicos de comercio y desarrollo pudieran ventilarse coordinadamente dentro de un ambiente universal. El organismo propuesto por los países en desarrollo debía tener, además, cierta capacidad ejecutiva que le permitiera asegurar a sus decisiones y recomendaciones una aplicación efectiva, aunque fuera gradual.

En la prolongada y difícil negociación sobre este punto afloraron en Ginebra las dificultades de los países desarrollados para aceptar un cambio demasiado radical en el alcance jurídico y en las características formales de los organismos dedicados a los problemas comerciales. El Grupo de los 75 comprendió que en esta fase convenía limitar sus aspiraciones y aceptar progresos relativamente menos espectaculares.

/Los avances

Los avances logrados en la recomendación descrita deben considerarse bastante satisfactorios. Se llegó concretamente a la implantación de una nueva estructura jurídica llamada a tener importante gravitación en el proceso hacia una nueva estructura comercial más favorable para los países en desarrollo.

En efecto, se aseguró la permanencia de una institución de carácter universal capaz de formular políticas sobre los problemas comerciales de los países en desarrollo, y de seguir el curso de su ejecución. Esa institución, la Conferencia, tendrá un órgano permanente que dará continuidad a sus trabajos. Los países en desarrollo podrán usar en dicho organismo su derecho a sufragio, aunque por motivos prácticos se procurará que las posiciones divergentes se acerquen por medio de un procedimiento conciliatorio cuando se trate de proyectos que puedan afectar sustancialmente los intereses económicos o financieros de uno o más países. La Conferencia y su órgano permanente estarán plenamente capacitados para buscar la forma de hacer viable y efectiva una nueva política de comercio internacional. Se dispondrá de una Secretaría especializada, la cual trabajará con autonomía, en estrecho contacto con los órganos de las Naciones Unidas, colaborando sistemáticamente con las comisiones económicas regionales y en coordinación con los demás organismos de las Naciones Unidas que tienen algo que ver con cuestiones de comercio. Como punto de partida para su trabajo, la nueva estructura institucional dispondrá del conjunto de recomendaciones aprobadas por la Conferencia de Ginebra.

Desde el punto de vista de los fines que se persiguen, parece evidente que el mecanismo institucional aprobado en Ginebra constituye una herramienta jurídica por lo menos tan efectiva como lo habría sido un organismo autónomo, siempre que éste hubiera recibido las mismas facultades y atribuciones que la Conferencia. La diferencia parece ser sobre todo de forma, pues las posibles lagunas cabe llenarlas con reformas que no son peculiares de un organismo autónomo y que bien podrían incorporarse a través de decisiones de la propia maquinaria institucional aprobada en Ginebra.

Por otra parte, el párrafo 31 de la recomendación dispone que una de las tareas de la Conferencia y de la Junta será estudiar las cuestiones relativas al establecimiento de una organización de índole general. Los países en desarrollo, por lo tanto, podrían continuar observando la forma como actúe la estructura institucional recién creada disponiéndose a volver a plantear, si lo creyesen necesario, la creación de una nueva organización autónoma.

La capacidad de obligar jurídicamente a todos sus miembros, cuando se trate de decisiones operacionales o de la adopción de políticas concretas, dependerá de que se llegue a acuerdos de conciliación entre los países en desarrollo y los países desarrollados.

No queda claramente expresado en la recomendación el papel que seguirá desempeñando el GATT ni las formas de coordinación que podrán empezar a funcionar con respecto a este organismo. Los esfuerzos iniciales de los países en desarrollo se dirigen, en general, a lograr que el GATT quedara incorporado al nuevo mecanismo institucional, formando parte de él y recibiendo de sus más altas autoridades las orientaciones para su acción, o por lo menos a establecer formas sistemáticas de coordinación que en el plano de las reducciones tarifarias y demás actividades del GATT, aseguraran que se llevarían a cabo tendiendo en cuenta el criterio del organismo mundial de comercio y las necesidades especiales de los países en desarrollo.

Con arreglo al párrafo 18 de la recomendación, la Junta de Comercio y Desarrollo "tomará, según sea necesario, disposiciones para obtener informes de los organismos intergubernamentales cuyas actividades guarden relación con sus funciones y establecer relaciones con ellos"; además, "con el fin de evitar duplicaciones, deberá valerse siempre que sea posible de los informes pertinentes presentados al Consejo Económico y Social y otros órganos de las Naciones Unidas". Esto quiere decir, en la práctica, que el GATT podrá permanecer aislado de la nueva estructura y que sólo a base de acuerdos especiales se establecerían relaciones entre el GATT y la Conferencia.

/Lo que

Lo que el GATT pueda hacer en pro de los intereses de los países en desarrollo seguirá dependiendo de la decisión de sus miembros, ya se exprese a través de los programas o planes elaborados por el mismo GATT o a través de los acuerdos en que sus miembros convengan dentro de la Conferencia y que posteriormente se cumplan a través del mecanismo del GATT. Por otra parte, según el párrafo 3, apartado d) de la recomendación, la Conferencia tendría atribuciones para "revisar y facilitar en general la coordinación de las actividades de otras instituciones que formen parte del sistema de las Naciones Unidas en la esfera del comercio internacional". Más aún, el mismo párrafo 3, apartado e), establece la facultad de "iniciar medidas, cuando sea pertinente, en cooperación con los órganos competentes de las Naciones Unidas, para negociar y aprobar instrumentos jurídicos multilaterales en la esfera del comercio", teniendo en cuenta la "capacidad" de los órganos de negociación ya existentes y sin duplicar sus actividades.

3. Funciones de la Conferencia

Los apartados b) y c) del párrafo 3 expresan las funciones fundamentales de la Conferencia: deberá formular principios y políticas, y presentará propuestas para llevar a la práctica dichos principios y políticas.

Su capacidad de hacer obligatorios esos principios y políticas para que se conviertan en un verdadero instrumento jurídico dependerá, como se dijo antes, del grado de consenso que obtengan en su aprobación.

4. Procedimiento de conciliación

Haber dejado a una comisión especial la tarea de proponer fórmulas para acudir a procedimientos de conciliación entre los países desarrollados y los países en desarrollo, en todos aquellos casos en que se trate de problemas o decisiones que puedan afectar los intereses de los países miembros, fue decisivo para transar el serio conflicto de posiciones en que se encontró la Conferencia de Ginebra respecto a los sistemas de voto en el nuevo mecanismo institucional. Dicha comisión especial deberá rendir un informe en el próximo período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Es de esperar que dicho informe sea plenamente aceptable, tanto para los países desarrollados como para los países en desarrollo, y que, por consiguiente, sea superado el último problema que quedó sin resolver en Ginebra para el establecimiento de un mecanismo institucional realmente efectivo. El empeño de los países en desarrollo por mantener el principio de que cada estado tenga un voto en la Conferencia y en la Junta parece plenamente justificado. Sin embargo, no sobra advertir que, en la etapa de votación, y cuando se trate de decisiones o posiciones sobre asuntos sustantivos que deban significar un compromiso formal, la aquiescencia de los países desarrollados es casi siempre indispensable para hacer operativas tales decisiones. De ahí que deba buscarse algún procedimiento conciliatorio previo. La conciliación parece ser, por lo tanto, un procedimiento que los propios países en desarrollo deberían considerar como un medio de aumentar la posibilidad de alcanzar resultados prácticos.

La utilización de su poder mayoritario, del que podrían valerse para dejar señalada la voluntad o las aspiraciones insatisfechas de los países en desarrollo, siempre sería un recurso final en aquellos casos en los que el procedimiento de conciliación no hubiera tenido resultado alguno.

Otro punto del tema institucional que merece destacarse es el importante papel que dentro del nuevo mecanismo institucional pueden desempeñar las comisiones económicas regionales. En la recomendación adoptada en Ginebra, se menciona expresamente la estrecha coordinación que deberá existir entre la secretaría de la Conferencia y las nombradas comisiones regionales. Esa coordinación será muy útil para que las regiones expresen sistemáticamente sus aspiraciones y sus puntos de vista y para que sea posible realizar diversos trabajos técnicos que serán requeridos, en los cuales podrían ser sumamente útiles la experiencia de las comisiones en temas especializados y su conocimiento de las regiones respectivas. Además, las comisiones regionales podrían continuar asesorando a los países que las forman en sus esfuerzos por estudiar y esclarecer las posiciones que adoptarían ante los diversos aspectos que vayan surgiendo del trabajo de la Conferencia. Para ello, los contactos entre las distintas comisiones regionales serán muy útiles.

POSIBLES LINEAS DE ACCION

Las posibles líneas de acción cabe resumirlas en dos puntos básicos a saber:

1) Continuar apoyando en términos generales y concretamente en la próxima reunión de la Asamblea General, el establecimiento de un mecanismo institucional efectivo, siguiendo los términos de la recomendación aprobada en la Conferencia de Ginebra.

2) Buscar el fortalecimiento de dicho organismo en el futuro, para que llegue a ser cada vez más el instrumento de acción que esperan los países en desarrollo.

LA INTENSIFICACION DEL COMERCIO ENTRE LOS PAISES EN DESARROLLO

INTRODUCCION

El propósito central que los países latinoamericanos buscaban en Ginebra en esta materia, según las conclusiones adoptadas en Brasilia y Alta Gracia, era que las normas del comercio mundial se revisaran en tal forma que permitieran y aún facilitarían la integración regional. Esa revisión habría de efectuarse en varios campos básicos; a) autorización para que los países en desarrollo pudieran concederse entre ellos preferencias comerciales, sin hacerlas extensivas a los países desarrollados; b) consecuentemente con lo anterior, dotar de suficiente flexibilidad a las reglas internacionales necesarias para llevar a cabo los procesos de integración entre países en desarrollo; c) tomar en cuenta los sistemas bilaterales de pagos y de comercio, como instrumentos que en ocasiones podrían facilitar el comercio entre países en desarrollo; d) movilizar la adecuada colaboración internacional para el avance de los procesos de integración regional de los países en desarrollo, incluyendo el financiamiento de los intercambios respectivos y la solución de los problemas que se oponían a la integración (falta de transportes, de servicios bancarios, de mecanismos y vinculaciones financieras, etc.)

América Latina demostró ser en Ginebra, de todas las regiones en desarrollo, la más interesada en promover la discusión y la adopción de decisiones de la Conferencia con respecto a este tema. Esa posición es muy comprensible si se tiene en cuenta que precisamente en América Latina se están desarrollando, de manera efectiva, dos movimientos regionales de integración.

LAS RECOMENDACIONES APROBADAS

(Recomendaciones A.II.5 y A.II.8)

Los demás países en desarrollo apoyaron en general las iniciativas latinoamericanas, las cuales pudieron expresarse a través de dos proyectos de recomendación, que presentó conjuntamente el Grupo de los 75. Esos proyectos fueron aprobados unánimemente por la Conferencia y recogen en lo esencial todas las aspiraciones de la Carta de Alta Gracia. Aunque el apoyo a los acuerdos bilaterales de pagos quedó bastante diluído, ambas recomendaciones deben considerarse muy constructivas y de posible aplicación práctica inmediata.

/En efecto,

En efecto, en ellas quedan consignados varios objetivos y principios de gran significación para los países en desarrollo, en especial para América Latina. Los principales son los siguientes:

a) La importancia de la acción encaminada a fomentar y facilitar el comercio entre los países en desarrollo, especialmente a través de los movimientos de integración regional;

b) La necesidad de que los países desarrollados faciliten tales movimientos de integración regional, especialmente a base de que las normas reguladoras del comercio mundial permitan a los países que se integran adoptar los acuerdos más adecuados para avanzar en el proceso. Entre esas facilidades, resalta en particular la de concederse mutuamente preferencias exclusivas en el plano regional o subregional;

c) La necesidad de que los países en desarrollo puedan adoptar las medidas financieras y de pagos más adecuadas para su integración o para la intensificación de su comercio recíproco, incluyendo las uniones regionales de pagos;

d) El objetivo general de que los países en desarrollo liberalicen su comercio recíproco, dentro del marco de programas coordinados de acción y de desarrollo.

Los anteriores principios y decisiones abren un amplio margen para obtener un respaldo internacional formal a los movimientos de integración y para salvar los obstáculos y dificultades de orden normativo que anteriormente limitaban las posibilidades de buscar y poner en práctica los procedimientos que mejor se adaptaran a ese propósito. Es especialmente en este sentido como estas recomendaciones adquieren gran importancia práctica.

Dos normas condicionan dichas recomendaciones, aunque ambas de manera constructiva. La primera es la atención especial que debe darse, dentro de todo proceso de integración o de cooperación entre países en desarrollo, a las necesidades de los diferentes países participantes, prestando especial consideración a las de los países de menor desarrollo relativo. Con ello se introduce en los procesos de integración un factor de equilibrio y de equidad que ya está practicando la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), aunque los elementos de base a ese respecto necesitan ser ampliados en el futuro inmediato.

La otra condición es que la integración entre países de una región no debe ser perjudicial para otros países en desarrollo y, en general, debe tener en cuenta los intereses de terceros países. Esta condición concuerda también perfectamente con el espíritu y con los objetivos de los movimientos latinoamericanos de integración, en cuanto se proponen mantener y hasta aumentar los niveles de comercio entre sus miembros y terceros países.

POSIBLES LINEAS DE ACCION

Las dos recomendaciones permiten prever importantes y pronto resultados. Por una parte, el respaldo a la idea de la integración regional y subregional debe otorgar a ésta la nueva confianza representada en el hecho de que los países desarrollados deben hallarse dispuestos a facilitar los medios necesarios para que los países en desarrollo que deseen integrarse puedan hacerlo en condiciones propicias, sin limitaciones normativas, y con la debida consideración al hecho de que existen problemas cuya peculiaridad requiere facilidades especiales. En materia de financiamiento, por ejemplo, los movimientos de integración merecen especial atención, como quedó reconocido en dos de las recomendaciones sobre ese tema adoptadas por la Conferencia.

Este nuevo ambiente ofrece a los países latinoamericanos posibilidades de impulsar la integración regional sin verse obstaculizados por una interpretación estricta de las reglas que aplican las organizaciones existentes. Cabe esperar ahora que dentro de esas organizaciones no se insista en que los países en desarrollo interesados en la integración presenten el plan y el calendario con arreglo a los cuales llegarán a la eliminación total de las barreras a su comercio recíproco, como parece exigir el Artículo XXIV del GATT, ni en que se liberen "sustancialmente todas" las partidas del comercio tradicional. En el futuro, los países en desarrollo podrán comenzar sus procesos de integración adoptando soluciones parciales. Así, por ejemplo, podrán fijar como meta una reducción interna de las barreras comerciales, o prever la eliminación de tales barreras sólo para determinadas industrias. También en materia de pagos, las recomendaciones de Ginebra dejan prever nuevas perspectivas para que las

/instituciones monetarias

instituciones monetarias y financieras internacionales puedan mirar con simpatía la organización de sistemas multilaterales o la práctica de acuerdos bilaterales, que en ciertas ocasiones podrían facilitar el comercio entre países en desarrollo.

En el pasado, cuando les pareció conveniente, los países desarrollados practicaron formas de cooperación que se desviaban de las normas. Amparándose en las resoluciones pertinentes de la Conferencia, los países latinoamericanos pueden considerarse también en libertad para estudiar cualquier método que promueva su proceso de integración. El único criterio para ello radicaría en lo realista que fuese la fórmula escogida desde el punto de vista económico, y su viabilidad desde el punto de vista político. Las reglas del comercio internacional no sólo han dejado de ser, según lo insinúan las dos Recomendaciones que se comentan, una camisa de fuerza, sino que los propios países desarrollados se han comprometido a hacer cuanto esté de su parte para favorecer la integración entre los países en vías de desarrollo. Un esfuerzo sistemático de estos últimos para impulsar la integración daría testimonio de su resuelta determinación por ayudarse a sí mismos, facilitando así la movilización de la ayuda que en todos los órdenes podrían prestarles los países desarrollados.

VIII
DE LOS PRINCIPIOS

INTRODUCCION

La Conferencia sobre Comercio y Desarrollo trató acerca de un conjunto de principios que podrían servir de orientación a las relaciones comerciales internacionales y a las políticas conducentes al desarrollo económico.

Un grupo de trabajo tuvo a su cargo el examen de los distintos proyectos que se presentarían sobre este particular. Como consecuencia de esa labor y por iniciativa de los países en desarrollo, se llegó a una presentación sistemática de los llamados Principios Generales y Especiales. Puede decirse que constituyen como el esbozo de una Carta de Comercio y Desarrollo, ya que tienden a consolidar los criterios esenciales que se habían discutido durante la Conferencia, orientados hacia un nuevo ordenamiento de la cooperación internacional.

Se redactaron quince Principios generales y trece Principios especiales, además de un conjunto de principios relativos al comercio de tránsito de los países sin litoral.

PRINCIPIOS GENERALES Y ESPECIALES
(Recomendación A.I.1)

Los Principios generales se referían a materias como las siguientes: respeto a la igualdad soberana de los Estados; libre determinación de los pueblos y no ingerencia en los asuntos internos de otros países; eliminación de toda discriminación en razón de distintos sistemas socio-económicos; libertad de comercio y utilización de los recursos naturales; responsabilidad internacional por el crecimiento económico; nueva división internacional del trabajo; aumento de los ingresos de exportación de los países en desarrollo; facilidades de acceso a los mercados y precios más remunerativos; establecimiento de un sistema preferencial; evitación de que las integraciones económicas de los países desarrollados afecten perjudicialmente a los países en desarrollo; fomento de las agrupaciones económicas regionales de estos últimos; que las políticas internacionales, financiera y monetaria, atiendan las necesidades del desarrollo y el comercio; desarme, descolonización y tratamiento especial, para los países de menor desarrollo relativo.

/Los principios

Los principios especiales delineaban la forma en que los países participantes en la Conferencia deberían orientar su respectiva política nacional para alcanzar los objetivos enumerados en las normas generales.

Como los acuerdos de conciliación sobre los puntos sustantivos del temario sólo se lograron virtualmente al término de la Conferencia, no hubo tiempo suficiente para armonizar las diversas enmiendas que se habían presentado a los Principios Generales y Especiales. De ahí que se resolviese votarlos en sesión plenaria. Así fueron aprobados por mayoría, con el voto favorable del conjunto de los países en desarrollo. Al mismo tiempo se aprobó por unanimidad la recomendación A.I.3, en la que se hace constar la conveniencia de llegar cuanto antes a un acuerdo lo más amplio posible sobre un grupo de principios, para lo cual se encarga al nuevo mecanismo institucional que continúe esa labor.

COMERCIO DE LOS PAISES SIN LITORAL (Recomendación A.I.2)

Esta materia correspondía al 13° Principio general, pero la Conferencia decidió tratarlo por separado. Fue el único de los principios aprobado por unanimidad y representa la decisión de la Conferencia de atribuir especial importancia a los distintos aspectos del comercio de tránsito de los países sin acceso al mar. El texto de esta recomendación comprende, a su vez, ocho principios específicos que definen los derechos que la comunidad internacional debería reconocer a fin de estimular el desarrollo económico de los países sin litoral, superando así las consecuencias que la situación geográfica tiene sobre el comercio de los países de que se trata.

La recomendación incluye una nota interpretativa en la que se declara: "Los principios que anteceden guardan relación entre sí y cada uno de ellos deberá interpretarse en el contexto de los demás". Esa declaración se complementa con la recomendación A.VI.1 invitando al Secretario General de las Naciones Unidas para que nombre, con arreglo a una distribución geográfica equitativa, un comité integrado por 24 miembros que, en calidad de expertos gubernamentales, representen a los países sin litoral, a los países de tránsito y a los demás Estados interesados. Este comité deberá preparar un proyecto de convención

/multilateral tomando

multilateral tomando en cuenta los principios del derecho internacional, los convenios y acuerdos en vigor y las propuestas formuladas por los gobiernos a este respecto, así como las actas de las sesiones de la subcomisión para los países sin litoral que se creó durante la Conferencia. El nuevo proyecto de convención será remitido al Secretario General para que éste lo presente a una Conferencia de Plenipotenciarios que se convocará a mediados de 1965 con objeto de examinar el proyecto y aprobar la convención.

El 24 de septiembre, el Secretario General de las Naciones Unidas anunció haber designado este comité, el que quedó integrado en la siguiente forma: Afganistán, Alto Volta, Argentina, Austria, Bolivia, Costa de Marfil, Checoslovaquia, Chile, Estados Unidos, India, Japón, Liberia, Mali, Nepal, Níger, Nigeria, Países Bajos, Pakistán, Paraguay, Reino Unido, Senegal, Suiza, Unión Soviética y Yugoslavia. El comité debería comenzar sus trabajos en la Sede de las Naciones Unidas, el día 26 de octubre.

POSIBILIDADES FUTURAS

Las recomendaciones adoptadas en esta materia tienen la finalidad práctica de lograr una codificación de principios que en su día podrían formar una Carta de Comercio y Desarrollo. Dada su naturaleza, se trata de un esfuerzo a largo plazo. Teniendo en cuenta la experiencia de los países en desarrollo en la Conferencia de Ginebra, sería muy conveniente que los de América Latina continúen trabajando sobre este particular, para estar en situación de hacer aportaciones constructivas, cuando se instale la Junta de Comercio y Desarrollo, tanto acerca de los principios en sí mismos como respecto al procedimiento más adecuado a seguir en esta materia.