

INT UN
EC 10
C.2

Boletín Económico de América Latina



NACIONES UNIDAS

VOL. XIII, No. 1, Septiembre 1968

América Latina y el segundo período de sesiones de la UNCTAD ■ Carta del Tequendama
■ Carta de Argel ■ Actividades recientes de la CEPAL

El *Boletín Económico de América Latina* se publica por la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina dos veces al año desde 1956. Su propósito esencial es ofrecer una reseña de la situación latinoamericana que complemente y actualice la que recogen los estudios económicos anuales de la Comisión. Aparte de esa reseña, que constituye una sección fija del *Boletín*, aparecen en él artículos especiales sobre distintos temas relacionados con la economía latinoamericana, así como notas informativas y metodológicas.

El *Boletín* se publica bajo la entera responsabilidad de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión y su contenido —que se destina al uso de los gobiernos y del público en general— no ha sido sometido a la consideración de los Estados Miembros antes de ser impreso.

Desde octubre de 1958, incluyó el *Boletín* con regularidad un suplemento estadístico que llegó a adquirir una extensión que aconsejó su publicación separada. Se publicaron así suplementos estadísticos, en edición bilingüe, los años de 1960, 1961 y 1962. Desde 1964, se publica dos veces al año el *Boletín Estadístico de América Latina* donde el público puede encontrar con regularidad datos estadísticos sobre la actividad económica.

SÍMBOLOS EMPLEADOS

Tres puntos (...) indican que los datos faltan o no constan por separado.

La raya (—) indica que la cantidad es nula o mínima.

Un espacio en blanco () en un cuadro significa que el artículo no es aplicable.

El punto (.) se usa para indicar decimales.

Un espacio se usa para separar los millares y los millones (3 123 425).

La diagonal (/) indica un año agrícola o fiscal (por ejemplo 1955/56).

El uso de un guión entre fechas de años (1948-53) indica normalmente un promedio del período completo de años civiles que cubre los años inicial y final.

El término “tonelada” se refiere a toneladas métricas, y “dólares” al dólar de los Estados Unidos, a no ser que se indique otra cosa.

Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

Las iniciales “CEPAL” se refieren a la Comisión Económica para América Latina.



096000057

Boletín Económico de América
Latina, Vol. XIII N° 1 1968 C.2

Precio del *Boletín Económico de América Latina* (Vol. XIII, No. 1), 2.00 dólares o su equivalencia en otras monedas. El *Boletín* puede adquirirse en todas las agencias de ventas de las publicaciones de las Naciones Unidas.

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Santiago, Chile

BOLETIN ECONOMICO DE AMERICA LATINA

Vol. XIII, No. 1, Junio de 1968.

NACIONES UNIDAS, Nueva York, 1968



Con motivo de la celebración del segundo período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Nueva Delhi, del 1 de febrero al 29 de marzo de 1968), la secretaría ejecutiva de la CEPAL ha considerado útil contribuir a la mayor difusión de los temas de que se ocupó dicha Conferencia, reproduciendo en este *Boletín* el informe presentado por esta secretaría, *América Latina y el Segundo Período de Sesiones de la UNCTAD* (E/CN.12/803). En el texto que aquí se reproduce se omite el capítulo primero destinado a analizar la evolución reciente y las tendencias del comercio exterior latinoamericano, por considerar que tanto en el *Estudio Económico de América Latina* correspondiente a 1966 como en el de 1967 se brinda una información más completa y actualizada sobre el particular.

El texto se complementa con otros dos documentos que marcan hitos en el delineamiento de una política comercial internacional. La Carta del Tequendama, aprobada por los países latinoamericanos miembros de la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA) en su 4a. Reunión al Nivel de Expertos (Bogotá, septiembre de 1967), y la Carta de Argel, aprobada por los países en desarrollo miembros del Grupo de los 77 (Argel, octubre de 1967).



AMÉRICA LATINA Y EL SEGUNDO PERÍODO DE SESIONES DE LA UNCTAD

I. INTRODUCCIÓN

Este informe, que la secretaría ejecutiva de la CEPAL presentó al segundo período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), fue preparado en cumplimiento de las resoluciones 264 (XII) de la Comisión Económica para América Latina y 2206 (XXI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

En esta última resolución la Asamblea General invitó a los organismos de las Naciones Unidas y a las comisiones económicas regionales a que “presten especial atención a los preparativos para el segundo período de sesiones de la Conferencia y a que adopten todas las demás medidas posibles para aportar su plena colaboración con objeto de garantizar el éxito de la misma”. Por su parte, la resolución 264 (XII) de la CEPAL dispone que, “habiendo examinado el informe presentado por la secretaría de la Comisión sobre ‘América Latina y la política comercial internacional’ (E/CN.12/773), versión preliminar del estudio que está preparando para el segundo período de sesiones de la UNCTAD como parte de la labor permanente de análisis y esclarecimiento de los problemas del sector externo de los países latinoamericanos, así como en cumplimiento de la colaboración y asesoramiento que en materia de política comercial debe brindar a esos países, conforme a lo dispuesto en la resolución 262 (AC.58)¹ del Comité Plenario de esta Comisión, solicita a la secretaría la revisión y actualización de dicho documento, teniendo en cuenta los comentarios, declaraciones y recomendaciones formulados en las deliberaciones de este período

¹ En esa resolución el Comité Plenario de la CEPAL pidió a la secretaría “que preste a los países latinoamericanos la colaboración y el asesoramiento que ellos requieran en forma individual o colectiva para identificar posibles líneas de acción conjunta en materia de política comercial, sobre todo en relación con los temas ... de especial interés para esos países que con venga sean considerados en el segundo período de sesiones de la UNCTAD”. Conforme a dicha resolución la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA) solicitó a esta secretaría, por resolución adoptada en su Tercera Reunión a Nivel de Expertos (México, julio de 1966) la elaboración de un proyecto de documento básico para definir la posición latinoamericana en la UNCTAD.

de sesiones de la Comisión, así como de los nuevos acontecimientos en materia de comercio exterior y de política comercial que sean de especial interés para los países latinoamericanos, para los fines previstos en la citada resolución 262 (AC.58) y para ser presentado al segundo período de sesiones de la UNCTAD”. Agrega que “la secretaría enviará el documento a todos los Estados miembros de la Comisión y consultará oportunamente a los gobiernos de todos los países en desarrollo miembros de la Comisión a efecto de convocar una reunión de expertos gubernamentales para la consideración de dicho documento previamente al segundo período de sesiones de la UNCTAD”, y señala a continuación diversos aspectos que debería considerar la secretaría en la revisión y actualización del documento mencionado.

En cumplimiento de esas disposiciones, esta secretaría elaboró varios informes sobre problemas y políticas de productos básicos, expansión y diversificación de las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas, problemas derivados del uso unilateral de las cláusulas de salvaguardia y otros, que sirvieron de base para las deliberaciones de la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA) en su Cuarta Reunión a Nivel de Expertos (Bogotá, septiembre de 1967). Las conclusiones de esas deliberaciones se recogieron en la Carta del Tequendama, en la que los países miembros de la CECLA fijaron su posición común respecto de algunos aspectos sustantivos del programa del segundo período de sesiones de la UNCTAD, con objeto de hacer conocer tal posición a los participantes en la Reunión Ministerial del Grupo de los 77 (Argel, octubre de 1967).

Después de esta última reunión, la secretaría de la CEPAL elaboró, siempre dentro de los términos de la resolución 264 (XII), una versión preliminar de este documento teniendo en cuenta, entre otros elementos de juicio, las disposiciones de la Carta del Tequendama y de la Carta de Argel, y la sometió a la consideración de una reunión de expertos gubernamentales de los países en desarrollo miembros de la Comisión celebrada en la sede de ésta del 11 al 15 de diciembre de 1967.

1. *El segundo período de sesiones de la UNCTAD*

El segundo período de sesiones de la UNCTAD es de trascendental importancia para los países en desarrollo. Se requieren cambios fundamentales en la política económica y financiera internacional y esta conferencia brinda la excepcional oportunidad para que la acción resuelta y coordinada de los países latinoamericanos, junto con las demás regiones en vías de desarrollo, contribuya a la adopción de decisiones concretas que conduzcan a establecer en el medio internacional nuevas condiciones que impulsen la expansión del comercio y a instrumentar los programas de cooperación técnica y financiera que requieren estos países.

Las vicisitudes del desarrollo latinoamericano durante los últimos años muestran que si no se introducen estos cambios en las instituciones y en las políticas, en el orden interno y en las relaciones externas, será imposible asegurar un ritmo satisfactorio de crecimiento económico y de desarrollo. Como los problemas que aquejan a estos países se están volviendo cada vez más apremiantes, se requieren decisiones trascendentales para superarlos. Hay que confiar en que los países económicamente más avanzados, que vienen concentrando en sus manos la riqueza, el bienestar y el progreso técnico, en contraste con el estancamiento y la debilidad que prevalecen en los países en vías de desarrollo, por razones de equidad y por la responsabilidad que asumen en el seno de la comunidad internacional, se decidan a promover esos cambios hacia una nueva política económica y financiera.

Numerosos factores institucionales, económicos y sociales se conjugan para limitar las posibilidades de crecimiento de las economías latinoamericanas e influyen en la inestabilidad que las aqueja. El estrangulamiento del sector externo, a la vez que reduce o impide ese crecimiento económico, dificulta la realización de los cambios estructurales y la remoción de otros factores limitantes de orden interno.

La rigidez de las cuentas latinoamericanas con el exterior y el escaso dinamismo de las exportaciones frustrarán los esfuerzos que deben realizarse para acrecentar el ahorro nacional que se requiere a fin de elevar la capacidad de producción. Sin una cooperación financiera externa que se complemente con una expansión y diversificación de las exportaciones, será prácticamente imposible acelerar la formación de capital y elevar el ingreso. El mismo proceso de integración, pieza clave de la estrategia del desarrollo latinoamericano, se verá seriamente limitado si no se logra resolver el estrangulamiento

en las relaciones económicas y financieras con el resto del mundo.

2. *El estrangulamiento del sector externo y la debilidad del ritmo del crecimiento económico*

La elevación de los ingresos de exportación de los países latinoamericanos registrada en estos últimos años despertó cierto optimismo acerca de una evolución más favorable del sector externo que tendiera a resolver este punto de estrangulamiento en el proceso económico de estos países. En efecto, esos ingresos, que hacia 1955 apenas crecían a un ritmo de 1.5 por ciento anual y se mantenían casi estancados para el conjunto de los países no exportadores de petróleo, comenzaron a subir hasta alcanzar una tasa anual superior al 5 por ciento desde 1960.

Este hecho, ciertas facilidades de financiamiento externo, la aplicación de programas regionales de cooperación financiera, los progresos de la planificación nacional —que se manifestaron particularmente en una mejor asignación de los recursos del sector público—, cierta predisposición para abordar los problemas estructurales relacionados con las reformas agrarias, la modernización de la administración pública, la revisión de los sistemas impositivos y los avances en el proceso de integración, fueron otros tantos factores que contribuyeron a elevar en algunos años el ritmo de crecimiento del ingreso en la región y despertaron la expectativa de una evolución más favorable del desarrollo latinoamericano.

El mismo clima tendían a fomentar los principios y las recomendaciones aprobados en el primer período de sesiones de la UNCTAD y las declaraciones, objetivos y normas formulados en el GATT, sobre todo al iniciarse las negociaciones de la Rueda Kennedy. Cabía pensar, en suma, que se estaba gestando una nueva política comercial y financiera internacional que permitiría a los países en desarrollo desenvolver un proceso de crecimiento económico más estable y satisfactorio.

Sin embargo, los hechos no correspondieron a esas esperanzas. La posición relativa de América Latina en materia de producción y desarrollo económico continuó desmejorando y los compromisos, principios y recomendaciones llamados a concretar una nueva estructura del mercado internacional y del financiamiento de los países en desarrollo no se tradujeron en realizaciones efectivas.

El ritmo de crecimiento económico de América Latina, considerada en su conjunto, no lle-

gó ni al 5 por ciento anual y quedó muy por debajo de las metas fijadas en los programas de cooperación regional. De 1960 a 1966 se registró una tasa media anual de crecimiento del ingreso que no llega al 4.5 por ciento. Se estima que en 1967 no será superior a ese promedio y quizá sea más baja por efecto del pronunciado deterioro que está sufriendo la relación de intercambio con el exterior.

Esos índices indican una evolución muy insatisfactoria, tanto más cuanto que la población latinoamericana crece a una tasa que se aproxima al 3 por ciento anual. Es así como el crecimiento económico resulta insuficiente para ocupar productivamente a la fuerza de trabajo y mejorar los niveles de vida de la población, ya que el ingreso medio por habitante crece apenas a un ritmo anual de 1.5 por ciento.

Sólo en dos años el ritmo de crecimiento global del conjunto de la región superó el 5 por ciento, y se advierte que ha continuado la tendencia de largo plazo de debilitamiento del ritmo de crecimiento económico que se viene notando desde 1955, pese a que algunos países de la región han experimentado una evolución más favorable.

La elevación de los ingresos de exportación en los seis primeros años de la década de 1960 no obedece a cambios en las condiciones estructurales que secularmente han obstaculizado la expansión y diversificación de las exportaciones latinoamericanas. Actuaron más bien circunstancias coyunturales, propensas a desaparecer a corto plazo, como efectivamente ha ocurrido. Si bien es cierto que el acrecentamiento de los ingresos de divisas fue determinado en parte por la mayor demanda de los países industrializados, fruto de su extraordinario crecimiento económico, no lo es menos que en gran medida el hecho respondió a factores de otra índole —como la restricción de la oferta en otras regiones productoras, debido a condiciones climáticas adversas, conflictos sindicales y atrasos en los programas de producción— que actuaron en el sentido de elevar los precios y aumentar el volumen de las ventas externas.

Si se examina el destino de las exportaciones latinoamericanas durante los últimos años se comprueba que fueron las exportaciones destinadas a los propios países latinoamericanos y a los países del área socialista las que mostraron un mayor dinamismo. Estas tienen todavía una gravitación relativamente pequeña en los ingresos absolutos de exportación porque todavía es baja la proporción que representan en las exportaciones totales (menos del 20 por ciento, aun incluyendo las exportaciones cubanas). En cambio, fue menor el crecimiento de esas exportaciones

a los mercados de los países industrializados.

La desaparición de esos factores circunstanciales y la disminución de la demanda en los países industrializados, al decaer su ritmo de crecimiento económico en 1967, limitaron las exportaciones latinoamericanas y provocaron en los mercados internacionales un reajuste que se tradujo en el descenso casi general de los precios de los principales productos primarios. Este movimiento, ya observable en 1966, se extendió en 1967 al café, las carnes, el maíz, la harina de pescado, la lana, el cobre, el estaño, el plomo y el zinc, cuyas cotizaciones perdieron lo que habían ganado con el alza de los años 1964 y 1965. De ahí que el valor de las exportaciones de 1967 tienda a estancarse o a disminuir en varios países y que para el conjunto de América Latina sea probable que los ingresos en dólares de las exportaciones no superen la cifra de 10 700 millones registrada en 1966.

Este deterioro en la relación de intercambio con el exterior es sumamente grave en la etapa actual de la evolución económica de América Latina. El proceso de sustitución de importaciones tiende a agotarse, los abastecimientos externos tienen una estructura muy inflexible, las importaciones se mantienen desde hace muchos años en niveles controlados y la tensión que configuran estos hechos en los balances de pagos aumenta por el gravoso peso del servicio de las inversiones y el endeudamiento externos. Entre 1960 y 1966 los servicios financieros —por amortizaciones, utilidades e intereses de las inversiones y de los préstamos externos— aumentaron mucho más que los ingresos de exportación. Mientras éstos se elevaban a 35 por ciento, las remesas de utilidades e intereses subían en 67 por ciento y en 41 por ciento la amortización de préstamos autónomos. En suma, esos servicios financieros en 1966 absorbieron un tercio del valor total de los ingresos de exportación de bienes.

Por este motivo las importaciones no han podido crecer a un ritmo similar al de los ingresos de exportación. Los países debieron hacer frente a esos servicios del endeudamiento acumulado y reponer en alguna medida las reservas monetarias, que habían caído a límites peligrosos. En esas condiciones, toda reducción que se intentara en las importaciones se traduciría fatalmente en una limitación de abastecimientos esenciales, afectando los niveles de la actividad económica y de la formación de capital.

La experiencia pasada enseña, además, que este deterioro en la relación externa de precios anula los efectos que el capital y el financiamiento externos podrían tener en las inversiones

y en la producción, y empeora la situación de los balances de pagos porque, al mismo tiempo que se acrecientan los servicios financieros, los países en desarrollo hacen una transferencia gratuita y directa de recursos hacia los países económicamente más avanzados a través del deterioro de los precios de exportación.

3. *Las perspectivas de las exportaciones y del crecimiento económico latinoamericano*

Lo que se ha dicho sobre el estrangulamiento del sector externo presupone que el desenvolvimiento ulterior del comercio y el financiamiento externo en relación con el desarrollo económico de América Latina tropezará con graves dificultades y resultará a la postre francamente insatisfactorio a menos que cambien las condiciones actuales del comercio y de la política económica y financiera internacional. Confirman esta apreciación los estudios técnicos sobre proyecciones a largo plazo efectuados en los últimos años y especialmente después del primer período de sesiones de la UNCTAD. Por otra parte, la experiencia latinoamericana vivida desde 1955 puso una vez más de relieve la importancia fundamental del sector externo en el proceso de crecimiento y la necesidad de aumentar aceleradamente los ingresos de exportación y la disponibilidad de financiamiento externo para facilitar la elevación del ritmo de crecimiento en correspondencia con la ampliación de la capacidad de producción.

El ritmo del crecimiento económico de América Latina tiene que alcanzar una tasa superior al 6 por ciento, en promedio, a fin de que sea posible absorber la fuerza de trabajo, mejorar los niveles de vida —sobre todo el de la población de bajo nivel de ingresos—, facilitar la realización de las reformas estructurales y poner en marcha vastos programas de educación y capacitación de los recursos humanos. Para que este proceso de crecimiento pueda desarrollarse con razonable eficiencia y para que efectivamente mejore la evolución del ingreso y tienda hacia aquella meta, las importaciones deberían aumentar a un ritmo similar al del ingreso a fin de satisfacer las necesidades de bienes esenciales y en particular de los bienes de capital que requiere el crecimiento de las inversiones destinadas a ampliar la capacidad de producción. Todo ello, además, sin perjuicio de que continúe el proceso de sustitución de importaciones.

Ahora bien, las proyecciones acerca de la evolución de las exportaciones en las condiciones actuales muestran que es imposible lograr ese ritmo de crecimiento a causa del considera-

ble déficit potencial que se origina en la insuficiencia de las exportaciones proyectadas con respecto a las necesidades de importación y en la magnitud de las remuneraciones e intereses de las inversiones y de los préstamos extranjeros que serían necesarios. Una situación similar, pero con un déficit de menor magnitud, se presenta cuando este examen técnico se hace en relación con metas más moderadas de crecimiento (por ejemplo, con una tasa anual de poco más del 5 por ciento).

En una visión más inmediata y de corto plazo, algunos hechos de gran significación contribuyen a afirmar esta apreciación en cuanto a las perspectivas desfavorables que ofrece el ulterior desenvolvimiento del sector externo en la región latinoamericana, a saber:

a) Los principios y recomendaciones fundamentales del primer período de sesiones de la UNCTAD —llamados a establecer una nueva organización del comercio internacional y a promover la cooperación financiera que necesitan los países en desarrollo—, tales como la no creación de nuevas barreras a los productos primarios de los países en vías de desarrollo, la eliminación o reducción de gravámenes y restricciones internas y externas que traban el comercio de esos productos y de los productos semielaborados y elaborados, la necesidad de concertar convenios u otras clases de acuerdos que aseguren exportaciones crecientes y precios remuneradores y estables, las propuestas en materia de transporte marítimo y los objetivos fijados en relación con la disponibilidad y la política de financiamiento externo, casi no se han traducido en decisiones concretas, y se está lejos de alcanzar las metas cuantitativas que fueron postuladas en aquella oportunidad. Puede afirmarse incluso que en muchos puntos sustanciales la situación general ha tendido a empeorar para los países latinoamericanos.

b) Los resultados de las negociaciones Kennedy no han satisfecho las expectativas en ellas cifradas, sobre todo si se toman en cuenta los objetivos y normas que se establecieron en un principio para atender los problemas de los países en vías de desarrollo. Sin dejar de reconocer las concesiones o rebajas tarifarias que resultaron para algunos productos de los países en desarrollo, cabe destacar que en esas negociaciones no se abordaron los obstáculos fundamentales que limitan el acceso en condiciones apropiadas a los mercados de los países desarrollados. Aún más, de esas concesiones resultaría la ampliación del comercio entre los países desarrollados y el empeoramiento de la posición de los países de menor desarrollo, aunque indirectamente también podrían derivarse de ellas estímulos que

acrecentaran la demanda respecto a algunos rubros de las exportaciones latinoamericanas.

c) La debilidad que aqueja a los precios de los productos primarios, con sus conocidas consecuencias sobre el deterioro de la relación externa de intercambio y sus efectos ulteriores sobre la lentitud y la inestabilidad del ritmo del crecimiento económico de los países latinoamericanos.

d) Las medidas restrictivas que se están adoptando en los países industrializados y que se traducirán —como ya ha ocurrido en 1967— en una disminución de la demanda o en una baja de precios en cuanto a las importaciones de productos de los países en vías de desarrollo.

e) La protección y expansión que los países industrializados están promoviendo en condiciones comparativamente desventajosas respecto a producciones primarias que son tradicionales en las exportaciones de América Latina, política que llega hasta conceder subsidios a las exportaciones con evidente perjuicio para la colocación y para los precios de los productos latinoamericanos. Esta política tiende a fortalecerse y a ampliar su campo de aplicación con la posible incorporación de otros países industrializados.

f) El sistema de preferencias especiales, que amenaza extenderse en su área geográfica y a incorporar nuevos productos en perjuicio de los países latinoamericanos.

g) El recrudecimiento de iniciativas para imponer en los Estados Unidos medidas restrictivas contra importantes productos de las exportaciones latinoamericanas, lo que podría malograr seriamente la favorable predisposición manifestada por el gobierno de este país —especialmente en la Declaración de los Presidentes de América— para coordinar esfuerzos y apoyar soluciones en aspectos sustanciales de la política económica y financiera en favor de los países menos avanzados.

h) La competencia de sucedáneos y sintéticos, que continúa afectando a las exportaciones de productos naturales.

i) Las disposiciones financieras que —por razones de balance de pagos o por modalidades de política monetaria— se están aplicando en los países industrializados, los cuales tienden a limitar la cooperación financiera, disminuir la ayuda y elevar sus costos como consecuencia del alza de las tasas de interés y de la vigencia de condiciones ligadas a la utilización del financiamiento externo.

En síntesis, puede decirse que, en materia de incremento del comercio y de financiamiento externo, los objetivos propuestos por los países en vías de desarrollo en el primer período de

sesiones de la UNCTAD y que en aquella ocasión comenzaron a convertirse en resoluciones, compromisos o recomendaciones, siguen siendo en lo esencial metas por alcanzar, no obstante el tiempo transcurrido y los compromisos que asumieron los países desarrollados. La experiencia adquirida desde entonces revela la legitimidad de aquellos planteamientos y la urgencia de cambios profundos en el orden comercial y financiero internacional a fin de abrir posibilidades para la expansión de la producción y el comercio de los países económicamente menos avanzados.

4. Alcances y temas principales de la conferencia de Nueva Delhi

Como ya se dijo, la conferencia de Nueva Delhi brinda una oportunidad excepcional para traducir en decisiones concretas los compromisos, principios y recomendaciones que se concertaron en el primer período de sesiones de la UNCTAD y en otros foros internacionales o para acordar programas específicos de acción y procedimientos prácticos que lleven de manera inmediata a traducir en decisiones de gobierno esos diversos compromisos.

Parece evidente que en la próxima reunión de la UNCTAD no será posible llegar a negociaciones detalladas con respecto a cada uno de los puntos comprendidos en su programa. No obstante, por lo menos cabría lograr la aprobación de bases o directivas que pongan en marcha esas negociaciones y de las indicaciones correspondientes acerca de los estudios técnicos, reuniones de expertos, mandatos, y plazos en que deberían cumplirse las distintas etapas de las tareas hasta la aplicación de las decisiones finales.

En este sentido parece muy atinada la sugerencia de señalar los aspectos fundamentales que interesan a los países en vías de desarrollo para los cuales se dispone de estudios básicos o que han sido objeto de suficiente esclarecimiento. Con respecto a ellos podrían emprenderse sin más dilación las negociaciones o las discusiones de bases concretas con el propósito indicado.

A continuación se resumen algunos de los puntos más importantes comprendidos en el temario de Nueva Delhi que podrían ser objeto de negociación o de discusión para llegar a esas decisiones prácticas.

a) *Productos básicos*

En cuanto al comercio de productos básicos hay consenso general de que no podrá alcanzarse

se un ritmo satisfactorio de expansión de las exportaciones de los países en desarrollo sino en la medida en que los países desarrollados adopten políticas orientadas a mejorar las condiciones de acceso a sus mercados. Sin que ello signifique desconocer que en ciertos casos el débil ritmo de crecimiento de las exportaciones ha estado condicionado por limitaciones de la oferta, la conclusión general es que el crecimiento de las exportaciones latinoamericanas responde principalmente a las variaciones de la demanda externa, la que podría crecer a un ritmo mayor si mejorasen las condiciones de acceso a los mercados. Para lograr ese objetivo es esencial que en la próxima reunión de la UNCTAD puedan adoptarse decisiones y medidas concretas como las siguientes:

i) Fijación de tasas máximas de autosuficiencia en los países desarrollados, a fin de garantizar una determinada participación mínima de las exportaciones de los países en desarrollo en los abastecimientos totales de los países desarrollados. El mantenimiento de esa participación mínima requiere que los países desarrollados no estimulen producciones antieconómicas a través del proteccionismo agrícola en aquellas actividades que son competitivas con las exportaciones de países en desarrollo.

ii) Reducción y eliminación de los gravámenes aduaneros, las tasas e impuestos internos y las restricciones de carácter no arancelario sobre las importaciones de productos que se producen exclusiva o principalmente en los países en desarrollo. La liberalización general de las condiciones de acceso para los productos originarios exclusivamente de los países en desarrollo, plantea la insoslayable necesidad de encontrar fórmulas adecuadas para la gradual eliminación de las preferencias discriminatorias extendidas por algunos países desarrollados en favor de ciertos países en desarrollo, con lo que éstos podrían alcanzar al mismo tiempo mayor cohesión y unidad de intereses entre sí.

iii) Adopción de medidas que contribuyan a mejorar la posición competitiva de algunos productos naturales cuyo consumo mundial ha estado declinando por la competencia de sucedáneos o sustitutos sintéticos, mediante programas de alcance internacional que tiendan a mejorar la productividad, a investigar nuevos usos y en general a promover el consumo de los productos naturales. Contribuirían a esta misma finalidad las medidas que pudieran adoptar los países desarrollados para desalentar la protección excesiva otorgada a la producción de sustitutos sintéticos.

Existe coincidencia en reconocer que los problemas del comercio mundial de productos

primarios deben enfocarse producto por producto, no sólo en lo relacionado con la liberalización de las condiciones de acceso, sino también en lo que respecta al logro de precios que sean remunerativos para los países exportadores en desarrollo y contribuyan al crecimiento de sus ingresos de exportación. Los convenios y otros acuerdos internacionales sobre productos constituyen, a este respecto, una técnica de regulación y ordenamiento del mercado que puede ser eficazmente utilizada en el caso de diversos productos de importancia para los países en desarrollo, sobre todo en la medida en que tales convenios puedan incorporar, además de los mecanismos tradicionales de regulación de las exportaciones y los compromisos multilaterales de compras, otros como la operación de reservas estabilizadoras y el financiamiento de programas que diversifiquen la producción y las exportaciones.

Los progresos alcanzados en la negociación de convenios internacionales sobre productos después de la primera reunión de la UNCTAD han sido escasos pese al unánime reconocimiento de las posibilidades que brindan para superar algunos de los más serios obstáculos que frenan la expansión del comercio de los países en desarrollo. Precisamente por ello cabe esperar que en la conferencia de Nueva Delhi puedan adoptarse decisiones sustantivas que contribuyan a crear un clima de mayor cooperación entre los países desarrollados y los países en desarrollo con negociaciones de esta naturaleza.

b) *Manufacturas y semimanufacturas*

El establecimiento por los países desarrollados de un sistema de preferencias generales en favor de las manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo es uno de los objetivos más urgentes propuestos en la segunda reunión de la UNCTAD. Las sugerencias formuladas en este documento sobre principios que deberían acordarse en el segundo período de sesiones de la UNCTAD como base para tal sistema que en gran medida corresponden a las que figuran en las Cartas del Tequendama y de Argel, son las siguientes: carácter general, no discriminatorio y no recíproco de las preferencias; libre acceso a los mercados por medio de la eliminación total de los gravámenes a la importación y de las restricciones no arancelarias, sin perjuicio de cuotas para ciertos productos "críticos" o "sensibles"; extensión del tratamiento preferencial a todos los productos manufacturados o semimanufacturados de los países en desarrollo, sin limitaciones de valor o volumen, salvo un número muy limitado de productos. Se

prevén igualmente la creación de un mecanismo permanente para la supervisión y evaluación del sistema, la realización de consultas y la identificación de los problemas que puedan presentarse. Al cabo de un período inicial mínimo se revisaría este sistema para adoptar las medidas y modificaciones necesarias.

Las listas de excepciones deberían someterse a un proceso de consultas y negociaciones con los países en desarrollo y no ser establecidas unilateralmente. Si no se puede evitar que ciertos productos de especial interés para estos países sean incluidos en las listas de excepción, convendría obtener para ellos reducciones de derechos o cuotas libres.

En lo que concierne a las cláusulas de salvaguardia, conviene insistir en que en ningún caso puedan quedar libradas a la interpretación y aplicación unilateral de los países industrializados, sino depender de un mecanismo multilateral de consultas destinado a verificar si efectivamente se justifica el recurso a tales cláusulas. También será necesario obtener que los países desarrollados se comprometan a adoptar medidas internas para facilitar los eventuales ajustes a que pudiera dar lugar la competencia de producciones similares de los países en desarrollo. El sistema preferencial tendría que durar un plazo suficientemente largo para que cumpla sus objetivos y permita a todos los países en desarrollo beneficiarse de él.

Además de determinar los elementos básicos de un sistema preferencial, la reunión de Nueva Delhi tendría que pronunciarse sobre la fecha de su puesta en vigor, la que podría ser el 1º de enero de 1969 aunque no se hubieran aprobado todos los detalles del mecanismo.

c) Financiamiento del desarrollo y problemas monetarios

El financiamiento del desarrollo presenta cuatro aspectos fundamentales e interdependientes:

i) El problema de la organización institucional y de la coordinación de las medidas de política financiera no es fácil de abordar en su conjunto, a menos de contar con estudios previos. Sin embargo, se puede y se debe avanzar de inmediato sobre algunos aspectos concretos que deben ser considerados en la conferencia de Nueva Delhi. En tal caso se encuentran las propuestas que existen en el sentido de convertir al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) en un banco especializado de desarrollo para los países insuficientemente desarrollados; el fortalecimiento de las instituciones financieras regionales; la dotación de la Asociación Internacional de Fomento (AIF)

con nuevos recursos; la liberalización del sistema compensatorio de financiamiento del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el establecimiento del financiamiento complementario, tema acerca del cual se ha avanzado bastante en el estudio de sus aspectos técnicos y prácticos. Sobre todas estas propuestas y especialmente sobre las dos últimas, las Cartas del Tequendama y de Argel contienen decisiones concretas.

ii) Es urgente que en la conferencia de Nueva Delhi se adopten compromisos positivos acerca de la política y del mecanismo que se requieren para incrementar la corriente de recursos netos hacia los países en vías de desarrollo y para lograr que dicha corriente alcance la meta del 1 por ciento del producto bruto de los países industrializados. Destaca a este respecto la necesidad de aumentar sustancialmente la proporción de los fondos públicos y de la ayuda. También es imprescindible introducir cambios en la política del BIRF a fin de que esta institución desplace sus fondos hacia los países en desarrollo, para lo cual los países industrializados debieran anticipar la cancelación de los préstamos que adeudan a esta institución. De esa manera sería posible acrecentar las disponibilidades del BIRF y dotar de fondos adicionales a la AIF, sin perjuicio de que los países desarrollados miembros del BIRF provean de nuevos recursos a la AIF.

iii) Por lo que toca a las condiciones y modalidades generales del financiamiento externo, debieran destacarse tres aspectos: las proposiciones concretas que formula la Carta de Argel acerca de la generalización de las modalidades habituales aplicadas por la AIF; la creación de un fondo multilateral de igualación de intereses, y las proposiciones para que se consideren las prácticas y altos costos de los créditos de proveedores y de los financiamientos ligados.

iv) En el marco de esta nueva organización del financiamiento del desarrollo debiera hacerse todo lo posible por consolidar o refinanciar las deudas acumuladas por los países en desarrollo.

Finalmente, en relación con lo aprobado en la última reunión del FMI sobre el establecimiento de los nuevos derechos especiales de giro, convendría que en el segundo período de sesiones de la UNCTAD se adoptaran recomendaciones o decisiones para que los países en desarrollo puedan acrecentar la utilización de esos derechos en una proporción relativamente mayor que la que les correspondería de acuerdo con sus cuotas. En efecto, si la regla se aplicara uniformemente, serían muy reducidas las disponibilidades adicionales que podrían lograr los países en vías de desarrollo.

d) *Transporte marítimo*

En las últimas reuniones de la Junta de Comercio y Desarrollo y en el segundo período de sesiones de la Comisión de Transporte Marítimo se destacó la necesidad de que también en esta materia el segundo período de sesiones de la UNCTAD se concentrara en el examen de aquellos temas en los cuales fuese posible adoptar decisiones concretas. En este caso parecen encontrarse el establecimiento de un mecanismo de consulta y la expansión de las marinas mercantes de los países en desarrollo.

En cuanto al transporte marítimo, hay una coincidencia casi total entre las proposiciones formuladas por los países en desarrollo en la primera reunión de la UNCTAD y las conclusiones y recomendaciones que incluyen las Cartas del Tequendama y de Argel. Ello permite concluir que siguen sin solución los problemas planteados hace ya cuatro años.

La falta de largos y complejos estudios no debiera impedir que en esta ocasión se logren algunas decisiones de importancia, por ejemplo, en materia de tarifas y fletes y de prácticas de las conferencias marítimas. Sobre estos asuntos, el presente documento contiene sugerencias que también están incorporadas en la Carta del Tequendama. Tales sugerencias son: *i)* la adopción de fletes de promoción para facilitar las exportaciones, especialmente de manufacturas; *ii)* la supresión de las llamadas tarifas generales de carga y de modalidades similares; *iii)* la eliminación de ciertas prácticas de las conferencias marítimas, como el carácter cerrado, la ausencia de representaciones en puertos importantes de los países en desarrollo, y la publicidad adecuada de las tarifas y los fletes.

Con respecto a la expansión de las marinas mercantes de los países en vías de desarrollo convendría reiterar el derecho de estos países a crear y ampliar sus marinas mercantes para lo cual es necesario que se adopten medidas para facilitar el financiamiento y la asistencia técnica. Asimismo debiera lograrse la aceptación del principio de reserva de una parte sustancial de las cargas para las banderas nacionales, sin que ello origine represalias de los países desarrollados.

Entre las demás recomendaciones que se comentan en este informe y que se incluyen en las Cartas del Tequendama y de Argel, cabe aludir a las relativas al establecimiento de un sistema de consultas entre las conferencias marítimas y los consejos de usuarios. La resolución adoptada sobre este punto en el segundo período de sesiones de la Comisión de Transporte Marítimo constituye un progreso importante, pero es

imprescindible acordar un programa de acción que materialice los propósitos de esa resolución en las distintas partes del mundo.

e) *Expansión del comercio e integración económica entre los países en desarrollo*

Existe amplio acuerdo en América Latina acerca de la importancia decisiva que tiene el proceso de integración para acelerar el desarrollo de nuestros países. En efecto, no obstante las dificultades con que tropieza la integración económica dadas las peculiares condiciones de los países latinoamericanos, los resultados son halagüeños, muy especialmente en el área centroamericana. Últimamente se han intensificado las iniciativas para promover la ampliación y aceleración de este proceso. Así se pone de manifiesto en los pasos concretos que se están dando en el grupo de países andinos y en el área del Caribe. Por lo demás, la Declaración de los Presidentes de América contiene disposiciones y objetivos muy precisos que configuran un verdadero programa de acción de vastos alcances para el gradual establecimiento de un mercado común en toda el área latinoamericana.

Sobre la expansión del comercio con otros países en vías de desarrollo la Carta del Tequendama formula algunas propuestas que debieran considerarse en Nueva Delhi. Son dignas de nota las que se refieren a la no extensión a los países desarrollados de las ventajas especiales que negocian los países en vías de desarrollo; la necesidad de que los países desarrollados que acuerden créditos ligados acepten que esos recursos puedan aplicarse a compras en otros países en desarrollo, especialmente de la misma región; la renuncia de los países desarrollados a las preferencias comerciales que discriminan contra otros países en vías de desarrollo, o por lo menos su extensión unilateral a todos los países en desarrollo.

En la Carta de Argel se sugiere que en este segundo período de sesiones la UNCTAD constituya un grupo especial de trabajo para considerar distintos aspectos de la expansión del comercio y de la integración entre los países en vías de desarrollo, y que decida acerca de la creación de una Comisión Permanente para tratar estos temas.

f) *Medidas especiales en favor de los países de menor desarrollo relativo*

La comunidad internacional ha aceptado el principio de que entre las medidas que deben tomarse para mejorar las condiciones del sector

externo de los países en desarrollo, se otorgue un tratamiento más favorable a los países de menor desarrollo económico relativo. Este principio también lo ha aceptado la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y, como se expresa en la Declaración de los Presidentes de América, representa una norma básica de la integración latinoamericana.

La aplicación práctica de este principio en escala internacional presenta ciertas dificultades que merecen cuidadosa atención. Así, por ejemplo, debe decidirse acerca de los criterios para determinar cuáles son los países de menor desarrollo relativo y acerca de la naturaleza de las medidas que traduzcan el tratamiento más favorable en materia de comercio, financiamiento y cooperación técnica.

Con respecto a este último punto, la Carta de Argel formula algunas propuestas en materia de productos básicos, manufacturas y semi-manufacturas, así como a propósito de la cooperación financiera y la asistencia técnica. En ella se enumeraron los diversos campos de acción en que debieran converger las medidas de política en favor de estos países y se decidió crear un grupo de trabajo que formulara recomendaciones para someterlas al segundo período de sesiones de la UNCTAD.

g) Comercio con los países socialistas

Las exportaciones de los países latinoamericanos a los países socialistas han registrado una notable expansión en los años recientes, sobre todo en el período 1964-66, aunque en valores absolutos todavía representan magnitudes relativamente pequeñas, salvo en el caso de Cuba. En términos generales ese comercio se realiza principalmente a base de acuerdos bilaterales de corto y mediano plazo, con listas indicativas de productos y mecanismo bilateral de pagos cuyos saldos sólo pueden gastarse en el país deudor. Sin embargo, también ha habido transacciones

en monedas convertibles, correspondientes en su mayor parte a operaciones con la China continental, y Checoslovaquia, así como a las exportaciones de cereales de la Argentina a la Unión Soviética.

En el período más reciente, la Unión Soviética ha suscrito acuerdos comerciales con dos países latinoamericanos (Brasil y Chile), en los cuales se incluye la concesión de créditos a más largo plazo y que ofrecen a los países beneficiarios la posibilidad de efectuar entre el 25 y el 30 por ciento de la amortización respectiva con exportaciones de sus propios productos manufacturados. En ello se prevé la utilización de moneda convertible en cuentas recíprocas, así como la transferencia de los saldos del intercambio a terceros países, previo acuerdo de las partes contratantes.

Las posibilidades potenciales que existen para el crecimiento futuro del intercambio comercial entre países latinoamericanos y países socialistas son de considerable magnitud. En la Carta del Tequendama ha quedado de manifiesto el interés de los países latinoamericanos por ampliar el comercio recíproco, a cuyo fin dicho documento enumera las bases y principios con arreglo a los cuales es posible alcanzar tal objetivo. Entre las medidas propuestas en esa Carta se da especial importancia a la inclusión en los planes de compra de los países socialistas de volúmenes crecientes de productos originarios de los países en desarrollo; a la adopción de medidas tendientes a reducir los excesivos márgenes entre los precios de importación y los de distribución en el mercado interno; a una mayor flexibilidad en los acuerdos recíprocos de pago, tanto dentro del área socialista como fuera de ella; al aumento de la proporción del comercio que se liquida en monedas convertibles, y a la concesión de ventajas comerciales que de algún modo equivalgan a las condiciones de libre acceso que los países en desarrollo demandan de los países con economía de mercado.

II. LAS GRANDES LÍNEAS DE LA POLÍTICA COMERCIAL INTERNACIONAL

A. LA POLÍTICA DE LOS GRANDES CENTROS EN SU COMERCIO CON AMÉRICA LATINA

1. La política comercial de la Comunidad Económica Europea

En los últimos tres años, la Comunidad Económica Europea ha progresado considerablemente en la elaboración y aplicación de su política comercial y agrícola. Habría pues razones de peso para relacionar estas realizaciones institucionales

con las dificultades crecientes que encuentran los países latinoamericanos en aumentar su comercio con esta región. Como los países de la CEE constituyen el segundo centro comprador para los productos latinoamericanos (después de los Estados Unidos), los gobiernos latinoamericanos han declarado su legítima preocupación por estos hechos y se han esforzado, sin éxito

hasta ahora, en obtener garantías para sus exportaciones.²

Las perspectivas de exportación de productos de clima templado —en particular carnes y cereales— son las que más inquietan a los países latinoamericanos pues se trata de producciones que compiten directamente con las de la Comunidad y gozan por ello de una reglamentación muy proteccionista.

A fines de 1967 casi la mitad del valor de la producción agrícola de la Comunidad estaba sometida al régimen del mercado único, lo que significa libre circulación de los productos, aplicación de precios comunitarios, e intervención del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícolas (FEOGA) en materia de subsidios a la exportación y regularización de los mercados internos. Los productos que han alcanzado este nivel de reglamentación son los cereales, la carne de cerdo, el arroz y las oleaginosas. El 1º de julio de 1967 entró en vigor el mercado único de los cereales (trigo, maíz y cebada) sobre la base de precios comunes anteriormente acordados y gravámenes aduaneros móviles para los cereales importados.

En el caso de la carne bovina, la entrada en vigor del mercado único se ha previsto para el 1º de abril de 1968 pero el sistema de precios comunes de orientación y de gravámenes móviles en las fronteras de los países miembros funciona desde 1964. Desde esa fecha los precios de las carnes de origen latinoamericano han estado sujetos a un gravamen igual a la diferencia entre su valor *c.i.f.* y los precios de orientación del país miembro importador³ el que anula su ventaja relativa con respecto al precio del producto interno. Este mecanismo sin duda contribuyó a reducir el ritmo de crecimiento de las exportaciones de carne latinoamericana al mercado de la CEE con relación al período anterior. El hecho de que las carnes, sobre todo la bovina, constituyan un producto deficitario en la Comunidad⁴ explica que no se hayan registrado hasta ahora repercusiones más desfavorables para los productores extranjeros. Sin em-

² El grupo de contacto CEE/América Latina que viene celebrando reuniones informativas en Bruselas desde mediados de 1964 presentó el 4 de febrero de 1966 un memorándum a la Comisión de la CEE que resume las conclusiones conjuntas de los siete grupos de trabajo en que el grupo de contacto dividió sus labores.

³ Antes que se adopte en 1968 un precio comunitario único, cada país fijará precios de orientación nacionales dentro de ciertos límites determinados por el Consejo de los Ministros.

⁴ La producción total de carne bovina y ternera de la CEE representa un 85 por ciento del consumo global de la región y el único país que produce más de lo que consume son los Países Bajos.

bargo, la política de reducir la insuficiencia de la oferta comunitaria desarrollando la ganadería y eliminando progresivamente la competencia extranjera compromete las posibilidades futuras de estas exportaciones latinoamericanas.

De esta política agrícola común, un elemento que tendrá gran influencia sobre la participación relativa de los productores exteriores en el abastecimiento total de la CEE, es el de los precios comunes fijados por el Consejo de Ministros. A este respecto es interesante analizar las decisiones tomadas por este Consejo en el mes de noviembre de 1967, a propósito de los precios que entraron en vigor con las cosechas de 1968.

En general, los precios adoptados son superiores a los de la campaña anterior, con la excepción del trigo, en que no variaron; en el caso del maíz se registra un aumento de 4.75 por ciento, de 4 por ciento en el del arroz y de la cebada y de 2.8 por ciento en la carne bovina. Aunque limitadas con respecto a las proposiciones de la Comisión de la CEE, que había propuesto un aumento de 10 por ciento del precio del maíz —cereal muy deficitario en la Comunidad— y de 5.5 por ciento del precio de la carne, estas decisiones expresan una tendencia evidente a la revalorización de los precios de los principales productos agrícolas de la Comunidad, que volverá a manifestarse en los próximos años.

Esta política constituye un obstáculo para la expansión de las importaciones agrícolas de la CEE en primer lugar porque al garantizar precios elevados estimula la producción interna hasta lograr una posible autosuficiencia y, en segundo lugar porque aumenta la protección frente a los productos importados, pues cada aumento de precio se traduce en un incremento comparable del gravamen móvil compensatorio que estos productos tienen que pagar en las fronteras de la Comunidad.

La política comunitaria en materia de precios agrícolas tiene por objeto mejorar a un grupo socioeconómico cuyo ingreso es todavía inferior al de los demás sectores de la población, y desarrollar ramas deficitarias de la agricultura, aprovechando para este fin los recursos potenciales de algunos países miembros. Los demás países y sobre todo los de América Latina no pueden dejar de reconocer la importancia política y económica de estas consideraciones, aunque en ciertos casos pueda llegarse a proteger a sectores agrícolas ineficientes.

Sin embargo, sería inaceptable que el planteamiento de objetivos, en cierta medida legítimos, conduzca a la eliminación progresiva de algunas exportaciones de los países en vías de

desarrollo, sobre todo de los latinoamericanos, en el mercado de la CEE. Para evitarlo, sería necesario que los gobiernos de la Comunidad reservaran una fracción de su demanda global de los principales productos para las exportaciones de los países en vías de desarrollo. Este resultado podría lograrse por medio de cuotas de importación libres de derechos y por el establecimiento de un límite a la autosuficiencia de la Comunidad en los principales productos. Ello permitiría no sólo reservar a los países en vías de desarrollo una participación en el abastecimiento de la Comunidad, en términos absolutos, sino también en los aumentos futuros de la demanda.

En su forma actual la reglamentación agrícola comunitaria no sólo provoca un aumento progresivo del grado de autoabastecimiento de la CEE en una serie de productos de especial interés para América Latina,⁵ sino que estimula, por intermedio del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícolas (FEOGA), la competencia de los productos agrícolas de la CEE con los de otras regiones, sobre todo de América Latina. Una de las funciones esenciales del FEOGA consiste en financiar las exportaciones de excedentes agrícolas de la CEE, pagando a los productores la diferencia entre el precio interno y el precio internacional, con frecuencia más bajo que el primero. Como una elevada proporción —del orden del 50 por ciento— de los recursos del Fondo proviene de los gravámenes móviles a la importación de productos agrícolas procedentes de otros países, éstos contribuyen al financiamiento de las exportaciones de la comunidad que en ciertos casos compiten directamente con sus propios productos en los mercados de terceros países. Mientras más bajo sea el precio del producto exterior importado en la CEE, (es decir más eficientes las condiciones de su producción), más elevado será el gravamen móvil y el pago al FEOGA, y más extensas las posibilidades de intervención de éste, no sólo en materia de financiamiento de las exportaciones agrícolas comunitarias sino también de sostén de los precios internos, lo que constituye otra función importante del Fondo. Es discutible un mecanismo que hace recaer en los países en vías de desarrollo una parte del peso financiero de ciertas deficiencias estructurales del sector agrícola en un grupo de países desarrollados.

Frente a las preocupaciones de los países la-

⁵ El grado de autoabastecimiento es muy elevado para ciertos productos: carne bovina: 85 por ciento; trigo: 110 por ciento (Francia, 146 por ciento); otros cereales: 66 por ciento (Francia, 130 por ciento); azúcar: 97 por ciento (Francia, 136 por ciento).

tinamericanos por los productos de clima templado, la Comisión de la CEE ha señalado que, en general, las perspectivas de venta de estos productos a la Comunidad no deberían verse perjudicadas por la aplicación de la política agrícola común pues ésta se refiere a productos en que la Comunidad es francamente deficitaria (cereales forrajeros, trigo duro, semillas oleaginosas, aceite vegetal, lana, algodón, cueros y carne bovina). En las negociaciones Kennedy la Comisión de la CEE había ofrecido a la Argentina un convenio que contenía las bases de un acuerdo global sobre carne bovina congelada. La propuesta aceptada por la Argentina fue firmada por los respectivos negociadores el 14 de mayo de 1967, pero, a pesar de que este país dio todas las seguridades necesarias para evitar perturbaciones del mercado comunitario, el Consejo de Ministros introdujo en el mes de junio siguiente variantes inaceptables que desvirtuaron completamente las bases fundamentales del acuerdo y obstaculizaron su aceptación definitiva.

El segundo aspecto de la política de la Comunidad que los países latinoamericanos han venido objetando se relaciona con sus exportaciones de productos tropicales y el otorgamiento de preferencias discriminatorias a un número creciente de países. Las preocupaciones latinoamericanas se centran (entre otros) en el café, el cacao y las bananas y en los problemas que acarrearán para estos renglones el régimen preferencial acordado por la Comunidad a otros países en desarrollo. Por otro lado, para hacer frente a la competencia creciente de productos tropicales provenientes de las zonas asociadas, en algunos casos los productores latinoamericanos han debido forzar sus precios de exportación hacia la baja con lo cual el sistema discriminatorio atenta también contra el objetivo de estabilización mundial de los mercados de productos básicos preconizado por la propia CEE.

Sin perjuicio de insistir en la eliminación de los obstáculos tarifarios y no tarifarios y en la supresión de las discriminaciones, los países latinoamericanos propusieron a la Comunidad la posibilidad de arribar a entendimientos sobre productos específicos mediante acuerdos que permitieran preservar la participación tradicional en el mercado comunitario. Como respuesta, la Comisión de la CEE en el informe dirigido al Consejo de Ministros en diciembre de 1966, expresó que las preferencias discriminatorias a favor de los Estados africanos asociados no han perjudicado hasta ahora las exportaciones latinoamericanas de los mismos productos. Así —se dice— las exportaciones de café de América Latina siguieron creciendo mientras que disminu-

yeron las de los países africanos; los envíos de bananas siguen gozando de una cuota con derecho nulo en el mercado alemán y han tenido un desarrollo favorable; y la menor participación en el mercado del cacao debe atribuirse a problemas de calidad, especialmente en el producto ofrecido por el Brasil.

En materia de preferencias, el informe sólo indica que se trata de una cuestión muy delicada para resolver al nivel político ya que mientras los países latinoamericanos bregan por su abolición, basándose en recomendaciones de la UNCTAD, los países en desarrollo favorecidos sólo están dispuestos a renunciar a ellas si obtienen previamente compensaciones en la forma de ventajas equivalentes al nivel internacional. Sin embargo, la Comisión de la CEE parece dispuesta a examinar este problema, inicialmente en el ámbito de la UNCTAD y más tarde en el cuadro de las relaciones futuras con los Estados africanos asociados (revisión de la Convención de Yaoundé en 1968/69).

Las preocupaciones de los países latinoamericanos en este plano aparecen tanto más justificadas cuanto que la Comunidad manifiesta una tendencia a extender el ámbito geográfico de los regímenes preferenciales. El acuerdo de Lagos, suscrito el 16 de julio de 1966, estatuyó la asociación con la República de Nigeria, extendiendo la influencia comunitaria a un país no tradicionalmente vinculado en el plano económico-político a la Europa continental. Salvo el cacao y ciertas oleaginosas, sometidos a cuotas libres de derechos, aumentadas en 3 por ciento por año, los productos de Nigeria entran en la Comunidad sin pagar ningún derecho, y, en contrapartida, este país otorga una preferencia tarifaria a ciertos productos manufacturados de la CEE. Con Kenya, Uganda y Tanzania se está discutiendo una asociación que aún no se ha concretado, pues estos países no aceptaron otorgar un régimen preferencial a los productos de la Comunidad. Otras negociaciones se han llevado a cabo con los países del Maghreb (Argelia, Túnez y Marruecos) teniendo igualmente como objetivo principal el otorgamiento a esta región de condiciones favorables para sus productos. Esta política deja prever, a corto o mediano plazo, la ampliación progresiva de este tipo de relaciones especiales entre la Comunidad y el África en detrimento de la posición comercial de las demás regiones en vías de desarrollo en el mercado de la CEE. En su segundo período de sesiones, la UNCTAD deberá tomar decisiones que permitan evitar la división progresiva del mundo en bloques económicos, opuesta a los intereses de los países en vías de desarrollo.

En el memorándum del 4 de febrero de

1966, las delegaciones latinoamericanas presentaron en Bruselas una lista de 102 productos manufacturados y semimanufacturados para los cuales se indicaban las aspiraciones de los países de la región interesados en obtener reducciones arancelarias, eliminación de restricciones o tratamientos especiales mediante contingentes arancelarios, o la apertura de subposiciones tarifarias. Hasta el momento, la Comisión de la CEE no ha revelado ninguna disposición general en el sentido de atender las reivindicaciones latinoamericanas. Las concesiones tarifarias de la CEE en la Rueda Kennedy interesan solamente a un número reducido de estos productos y no contienen ninguna preferencia para los países latinoamericanos. A este respecto, la Comunidad indicó que no deseaba comprometer su posición frente a productos para los cuales América Latina no es su principal abastecedor; en cambio, tuvo una actitud más abierta para una serie de productos agropecuarios industrializados de los cuales los países latinoamericanos son los principales vendedores.⁶ En general puede estimarse que los planteamientos contenidos en el memorándum del 4 de febrero de 1966 en materia de productos manufacturados continúan siendo válidos en su integridad.

2. La actitud de los Estados Unidos en sus relaciones comerciales con América Latina

Se ha señalado ya el retroceso bastante pronunciado, en términos relativos, del mercado que ofrece los Estados Unidos a las ventas latinoamericanas y sobre todo para algunos productos, evolución que preocupa a los gobiernos de esos países, como les preocupa que no sea suficientemente rápida la expansión de sus exportaciones a un país que continúa siendo su principal comprador.

Para explicarse ese retroceso conviene examinar las manifestaciones más recientes de la política comercial de los Estados Unidos, aunque otros factores, como la competencia de productos oriundos de otras regiones del mundo, puedan también haber contribuido a ese proceso.

En primer lugar, parece de particular importancia la participación del gobierno de los Estados Unidos en la Declaración de los Presidentes de América, en la que se reconocen las condiciones adversas en que se desarrolla el comercio exterior de América Latina y la necesidad de corregirlas con el esfuerzo individual y

⁶ Harina de pescado, aceite de ricino, extracto y harina de carne, para los cuales se podrían decidir reducciones tarifarias o restricciones cuantitativas.

colectivo de los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

En el capítulo tercero de esa Declaración se acuerdan una serie de "medidas para mejorar las condiciones del comercio internacional de América Latina". Entre ellas cabe citar la actuación coordinada en las negociaciones multilaterales, con el fin de lograr la máxima reducción o la eliminación de los derechos aduaneros y otras restricciones que dificultan el acceso de los países latinoamericanos a los mercados mundiales (a cuyo fin el Gobierno de los Estados Unidos se propone realizar esfuerzos conforme a las disposiciones del artículo 37, inciso a) del Protocolo de Buenos Aires)⁷ y la de asegurar el cumplimiento de los compromisos internacionales relativos al mantenimiento del *statu quo*.

Establece asimismo el compromiso de "considerar conjuntamente los posibles sistemas de trato preferencial general no recíprocos para las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas de los países en vías de desarrollo, con miras a mejorar las condiciones del comercio de exportación de la América Latina". Ello significa una modificación apreciable de la actitud de oposición que hasta entonces había mantenido el Gobierno de los Estados Unidos respecto al establecimiento de tal sistema preferencial.

Salvo la última disposición citada, las medidas previstas en ese capítulo tercero de la Declaración no significaron un avance conceptual, limitándose a reafirmar objetivos establecidos ya en diversas recomendaciones del primer período de sesiones de la UNCTAD y compromisos asumidos por los países desarrollados en el seno del GATT. La selección de las medidas incluidas en ese capítulo respondió sin duda a que ellas parecían ofrecer mejores condiciones para ser objeto de consideración y decisión conjuntas al más alto nivel político y poder así ser instrumentadas.

Para iniciar las acciones conjuntas a que se refiere el capítulo tercero de la Declaración de los Presidentes de América sería necesario, en primer término, precisar el sentido y alcance de los compromisos acordados e identificar algunos campos o puntos específicos en los que habría más posibilidades de una acción inmediata o a

⁷ La citada disposición establece que los Estados miembros de la OEA deben realizar esfuerzos individuales y colectivos con el fin de conseguir "la reducción o eliminación, por parte de los países importadores, de barreras arancelarias y no arancelarias que afectan a las exportaciones de los miembros de la Organización, salvo cuando dichas barreras se apliquen para diversificar la estructura económica, acelerar el desarrollo de los Estados miembros menos desarrollados e intensificar su proceso de integración económica, o cuando se relacionen con la seguridad nacional o las necesidades del equilibrio económico".

corto plazo. Además habría que considerar los mecanismos institucionales adecuados para dar cumplimiento efectivo a aquellas medidas y para llevar a cabo, individual o colectivamente, esa acción concreta. A este respecto cabe distinguir entre los mecanismos para la aplicación de medidas dentro del sistema interamericano, y para la actuación conjunta o coordinada de los países latinoamericanos con los Estados Unidos frente a terceros países o grupos de países o en organismos internacionales, en defensa de los intereses del comercio exterior de América Latina.

En otras palabras, parece indispensable que, conforme a la letra y el espíritu de la Declaración, los Estados Unidos den el ejemplo y señalen el camino a los demás países desarrollados, tomando las medidas cuya adopción se requeriría de éstos en tal acción conjunta.

A juzgar por las declaraciones de varios funcionarios de alto nivel, el Poder Ejecutivo de los Estados Unidos tiene la voluntad de continuar por el camino de la liberación arancelaria iniciado en las negociaciones de Ginebra, pese a las repercusiones que esa política pueda tener en las estructuras económicas nacionales. Según estas declaraciones, la economía americana debería renunciar a su anterior tendencia proteccionista frente a perturbaciones de mercado consecutivas a importaciones mayores de ciertos productos y aplicar una política de adaptación a la competencia del exterior. Esa postura reviste gran importancia pues significa que en los medios oficiales estadounidenses se admite que las repercusiones eventuales de las medidas de liberalización no deben ser un obstáculo para su adopción.

También se manifestó en el Senado interés en mejorar y ampliar las disposiciones de la Ley de Expansión Comercial de 1962⁸ para facilitar

⁸ El Título III de esa Ley establece que, a petición de cualquier empresa o grupo de trabajadores, la Comisión Arancelaria realizaría una investigación para determinar si como resultado principalmente de las concesiones otorgadas por acuerdos comerciales, un artículo es importado en los Estados Unidos en cantidades tan crecientes como para haber causado, o amenazar causar, grave daño a la industria interna que produce un artículo similar o directamente competitivo con el importado. Para realizar esa investigación, la Comisión Arancelaria tomará en cuenta todos los factores económicos que considere pertinentes, incluyendo la capacidad de producción ociosa, la imposibilidad de operar a niveles razonables de beneficio, el desempleo y el subempleo. Sin embargo, para que las empresas o los grupos de trabajadores puedan optar a la asistencia del Gobierno, la investigación realizada por la Comisión Arancelaria debe demostrar a) que las concesiones arancelarias son la causa principal de las mayores importaciones, y b) que tales mayores importaciones son la principal causa del daño o perjuicio invocado.

las condiciones de la ayuda federal a las empresas norteamericanas afectadas por las concesiones tarifarias a otros países.

En las medidas concretas adoptadas por los Estados Unidos en materia de política comercial se advierten simultáneamente disposiciones positivas orientadas hacia una mayor liberalización del comercio internacional de productos básicos y decisiones que aparecen como retrocesos con respecto al principio del *statu quo*.

Entre las iniciativas que podrían contribuir a un mejoramiento del mercado de productos primarios se hallan disposiciones destinadas a facilitar las condiciones de acceso de algunas materias primas al territorio estadounidense. Así, en octubre de 1966 se eliminaron las cuotas de importación de minerales y concentrados de plomo y zinc, impuestas por vez primera en octubre de 1958. En 1966, el gobierno redujo los controles y los derechos de importación so-

En la práctica los requisitos resultaron ser demasiado estrictos, debido a las dificultades para singularizar las concesiones arancelarias como la causa principal de las mayores importaciones, y a su vez, estas mayores importaciones como la causa principal del daño a la industria. En consecuencia, se está considerando la conveniencia de enmendar la Ley para facilitar el recurso a la asistencia oficial por parte de las empresas o trabajadores afectados por las concesiones arancelarias. Con tal fin se propone que la Comisión Arancelaria determine que existe un perjuicio serio, o un amago de perjuicio:

a) en el caso de una empresa, cuando las mayores importaciones han contribuido o están contribuyendo en grado considerable a la disminución del volumen de producción de tal empresa, cualesquiera que sean los demás factores que hayan influido en ese aumento; o bien, cuando las importaciones exceden del 10 por ciento de la producción de la industria respectiva durante el año civil inmediatamente anterior a iniciada la investigación por parte de la Comisión Arancelaria;

b) en el caso de los trabajadores de una empresa o subdivisión de empresa, cuando se cumple el requisito mencionado en el párrafo anterior, o bien cuando las mayores importaciones han contribuido o están contribuyendo en un grado substancial a una disminución del 5 por ciento o más (en hombres-hora o salarios pagados) del trabajo directo empleado por tal empresa o subdivisión de empresa. El alcance de las enmiendas propuestas a la Ley de Expansión del Comercio de 1962, sin embargo, va mucho más allá del objetivo de facilitar la adopción de medidas de asistencia en favor de las empresas o grupos de trabajadores afectados por un mayor volumen de las importaciones hechas al amparo de concesiones arancelarias. En efecto, mientras en la Ley de 1962 el resultado de la investigación realizada por la Comisión Arancelaria no obliga al Presidente de los Estados Unidos a tomar una acción determinada, en la enmienda que se está considerando, se establece que, dentro de los 60 días siguientes a la comunicación que reciba de la Comisión Arancelaria en la que se establezca que la importación de un artículo está causando o amenaza causar serios perjuicios a una industria, el Presidente impondrá un gravamen, o un aumento de gravamen, o cualquiera otra restricción a la importación del artículo o producto respectivo.

bre algunos productos oleaginosos y varios minerales y eliminó el gravamen de 2 por ciento sobre el café soluble.⁹

Cabe tener presente también el apoyo de las autoridades de los Estados Unidos al cumplimiento de las disposiciones del Convenio Internacional del Café, especialmente en lo que toca a las obligaciones de los países consumidores. Además, con el fin de contribuir en el plano internacional a resolver el problema de sobreproducción que amenaza crónicamente al mercado mundial de este producto, el gobierno estadounidense se ha declarado partidario de crear un fondo de diversificación en el marco del Convenio. En la reunión de Punta del Este, de abril de 1967, el Presidente de los Estados Unidos propuso un préstamo de 15 millones de dólares para el financiamiento inicial de este fondo.

En los últimos meses, los Estados Unidos han aplicado una nueva política respecto al algodón, que ha tenido un efecto apreciable en el mercado mundial de este producto, de interés directo para varios países de América Latina. Conforme a la ley general sobre alimentación y agricultura promulgada en noviembre de 1965, se instituyó un programa para limitar la producción algodonera nacional como medio de combatir la oferta excedente que durante muchos años ha sido el rasgo característico de este mercado. Se decidió reducir en 30 por ciento las superficies plantadas a partir de la cosecha de 1966/67, otorgando subvenciones directas y precios de garantía solamente a los productores que destinen una parte de sus tierras a otros cultivos. Esa política ha causado una disminución notable de la producción estadounidense —de 15 a 9 millones de fardos entre 1965 y 1967— y, por lo tanto, de la producción mundial, así como de las existencias, de las cuales los Estados Unidos tienen aproximadamente la

⁹ La expansión que registraron las exportaciones de café soluble del Brasil a los Estados Unidos en 1967, aunque no está directamente vinculada a la eliminación de este gravamen, ha dado origen a una seria divergencia en el seno de la Organización Internacional del Café, a tal punto que el Departamento de Estado de los Estados Unidos declaró que no podría apoyar la renovación del Convenio Internacional a menos que este problema fuera solucionado satisfactoriamente. La posición de los Estados Unidos, posteriormente adoptada también por el Comité de las Asociaciones Europeas de Café, se basa en el argumento de que las exportaciones de café soluble brasileño reciben un subsidio indirecto mediante la exención de los gravámenes de exportación a que está sujeto el café en grano. (Véase G. Gordon Paton, *Complete Coffee Coverage*, Nueva York, 22 de septiembre, 31 de octubre y 15 de noviembre de 1967.) Las exportaciones de café soluble se incluyen en las cuotas de los países productores (cada libra de café soluble se considera equivalente a tres libras de café en grano).

mitad. Al parecer, se ha traducido en un mayor equilibrio de la oferta y la demanda mundiales, y en 1967 hizo posible una pequeña recuperación de las cotizaciones que, en general, habían bajado en 1965/66.

Las medidas adoptadas por los Estados Unidos en lo que toca al azúcar, en cambio, parecen haber sido mucho más lesivas a los intereses de los países latinoamericanos. En octubre de 1965 se promulgó una enmienda (vigente de 1967 a 1971) a la ley azucarera de 1948, que redujo la participación relativa de los productores extranjeros en el abastecimiento del mercado interno.

La nueva ley elevó de 5.81 a 6.39 millones de toneladas la parte reservada a los productores nacionales con respecto a un consumo de 9.7 millones de toneladas, reduciendo al mismo tiempo de 2.84 a 2.26 millones de toneladas la cuota abierta a los productores extranjeros, que ya había sido disminuida desde 3.53 millones de toneladas, es decir, en 526 000 toneladas. Aun teniendo en cuenta que la nueva ley reserva al azúcar importado la fracción de la demanda interna comprendida entre los 9.7 y los 10.4 millones de toneladas (nivel del consumo total del país en 1966), en lugar de sólo el 35 por ciento, como antes, la participación relativa de los proveedores extranjeros se ha reducido de 39.8 a 38.6 por ciento del consumo total de azúcar de los Estados Unidos.

Si se compara con la situación anterior a 1962, esta evolución parece muy desfavorable para los productores externos y en especial para los latinoamericanos, porque refleja una tendencia a la autosuficiencia del mercado estadounidense. En 1948, la producción interna de este país satisfacía solamente 28.5 por ciento del consumo nacional, proporción que subió a 36.5 en 1962 y a 42.5 en 1965. La participación relativa de América Latina en el primer mercado mundial del azúcar descendió durante ese período de 36.3 a 21 por ciento, pues la cuota que anteriormente correspondía a Cuba ha sido absorbida sólo muy parcialmente por los demás productores de la región. Es evidente que esta política tendiente a acrecentar la participación de la producción nacional en detrimento de la de los países en vías de desarrollo, mediante mayores restricciones cuantitativas, se contraponen a compromisos anteriores suscritos en el seno del GATT o de la UNCTAD por los países industriales, entre ellos por los Estados Unidos, en vista a facilitar el acceso a sus mercados de los productos que interesan especialmente a los países en vías de desarrollo.

También opuestas al espíritu de los compromisos contraídos anteriormente por los Estados

Unidos pueden considerarse algunas medidas relativas a las condiciones de importación de carne. Conforme a la ley 88-442 vigente desde el 1º de agosto de 1967, las importaciones de este producto están sujetas a cuotas que limitan su volumen con relación a la situación registrada en los años 1959-63. Considerando que esta legislación no asegura una protección suficiente a la ganadería nacional, un miembro del Senado de los Estados Unidos presentó en el mes de octubre de 1967 un proyecto de ley que refuerza el control aplicable a las carnes extranjeras. Particularmente grave parece la disposición que prevé la extensión de estos controles a todos los tipos de carne que no entran en la legislación actual.

Esta iniciativa constituyó solamente un ejemplo de la nueva tendencia proteccionista que se ha manifestado últimamente por parte de los intereses privados y por representantes en el Congreso de los Estados Unidos, en oposición total con los compromisos anteriores y la evolución positiva del gobierno en este plano. En el mes de octubre de 1967 fueron sometidos varios proyectos de ley a la consideración del Senado con el objeto de limitar las importaciones de toda una serie de productos, entre ellos los textiles, el plomo, el zinc, los derivados del petróleo y el acero. Otro proyecto de ley prevé la aplicación de cuotas de importación en todos los casos en que los derechos aduaneros sean insuficientes para asegurar una protección justa a una industria norteamericana determinada. Las disposiciones restrictivas entrarían en vigor de manera casi automática cada vez que se registrase ya fuese una cierta diferencia de precio con los productos norteamericanos o un cierto aumento en las importaciones respectivas. La adopción de una legislación de tal naturaleza constituiría la amenaza más seria para las exportaciones latinoamericanas, al mismo tiempo que representaría una negación particularmente grave de compromisos asumidos por los Estados Unidos en el cuadro de la UNCTAD y del GATT, así como de algunas de sus concesiones en la Rueda Kennedy.

Cabe esperar que el Congreso estadounidense, con el apoyo del gobierno, rechace proyectos de ley cuya adopción signifique el regreso a una forma de proteccionismo en completa oposición con la orientación actual de la política comercial internacional. En todo caso, en la hipótesis de que los Estados Unidos tuvieran en el futuro que adoptar medidas de control de sus importaciones, por razones de balance de pagos, sería necesario que tomaran simultáneamente disposiciones para que no se perjudicaran

los intereses comerciales de los países en vías de desarrollo.

Por su parte, el Gobierno de los Estados Unidos ha reconocido la necesidad imperiosa para este grupo de países de acrecentar sus ingresos de exportación con el fin de acelerar su crecimiento económico y que frente a ellos la ayuda externa sólo tiene carácter complementario. Sin embargo, el cumplimiento efectivo de los objetivos generales reafirmados en varias ocasiones por las autoridades de este país exige no solamente que hagan todo lo posible para impedir que se adopten legislaciones del tipo de las que están actualmente sometidas al Congreso, sino también que procedan a la eliminación progresiva de los numerosos obstáculos de diversa índole que traban actualmente la expansión de los productos latinoamericanos en su mercado nacional.

La evolución en los últimos meses de la posición del Gobierno de los Estados Unidos frente a los problemas esenciales del comercio internacional podría anunciar una actitud favorable y constructiva en las negociaciones del segundo período de sesiones de la UNCTAD, indispensable para sentar las bases de un comercio exterior más equitativo y más beneficioso para los países en vías de desarrollo.

3. La política comercial del Reino Unido y de los otros países desarrollados de economía de mercado

La evolución particularmente desfavorable de las ventas de América Latina al *Reino Unido*, que disminuyeron ligeramente cada año entre 1963 y 1966, parece deberse por una parte a las dificultades de balance de pagos y aflojamiento del ritmo de crecimiento económico de este país que se tradujeron en una falta de dinamismo de las compras al exterior, y, de otra, a los efectos del perfeccionamiento institucional de la Asociación Europea de Libre Intercambio (AELI) que sin duda provocó el desplazamiento de compras que se hacían anteriormente en los países latinoamericanos.

En lo que toca a las importaciones del Reino Unido de carne procedente de América Latina, el Plan Nacional 1965-70 podría menoscabar a mediano y largo plazo las perspectivas de exportación, pues se propone obtener en los próximos cinco años un aumento notable de las disponibilidades internas de carne a fin de atender en mayor grado la demanda prevista para 1970. La expansión de los cultivos de cereales destinados a la ganadería figura igualmente entre las proyecciones del Plan, lo que podría también afectar a ciertas exportaciones latinoame-

ricanas. Ello ya ocurrió en 1965 y 1966 con el aumento de la producción británica de cereales, que influyó en el cumplimiento de los acuerdos bilaterales celebrados por el Reino Unido con sus principales proveedores. Sería conveniente que el gobierno inglés siga reuniendo al Grupo de Estudio de la Carne, del cual forman parte actualmente todos los países exportadores de este producto, para que estos países puedan expresar su punto de vista y se evite que la nueva política inglesa lesione sus intereses comerciales excesivamente. Una acción de este tipo habría contribuido a evitar restricciones unilaterales como las adoptadas últimamente en contra de ciertas exportaciones de carnes a raíz de brotes de aftosa declarados en el Reino Unido, con lo que se perjudican seriamente las tradicionales corrientes comerciales de la Argentina y el Uruguay en el mercado británico.

La perspectiva del ingreso del Reino Unido a la Comunidad Económica Europea plantea nuevas preocupaciones a los países latinoamericanos, que se basan en los cambios que este país debería introducir en su política, de ser aceptado como miembro pleno de esta organización. La repercusión más desfavorable sería una nueva limitación de las posibilidades de exportación hacia este mercado de productos agrícolas de clima templado que compiten directamente con producciones comunitarias. Condición previa al éxito de las negociaciones parece ser la aceptación por parte del Reino Unido de la política agrícola comunitaria casi en su totalidad y no hay duda de que en este caso, este país aumentaría de manera progresiva sus compras en la Comunidad. Además, sería lógico que, de existir alguna posibilidad de obtener derogaciones en esta oportunidad a la reglamentación común, éstas beneficiasen a los países del Commonwealth y no a los latinoamericanos. Otros efectos negativos para América Latina de la adhesión del Reino Unido a la CEE provendrían de la eventual generalización, respecto de este país, de las preferencias que hoy acuerda la Comunidad a ciertos países africanos y de la concesión de determinadas ventajas a los países del Commonwealth como compensación en el caso de que perdieran totalmente las preferencias que derivan de los pactos de Ottawa.

Aunque sea difícil apreciar con precisión sus efectos sobre el comercio del Reino Unido con América Latina, puede estimarse que la reciente devaluación de la libra esterlina puede afectar negativamente las exportaciones de algunos países de la región, sobre todo si se tiene en cuenta la decisión de ciertos países del Commonwealth de proceder también a una devaluación de la misma amplitud. Así, la devaluación decidida

por Nueva Zelanda no dejará de crear condiciones desventajosas para las carnes y la lana argentina y uruguayas en el mercado inglés.

Aunque la posición del *Japón* en los últimos años parecería haber sido algo más favorable respecto de su comercio con los países en desarrollo, no ha tenido significativa repercusión para América Latina por diversos problemas, particularmente el costo de los seguros y fletes marítimos, que condicionan la expansión de este tráfico. El mantenimiento de algunas restricciones de importación y en particular el régimen de comercio de Estado para ciertos productos agrícolas han limitado asimismo las posibilidades de crecimiento de algunas exportaciones latinoamericanas.

El comercio con el *Canadá* se ha caracterizado por un fuerte crecimiento habiéndose más que duplicado en el último quinquenio, pero sin alcanzar todavía cifras de real significación en el comercio total de la región. Sólo algunos países latinoamericanos han aprovechado las posibilidades del mercado canadiense que se presentan promisorias, habida cuenta de la política de este país y las concesiones formuladas en la Rueda Kennedy.

Han sido los *países nórdicos* los que, desde el primer período de sesiones han mostrado mejor predisposición para poner en práctica las recomendaciones aprobadas por la UNCTAD. En los últimos años han liberalizado sustancialmente el comercio de los productos que interesan fundamentalmente a los países en desarro-

llo, tanto mediante la reducción de los aranceles de importación cuanto por la disminución de tasas internas que recaían sobre ciertos consumos. Del mismo modo, en las negociaciones del GATT, este grupo de países lleva la primacía por su actitud liberal y comprensiva de los problemas de las partes menos desarrolladas.

El comportamiento de *Australia* frente a los problemas de los países en desarrollo es también muy positivo, comenzando por el *waiver* obtenido por ese país en el GATT para poner en práctica un sistema de preferencias en favor de los países en desarrollo para una primera lista de productos manufacturados y semimanufacturados, cuya ampliación acaba de ser anunciada.¹⁰

Las heterogéneas actitudes y políticas que vienen asumiendo los países industrializados, sin estar ligadas a grado de desarrollo o a problemas de balance de pagos o de otra índole, ponen de manifiesto la importancia de una acción solidaria del mundo en desarrollo en una tarea de persuasión que abra caminos y cree un clima propicio para que fructifiquen negociaciones entre ambos grupos de países. Esto afirma además la validez de los principios básicos logrados en la UNCTAD y en el GATT y marca el camino que aún queda por recorrer para lograr su aceptación plena y aplicación efectiva.

¹⁰ Informe del Grupo de Trabajo aprobado el 28 de marzo de 1966 (GATT, *Instruments de base et documents divers* —Supplément N° 14— pp. 172 a 188).

B. EL CUMPLIMIENTO POR PAÍSES DESARROLLADOS DE LOS COMPROMISOS ASUMIDOS CON RELACIÓN A SU COMERCIO CON LOS PAÍSES EN DESARROLLO

En el duodécimo período de sesiones de la CEPAL (Caracas, mayo de 1967), al considerarse el documento presentado por la secretaría sobre "América Latina y la política comercial internacional" (E/CN.12/773) se solicitó a la secretaría que realizara un inventario tan completo como posible sobre los casos de la falta de cumplimiento, por parte de los países desarrollados, de los principios y recomendaciones de la UNCTAD así como de los compromisos adoptados en el seno del GATT, con relación a su comercio con los países en vías de desarrollo, en particular de los que afectan más directamente a los países latinoamericanos.

La elaboración de tal inventario constituye en realidad una tarea sumamente compleja y de largo aliento, cuyos alcances deben precisarse a la luz de la consideración de diversos aspectos y problemas tales como la definición de lo

que debe entenderse por incumplimiento; la naturaleza y alcance de los principios, compromisos, recomendaciones, resoluciones y declaraciones; sus modalidades de aplicación, y su aceptación total o condicionada por todos o algunos de los países desarrollados. Por lo tanto, y sin perjuicio de llevar a cabo más adelante una investigación más detallada, se ha considerado necesario examinar por ahora esos diversos aspectos y destacar aquellos casos en los que cabe considerar que hay, en rigor, respecto de productos de interés para los países latinoamericanos, incumplimiento de compromisos formales por parte de países desarrollados, en la interpretación más estricta y restringida de lo que podría entenderse por incumplimiento, a saber, restricciones aplicadas por esos países a tales productos que son contrarias a las disposiciones del GATT y que no están cubiertas por *waivers*,

conforme a notificaciones hechas por los países mismos a la secretaría de ese organismo. (Véase el cuadro 1.)

El primero de los problemas por considerar es el relativo a la naturaleza y alcances u obligatoriedad de las diversas formas que pueden asumir los compromisos. Por lo común los países desarrollados toman la posición de que en sus relaciones comerciales con los países en desarrollo, sólo están obligados por los compromisos asumidos en la forma jurídica de un tratado (v. g., los compromisos previstos en el GATT) y que aun en esos casos, tal obligatoriedad está limitada por las cláusulas de escape que normalmente condicionan esos compromisos. En cambio, sostienen que los compromisos que han aceptado en la forma de principios, recomendaciones, declaraciones, resoluciones, etc., no tienen obligatoriedad y su no observancia, por lo tanto, no puede calificarse de incumplimiento.

Sin embargo, la diferencia entre uno y otro tipo de compromiso es más bien de forma que de fondo. Cuando los países desarrollados concuerdan con los países en desarrollo en el reconocimiento de los diversos problemas y obstáculos que afectan al comercio internacional y al desarrollo económico de éstos, y más aún, cuando han expresado su voluntad de colaborar y su intención de actuar frente a esos problemas y obstáculos para contribuir efectivamente a su solución o eliminación —y así lo han hecho todos los países desarrollados, sin excepción—, están de hecho asumiendo una responsabilidad y un compromiso de tipo político, aunque no tenga la forma solemne de una obligación jurídica.

Para que esos compromisos de tipo político sean efectivos es preciso instrumentarlos con medidas que configuren programas específicos de acción. Sólo a través de esos programas los países desarrollados podrán dar cumplimiento a los compromisos generales de tipo político para contribuir efectivamente a la solución de los problemas que obstaculizan la expansión de las exportaciones y el crecimiento económico de los países en desarrollo. Esto fue reconocido cabalmente en la declaración ministerial de países miembros del GATT de mayo de 1961, en la que se convino que las Partes Contratantes industrializadas deberían adoptar una serie de medidas en relación con los problemas del comercio de los países en desarrollo (reducción al mínimo o supresión de las restricciones arancelarias y cuantitativas que traban el acceso a los mercados, así como de los impuestos fiscales internos que afectan a los productos de exportación, limitación en el uso de subsidios a la producción o exportación de productos prima-

rios, cumplimiento de los principios y orientaciones ya aceptados en resoluciones anteriores del GATT y en la FAO, referentes a la colocación de excedentes agropecuarios, etc.); que se tomarían medidas inmediatas para establecer programas específicos de acción y, donde fuera factible, fechas finales de cumplimiento, para la reducción y eliminación progresiva de los obstáculos a las exportaciones de los países en desarrollo; y que se establecerían procedimientos para notificar y revisar la acción tomada por las Partes Contratantes en cumplimiento de los programas así acordados.

A ello estaba precisamente orientado el Programa de Acción adoptado en la reunión ministerial del GATT de mayo de 1963, en la que se establecían diversas medidas en favor de los productos de interés para los países en desarrollo que debían tomar los países industrializados (mantenimiento del *statu quo*, reducción gradual de las barreras arancelarias que debía alcanzar a por lo menos el 50 por ciento en el curso de los tres años siguientes, liberación completa de los productos tropicales antes del 31 de diciembre de 1963, eliminación de restricciones cuantitativas dentro de un año o a más tardar antes del 31 de diciembre de 1965, reducción y eliminación de gravámenes fiscales internos también antes del 31 de diciembre de 1965). No obstante, las conclusiones y resoluciones de esa reunión ministerial no contaron con el apoyo total de los ministros de los países industrializados; así, los de la Comunidad Económica Europea aprobaron en principio los objetivos generales del Programa de Acción y declararon estar dispuestos a contribuir en toda la medida de lo posible al fomento del comercio de los países en vías de desarrollo, pero no prestaron su apoyo al Programa de Acción en sí, por considerarlo "insuficiente". La mayoría de los ministros de los demás países industrializados dejaron constancia, a su vez, de distintas reservas e interpretaciones al Programa de Acción que limitaron en forma apreciable el alcance de las medidas en él dispuestas.

Esta actitud, además de que significa dejar de lado el compromiso asumido en la Declaración Ministerial de 1961¹¹ muestra que cuando

¹¹ La nueva Parte IV del GATT tampoco configura el o los programas de acción que debían establecerse de acuerdo con la Declaración Ministerial, pues en lo fundamental va poco más allá de reiterar algunos de los objetivos y de las disposiciones generales convenidas en la Declaración, sin señalar modalidades concretas o metas que garanticen su aplicación efectiva. En el Artículo XXXVII de esa Parte IV, que es donde se da naturaleza jurídica a ciertos compromisos (aunque condicionados a una cláusula de escape que los hace en gran parte inoperantes) se establece, como

RESTRICCIONES A LA IMPORTACIÓN DE PRODUCTOS DE INTER
CONTRARIAMENTE A DISPOSICIONES D

<i>NAB</i>	<i>Producto</i>	<i>Estados Unidos</i>	<i>Francia</i>	<i>R. F. de Alemania</i>	<i>Italia</i>
0201	Carnes y despojos comestibles de animales:				
A	Carne de ganado vacuno				
B	Carne de ganado ovino y caprino			CG o CB ^b	
C	Carne de ganado porcino				
D	Carne de caballo, etc.				
E	Despojos			CG o CB ^b	
0202	Aves de corral y sus despojos				
0205	Grasa de cerdo y de aves de corral				
	Sólo de cerdo				
0206	Carnes y despojos comestibles de cualquier clase				
	Jamones, excepto conservados herméticamente				
	Sólo de cerdo seca o ahumada				
	Sólo de cordero			CG o CB ^b	
ex 0303	Mariscos y los demás crustáceos				
0401	Leche y nata, frescas			CG o CB ^b	{ CG (C) ^R
0402	Leche y nata, conservadas, concentradas o azucaradas				
0403	Mantequilla				
0404	Quesos y requesón				
	De "Cheddar" y "Colby"				
0405	Huevos de aves		ex R		
0406	Miel natural				
ex 0515	Camarones secos			CG o CB ^b	
ex 0705	Legumbres de vaina seca				
ex 0706	Raíces de mandioca, camote, sagú, etc.				
0801	A Plátanos frescos		R		CG
ex 0801	C, D Piñas frescas y secas		R		
0802	Agrios, frescos y secos, toronjas				
ex 0806	Naranjas, toronjas y tangerinas				CG o CB
	Manzanas y peras frescas				
	Manzanas				
	Peras				
0810	Frutas congeladas sin azúcar				
	Piña				
ex 0901	Café crudo y tostado		R		
	Excepto grano de café no tostado				
1001	Trigo, etc.				
	Trigo	CG ^b			
	Meslin				
1002	Centeno				
1003	Cebada				
1004	Avena				
1005	Maíz				
1006	Granos partidos de arroz				
1101	Harinas de cereales				
	De trigo	CG ^b			
	Excepto de arroz				

NOTA: Véanse las fuentes, los símbolos y las notas al finalizar el cuadro.

RA AMÉRICA LATINA, APLICADAS POR PAÍSES DESARROLLADOS
 TT Y NO CUBIERTAS POR "WAIVER"

<i>Benelux</i>	<i>Reino Unido</i>	<i>Austria</i>	<i>Suecia</i>	<i>Noruega</i>	<i>Dinamarca</i>	<i>Canadá</i>	<i>Japón</i>
		LD ^a		LD, PM	CG, LD		CG
R (-CEE) ^b	CG (AD)	LD ^a LD ^a	L ^a L ^a L ^a	LD, PM LD, PM LD LD, PM			CG
		LD (-CEEC)	L ^a	LD	LD		
		LD ^a		LD	LD		CG
		LD ^a		LD	ex CG, LD		ex CG
	PR (-ALE)						
			L ^a				
LD ^c E (-CEE)	{ L ^a PR (AD)	LD ^a		A	LD		CG
	ex CB ^b	LD ^a LD ^a	L ^a	A LD, C	LL, LD LD	PP ^a	ex CG
				A, CG		PP ^a	ex CG
			ex L ^a	ex LD, PM LD	LD CG		
	CG (AD)			LD	LD		CG CG
	CG (AD) CB (Cuba)						
E ^a (-CEE)	CG (-ALE)	LD		LD, PM LD, PM, RE LD	LL, LD ex LD		CG CG CG
					C		CG
		LD ^a LD ^a LD ^a LD ^a LD ^a LD ^a			LL, LD LL, LD LL, LD LL, LD LL, LD LL	L ^b L ^b L ^b	
		LD ^a		LD, CG			ex CG
					LL, LD	ex L ^b	

(Continúa)

<i>NAB</i>	<i>Producto</i>	<i>Estados Unidos</i>	<i>Francia</i>	<i>R. F. de Alemania</i>	<i>Italia</i>
1102	Sémolas y análogas De trigo De arroz				R
1105	Harinas, sémolas y copos de patatas			ex CG o CB	
ex 1106	Harinas y sémolas de mandioca, sagú, etc.				
1201	Semillas oleaginosas Cacahuete	C ^b	R		
1501	Soyas y otros Manteca y otras grasas de cerdo y de aves prensadas o fundidas De cerdo		R		
ex 1502	Sebos en bruto o fundidos				
ex 1503	Estearina solar, oleo estearina, aceite de manteca de cerdo				
1507	Aceites vegetales De cacahuete		R		
	De soja				CG ¹
	De otros		R		
1601	Embutidos de carne De cordero			CG o CB ^b	
1602	Otros preparados y conservas de carne De cordero			CG o CB ^b	
	Excepto de ave				
	De cerdo y ave				
	De bovino y de cerdo				
1603	Extractos y jugos de carne				
1701	Azúcar	CB ^a	ex R	CG o CB ^b	LD
1702	Los demás azúcares		ex R	ex CG o CB ^b	LI
ex 1703	Melazas		R	CG o CB ^b	R
ex 1705	Melazas aromatizadas			CG o CB ^b	R
2001	Legumbres, hortalizas y frutas, preparadas en vinagre		R	ex CG o CB (-CEE)	
2002	Legumbres, hortalizas y frutas, preparadas sin vinagre Puré de tomate herméticamente conservado		R	ex CG o CB	
2003	Frutas congeladas, con azúcar		L		
2005	Purés y pastas de frutas		R	ex CG o CB (-CEE)	ex 1 (-CE)
2006	Frutas preparadas o conservadas de otra forma Toronja envasada		R	ex CG o CB	
2007	Jugos de frutas, o de hortalizas y legumbres Jugos de fruta Jugos de tomate		ex R	ex CG o CB (-CEE)	ex 1
2102	A Café instantáneo		R		
ex 2104	Salsas de tomate				
ex 2107	Otros preparados alimenticios			CG o CB	R
2205	Vinos de uva		ex R	CG o CB ^c	CG (C)
2206	Vermouths y otros vinos				
ex 2301	Harinas y polvos de carne y de despojos, pescados, etc., impropios para la alimentación humana				
2401	Tabaco en rama		R		
2402	A Tabaco manufacturado Cigarros		R		

ontinuación)

<i>Benelux</i>	<i>Reino Unido</i>	<i>Austria</i>	<i>Suecia</i>	<i>Noruega</i>	<i>Dinamarca</i>	<i>Canadá</i>	<i>Japón</i>
		ex LD ^a			ex LL, LD	ex L ^b	CG CG
				LD	LL, LD		CG
				LD	LL, LD CG		CG
				LD	ex LD		CG
		LD ^a CG ^a			LD		
					LD		
							CG CG CG
		LD ^a		LD	CG		
	PR (-ALE)				ex CG		
		LD ^a	L ^a	LD			CG
CG ^b ex CG ^b CG ^b		LD ^a CG ex CG	LL	ex LD	LL, LD LL, LD LL, LD LL, LD		CG ex CG CG CG
				ex LD			
				ex LD	ex LD, CG		
				LD LD	ex CG		CG CG
				ex LD			CG
	CG (AD)			ex LD	ex CG		ex CG
	ex CG (AD)	ex CG		LD, CG	ex CG		CG CG
							CG
				A, CG			ex CG
		ex CG ex CG			C C		CG CG
							CG
	{ CG (AD) CB (Cuba)						

(Continúa)

NAB	Producto	Estados Unidos	Francia	R. F. de Alemania	Italia
ex 2601	Minerales de tungsteno				
ex 2710	Gas oil, fuel oil y raw oil, en envases de menos de 300 litros				
3501	Caseínas, caseinatos y otros derivados de las caseínas; colas de caseína		ex L		
4102	Caseína, no endurecida, para la producción de alimentos			CG o CB ^a	
4103	Cueros y pieles de ovinos				
ex 4108	Cueros y pieles barnizados o metalizados				
4415	Madera chapada		L		
ex 4801	Papeles y cartones		R		
5305	Lanas y pelos cardados y peinados		L		
5307	Hilados de lana peinada no para la venta al por menor		R		
	Excepto hilados endurecidos			LL ^a	
ex 5310	Hilados de lana peinada para la venta al por menor			LL ^a	
ex 5311	Tejidos de lana o pelos finos		R	LL ^a	
5501	Algodón sin cardar ni peinar	CG ^b			
ex 5503	Desperdicios de algodón sin cardar ni peinar	CG ^b			
ex 5504	Algodón cardado o peinado	CG ^b			
ex 5509	Los demás tejidos de algodón			LL ^a	
5710	Tejidos de yute		R	CG ^a	
ex 6002-05	Guantes, calcetines, prendas de vestir de lana de punto		R	LL ^{a d}	
ex { 6101-4, 6106 y 6110	Ropa exterior e interior				
	Cuellos y bufandas de lana excepto de punto		R		
ex 6402	Calzados con suela de cuero				
ex 6405	Partes y componentes de calzado				
7301	Fundición en bruto de hierro, acero		R		
ex 8441	Máquinas de coser de uso no doméstico		R		
ex 8445	Máquinas herramientas para trabajar metales				

FUENTES: GATT: *Notifications of import restrictions applied inconsistently with the provisions of GATT and not covered by waivers* (Doc. L/2740 y addenda 1 a 14, 1967). *Information on import restrictions applied by developed countries on products of export interest to developing countries* COM.TD/W/60 (julio, 1967). Las informaciones para Estados Unidos se extrajeron del documento GATT: L/2568, add. 6 (marzo de 1966); y para Francia, del documento GATT: COM.TD/W/19 (marzo de 1966) y L/2817 (julio de 1967).

SÍMBOLOS: C: Cuota; CG: Cuota global; CB: Cuota bilateral; L: Licencia; LL: Licencia, que se exige para la importación, pero que en general se sigue un criterio liberal para su concesión; LD: Licencia discrecional; PR: Prohibida la importación; PP: Permiso previo especial; PM: Sistema de precio mínimo; RE: Restricciones estacionales; A: Restricciones administrativas (no especificadas); (—ALE): Se aplica excepto área de libra esterlina; (AD): Se aplica área de dólares.

NOTA GENERAL: Esta lista de restricciones no es exhaustiva, ya que cubre solamente las restricciones notificadas en las fuentes citadas. Asimismo, se refiere sólo a algunos productos de especial interés para la exportación de América Latina, seleccionados tomando en cuenta los siguientes documentos: UNCTAD, *Informe sobre artículos cuya exportación ofrece interés para los países en desarrollo* (Doc. TD/B/C.2/20, marzo de 1967); GATT, *Products notified as being of export interest to less-developed countries. Note by the Secretariat* (Doc. COM.TD/23, junio de 1966) *Memorandum de las Misiones Latinoamericanas ante la CEE* (febrero de 1966).

LLAMADAS, POR PAÍSES:

Estados Unidos: ^aSe justifica por el Protocolo de Aplicación Provisional.

^bSe justifica por Artículo XI: 2: (c) del GATT.

República Federal de Alemania: ^aSe aplica a todos los países excepto los países europeos, países asociados a la CEE, Chipre, Kenya, Malta, Sierra Leona, Uganda, Jamaica y Trinidad y Tabago.

se trata de concretar los compromisos generales asumidos con los países en desarrollo en programas específicos de acción que establezcan metas por lograr en plazos dados, los conflictos de intereses entre los países desarrollados suelen impedir el acuerdo. En cambio, cuando se trata de problemas y obstáculos al comercio entre los países industrializados, éstos sí encuentran, por lo común, la manera de conciliar sus diferencias y llegar a un acuerdo, como ocurrió en las negociaciones Kennedy con el acuerdo de conjunto que permitió solucionar a último momento graves divergencias entre los países desarrollados que amenazaban con hacer fracasar las negociaciones. Además, antes de adoptar medidas concretas y programas específicos de acción con respecto a su comercio con los países en desarrollo, suelen exigir la aceptación de los demás países o el cumplimiento de otras condiciones por parte de otros países desarrollados. Ante la dificultad de actuar conjuntamente en ese campo, en la gran mayoría de los casos ninguno de ellos se aviene a actuar unilateralmente.

Entre los compromisos de tipo político en materia de relaciones económicas internacionales figuran en lugar prominente los principios y recomendaciones aprobados en el primer período de sesiones de la UNCTAD, que tienen carácter obligatorio para los países desarrollados que los aceptaron. Puesto que la mayoría de esas recomendaciones, incluyendo algunas de las de mayor importancia por los alcances de sus disposiciones,¹² fueron adoptadas sin disenso, ellas obligan a todos los países desarrollados, y su no observancia implica, por consiguiente, el incumplimiento de un compromiso.¹³

Que tales recomendaciones constituyen compromisos para los países que las aceptaron está confirmado por el hecho mismo de que algunos países desarrollados (y en algunos casos también países en desarrollo) se abstuvieron o votaron en contra de numerosos principios y de varias recomendaciones, obviamente porque no estaban dispuestos a asumir los compromisos que esos principios y recomendaciones signifi-

se había convenido en aquella Declaración, un procedimiento de consulta al que pueden recurrir las Partes Contratantes que consideren que no se cumple con algunas disposiciones de tal artículo.

¹² V. g., la A. II. 1 relativa a "convenios internacionales sobre productos básicos, eliminación de los obstáculos y expansión del comercio" y la A. III. 4, sobre "directrices para la política arancelaria y no arancelaria relativa a las manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo".

¹³ De igual manera, la Declaración de los Presidentes de América constituye un compromiso político de cumplir los objetivos y de aplicar las medidas en ella previstos. El compromiso en este caso tiene más fuerza por haberlo asumido jefes de Estado.

caban. Por consiguiente, debe entenderse que contrajeron los compromisos que significan los principios y recomendaciones a los que dieron su asentimiento, y con ello la obligación de cumplirlos.

En las medidas que conforme a tales recomendaciones deberían tomar los países desarrollados no se señalan plazos, metas ni otras modalidades concretas de aplicación; es decir, no configuran programas específicos de acción y por lo contrario se expresa que esas medidas deben adoptarse o aplicarse "lo antes posible", "en la medida de lo posible", "de ser posible", etc. Sin esas limitaciones y salvedades, y más aún si se hubiera intentado fijar plazos y establecer un verdadero programa de acción, acaso muchas recomendaciones no hubiesen sido aceptadas por un número apreciable de países desarrollados, como ocurrió con el Programa de Acción del GATT de mayo de 1963. Pero no por ello disminuye la obligatoriedad de esas recomendaciones o el compromiso de cumplirlas. Cabe suponer que si fueron aceptadas es porque había la intención de así hacerlo efectivamente, "en la medida de lo posible". La cuestión no es por lo tanto si tales recomendaciones constituyen compromisos jurídicos sino de verificar en qué medida se cumplieron, y si efectivamente se hizo "todo lo posible" en ese sentido. En caso negativo, ello significaría que no se ha cumplido, por lo menos con el espíritu del compromiso asumido al aceptar la recomendación.

Por lo demás, esta situación se presenta también, con características muy similares, en la nueva Parte IV del GATT, sin que haga mayor diferencia el hecho de que los principios, objetivos y compromisos en ella previstos tengan un formal marco jurídico. En efecto, igual que pasa en el caso de las recomendaciones de la UNCTAD, las medidas o disposiciones que conforme al Artículo XXXVII de esa Parte IV deben cumplir las partes contratantes desarrolladas tampoco constituyen, según se señaló ya, un programa específico de acción. La obligación asumida por éstas es la de cumplir tales disposiciones "en toda la medida de lo posible" —y aunque se aclara que por ello debe entenderse "excepto en el caso que lo impidan razones imperiosas que, eventualmente, podrán incluir razones de carácter jurídico"— cabe suponer que sólo la existencia de "razones imperiosas" puede justificar el incumplimiento de las recomendaciones que, con salvedades similares, han aceptado los países desarrollados en el seno de la UNCTAD. Queda, por supuesto, el problema de precisar qué puede entenderse por "razones imperiosas", y de verificar su existencia en casos específicos.

Hasta tanto se establezcan los programas específicos de acción indispensables para hacer efectivos los compromisos, ya sean de tipo político o jurídico,¹⁴ asumidos por los países desarrollados en el seno de la UNCTAD, del GATT o de otros foros internacionales, resultará sumamente difícil, cuando no imposible, identificar los casos concretos de incumplimiento.

El incumplimiento puede constatarse sin mayores dificultades cuando el compromiso consiste en abstenerse de tomar ciertas medidas, como es el mantenimiento del *statu quo*. También puede hacerse esa constatación cuando existe una disposición que prohíbe mantener algún tipo de restricción (v. g., el Artículo XI del GATT referente a la "eliminación general de las restricciones cuantitativas"). En esos casos es factible identificar las medidas que se han adoptado o que se mantienen en violación de esos compromisos, y presentar un inventario. Pero cuando el compromiso consiste en adoptar ciertas medidas, el incumplimiento es por omisión. A menos que esos compromisos sean suficientemente concretos, como el del artículo XI del GATT, o se hayan fijado plazos y otras modalidades para su cumplimiento, es por demás difícil determinar e inventariar los casos específicos de incumplimiento, particularmente si el compromiso consiste en cumplir con ciertas disposiciones "en toda la medida de lo posible".

Tal es el caso de los compromisos establecidos en las recomendaciones de la UNCTAD y en el artículo XXXVII del GATT relativos a la reducción y eliminación, por parte de los países desarrollados —y siempre en la medida de lo posible— de restricciones arancelarias y no arancelarias al comercio de productos de interés para los países en desarrollo, de impuestos fiscales internos que afecten adversamente el consumo de éstos, etc. Un inventario de los casos de incumplimiento de estos compromisos requeriría determinar para cada uno de esos productos cuáles son los gravámenes y otras restricciones que aplican a su importación al consumo los países desarrollados al momento de aceptar el compromiso y compararlos con los aplicados en el momento de hacer el inventario. Para obviar este problema podrían identificarse los casos en que los países desarrollados han reducido o eliminado gravámenes y otras restric-

¹⁴ Según se señala más adelante, el establecimiento de esos programas a través de negociaciones multilaterales entre países desarrollados y países en desarrollo debe ser el objetivo fundamental que deben perseguir éstos en los distintos foros en que actúan, pues es la única manera de asegurar el cumplimiento efectivo de distintos compromisos ya asumidos por aquéllos, así como de lograr que se traduzcan en medidas concretas otras aspiraciones de los países en desarrollo.

ciones o impuestos internos para algunos de esos productos, y considerar que siendo éstos los casos en que se han tomado medidas conforme a lo dispuesto en los compromisos, ha habido incumplimiento en todo lo demás.

Quedaría en pie el problema de verificar si ese incumplimiento se justifica o no, es decir, si en verdad han actuado los países "en la medida de lo posible" o sea, en los términos del Artículo XXXVII del GATT, si ha habido efectivamente "razones imperiosas" que impidieron a esos países reducir o eliminar gravámenes y otras restricciones en todos los casos en que así no lo hicieron. Para ello sería necesario contar con un mecanismo de consultas y confrontación. El mismo Artículo XXXVII prevé esa posibilidad.

Otro problema que presenta la identificación de casos concretos de incumplimiento de compromisos asumidos por los países desarrollados en relación con su comercio con los países en desarrollo es el de distinguir los casos en que hay, en el sentido más estricto, incumplimiento propiamente dicho, de aquellos en los que se ha obtenido previamente un *waiver*,¹⁵ o en que el no cumplimiento estaría justificado por el recurso a alguna cláusula de escape explícita o implícita (como las restricciones aplicadas in-

¹⁵ El *waiver* se utiliza en el GATT para eximir a alguna Parte Contratante del cumplimiento de obligaciones que ha asumido en virtud de las disposiciones del Acuerdo General; v. g., a mantener o adoptar ciertas restricciones cuantitativas, o a imponer gravámenes aduaneros superiores a los convenidos en las negociaciones. Se concede por períodos limitados —aunque es frecuente que se renueve cuando expira— y sujeto a ciertas otras condiciones. A modo de ejemplo pueden citarse las restricciones aplicadas por los Estados Unidos a la importación de ciertos productos agropecuarios, para las cuales obtuvo un *waiver* por la Decisión de las Partes Contratantes del 5 de marzo de 1955. Según dicha decisión, el Gobierno de los Estados Unidos debe presentar anualmente un informe sobre tales restricciones para su consideración por un Grupo de Trabajo de las Partes Contratantes a fin de decidir su renovación. En dicho informe se deben señalar las modificaciones o eliminación de las restricciones efectuadas en el año precedente, las restricciones en vigor, las razones por las cuales continúan siendo aplicadas (incluyendo restricciones no cubiertas por el *waiver*) y las medidas tomadas para solucionar el problema de los excedentes agropecuarios. Tales restricciones, consistentes en regulaciones a la importación, afectan a diversos artículos como el trigo y sus productos, algodón de ciertas longitudes de fibra, maní y ciertos alimentos lácteos elaborados. A ellos se agregaron el 30 de junio de 1967, otros productos como quesos tipo americano y crema congelada. Como puede observarse, este *waiver* ha estado en vigor ya por 12 años, pese a los esfuerzos hechos para darle fin, o sea que de hecho se ha constituido en un medio para mantener restricciones indefinidamente, y en algunos casos para intensificarlas y extenderlas a nuevos artículos, aunque muchas de las restricciones originales han sido removidas o mitigadas.

vocando problemas de desorganización de mercados).

En el primer grupo están las restricciones a las importaciones aplicadas contrariamente a disposiciones del GATT y no cubiertas por *waivers*, calificadas generalmente como restricciones "residuales". Esas restricciones significan, por lo tanto, casos bien concretos e identificados de incumplimiento de compromisos; ellas son señaladas en documentos que periódicamente elabora la secretaría del GATT a base de las notificaciones que hacen los propios gobiernos de los países que las aplican. A ellas se limitan las indicadas en el cuadro 1 (cuando afectan a productos que se han considerado como de especial interés para los países latinoamericanos). Sin embargo, puede haber razones muy valederas que obliguen a ciertos gobiernos a mantener esas restricciones "residuales". Una investigación objetiva por un grupo de expertos permitiría examinar esos problemas y facilitaría la identificación de formas apropiadas de colaboración para suprimirlas.

El inventario de restricciones del cuadro 1 cubre, por consiguiente, un campo muy limitado, que se ampliaría considerablemente si se incluyeran otras restricciones que aplican los países desarrollados a importaciones de productos de interés para los países latinoamericanos y que están autorizadas por *waivers* o "legitimadas" por recurso a cláusulas de salvaguardia interpretadas y aplicadas unilateralmente por los países desarrollados (y cuya justificación debería, en consecuencia, examinarse multilateralmente). Pero además de éstos hay otros vastos campos que deberían ser examinados en relación con el incumplimiento de compromisos asumidos por los países desarrollados, y que significarían una labor larga y compleja. Entre ellos figuran los casos de incumplimiento del compromiso de mantenimiento del *statu quo*, y, de manera especial, los casos de incumplimiento por omisión en la adopción de medidas que los países desarrollados se han comprometido a cumplir en lo relativo a la reducción y eliminación de restricciones arancelarias y no arancelarias y de impuestos internos, eliminación de subsidios a la producción o exportación, colocación de excedentes y reservas, etc., que afectan a productos de interés para los países en desarrollo. Aquí, el problema fundamental es determinar la justificación en el recurso a diversas cláusulas de escape o salvaguardia que de una u otra manera condicionan esos compromisos.

Como un primer paso en ese proceso de consulta y confrontación requerido para identificar más cabalmente los casos de incumplimiento de

compromisos por parte de los países desarrollados, en particular los de reducir y eliminar "en la medida de lo posible" las barreras a la importación de productos cuya exportación es de especial interés para los países en desarrollo, se señalan en el anexo I las diversas restricciones arancelarias y no arancelarias existentes en los principales países industrializados sobre productos que se han considerado de interés actual o potencial para los países latinoamericanos. Esas restricciones deberían ser examinadas, producto por producto, conjuntamente entre ambos grupos de países a fin de verificar si han existido y continúan existiendo "razones imperiosas" que justifiquen su no reducción o eliminación y de acordar un procedimiento para asegurar el logro de este objetivo.

En ese examen debería darse prioridad a las restricciones establecidas o ampliadas posteriormente a la adopción del compromiso de mantenimiento del *statu quo*. Con respecto a las "residuales" que se señalan en el cuadro 1, debería adoptarse el compromiso de eliminarlas en un plazo fijo y relativamente breve, salvo en aquellos casos en que antes de expirar ese plazo se otorgara un *waiver* por aceptarse la existencia de dificultades fundamentales para su eliminación.¹⁶

En lo que se refiere a los compromisos contraídos por los países desarrollados de economía centralmente planificada, sobre todo los relacionados con las recomendaciones del primer período de sesiones de la UNCTAD, es más difícil identificar casos concretos de incumplimiento. Ello se debe principalmente a la naturaleza de los instrumentos que utilizan los países socialistas para controlar su comercio exterior y, en consecuencia, al tipo de medidas en favor del comercio con los países en desarrollo cuya adopción les fue recomendada, así como a las informaciones necesarias para evaluar adecuadamente el grado de cumplimiento de esas medidas.

Así, la resolución A. II. 1 aprobada en el primer período de sesiones de la UNCTAD establece que los países desarrollados de economía planificada deben, entre otras cosas, "abstenerse de toda medida que influya desfavorablemente en el aumento de las importaciones procedentes de los países en desarrollo; tener debidamente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo cuando fijen los objetivos cuantitativos de sus planes a largo plazo y concierten acuerdos y contratos a largo plazo, de manera que sus importaciones de productos primarios y semiela-

¹⁶ Una propuesta similar fue presentada por Nueva Zelanda en el vigésimo cuarto período de sesiones de las Partes Contratantes del GATT (noviembre de 1967).

borados de los países en desarrollo aumenten constantemente y constituyan una proporción cada vez de mayor importancia del total de sus importaciones, etc.”. Como puede apreciarse, el cumplimiento de estas recomendaciones es muy difícil de comprobar a menos de contar con elementos de juicio como los programas de desarrollo y planes de importación de muchos países y la lista de los convenios que hayan celebrado con los países en desarrollo con sus modalidades y condiciones.

La carencia de esos elementos de juicio así como de información estadística suficientemente detallada para apreciar la evolución por productos de las importaciones hechas por los países socialistas desde países en desarrollo ha impedido a la secretaría de la CEPAL entrar en un análisis sustantivo sobre el cumplimiento de aquellas u otras recomendaciones. En estas condiciones, sólo cabe reiterar la preocupación de los países en desarrollo, expresada en la introducción a la Carta de Argel, respecto a: a) la falta de medidas por parte de los países socialistas desarrollados para hacer transferibles los

saldos acreedores de los países en desarrollo, y b) las condiciones desfavorables al incremento del consumo y la importación de productos de los países en desarrollo, como resultado de la gran disparidad entre los precios de venta internos y los de importación de estos productos.

Más aún que en el caso de los países desarrollados de economía de mercado, la evaluación efectiva del grado de cumplimiento de los compromisos asumidos por los países socialistas requeriría un procedimiento multilateral de consultas para el examen periódico de las medidas adoptadas por esos países con objeto de aumentar y diversificar sus importaciones desde los países en desarrollo, mejorar las condiciones de precios y estimular el consumo de los productos procedentes de éstos, facilitar la transferencia de los saldos acreedores de los países en desarrollo, etc. A ese fin los países socialistas deberán aportar informaciones directas y completas sobre los distintos aspectos en cuestión y el examen se orientaría, más que a la consideración de las medidas en sí mismas, a la evaluación de los resultados obtenidos.

C. PROBLEMAS DERIVADOS DE LAS MODALIDADES DE APLICACIÓN DE ALGUNAS CLÁUSULAS DE SALVAGUARDIA

En la sección anterior se advirtió que no cabe esperar progresos sustantivos en el cumplimiento de las obligaciones jurídicas o políticas contraídas por los países desarrollados en sus relaciones comerciales con los países en desarrollo mientras la comunidad internacional no establezca programas específicos de acción. Se señaló también que el incumplimiento de esos compromisos se ampara muchas veces en cláusulas de escape o salvaguardia que explícita o implícitamente condicionan el alcance y obligatoriedad de esos compromisos. De ahí que—independientemente o paralelamente con el establecimiento de los programas de acción, o en ellos mismos— sea necesario precisar las circunstancias en que pueden invocarse las cláusulas, y modificar las modalidades de su aplicación a fin de que no continúen obstaculizando el acceso de los productos de los países en desarrollo a los mercados de los países desarrollados.

Interesa aquí examinar dos tipos de cláusulas de salvaguardia.¹⁷ En primer lugar figuran

¹⁷ Los tipos y casos de cláusulas de salvaguardia que aquí se señalan no agotan las situaciones en que se recurre a medidas de escape. Así por ejemplo, podrían citarse las medidas restrictivas a las importaciones impuestas alegando la existencia de un “dumping social” que resultaría del bajo nivel de los salarios y de otras condiciones de la mano de obra en

las previstas con relación a obligaciones contractuales y referidas a situaciones concretas, cuya utilización requiere en cada caso un *waiver* o autorización de las demás partes interesadas, en forma de derogación específica y temporal de la obligación contraída, o con algún otro procedimiento de notificación previa, consulta y disposiciones condicionantes. Así son las contenidas, por ejemplo, en los artículos XI, XII y XIX del GATT, que se refieren a restricciones a la importación de productos agrícolas como medida de protección a la producción interna, a restricciones con razones de balance de pagos, y a la suspensión total o parcial por una Parte Contratante de una concesión otorgada sobre algún producto en las negociaciones tarifarias cuando la importación provoca una desorganización del mercado interno, es decir, cuando se realiza en cantidades o condiciones tales que causa o amenaza causar perjuicio grave a los productos nacionales de productos similares o competitivos.

Si bien es cierto que ha habido abusos en

los países exportadores. Asimismo, debería determinarse si la aplicación injustificada de disposiciones sanitarias, de seguridad y otras como las mencionadas en los artículos XX y XXI del GATT, implican de hecho un recurso a una cláusula de salvaguardia, por significar restricciones encubiertas.

el uso de estas cláusulas que afectan las posibilidades de acceso de productos de especial interés para los países en desarrollo a los mercados de los países desarrollados, éstos representan más bien la excepción que la regla.

En cambio, son mucho más serios los problemas que resultan de otro tipo de cláusulas de escape, de uso más generalizado pues condicionan el cumplimiento de casi todos los compromisos contraídos por los países desarrollados en diversos foros respecto a sus relaciones comerciales con los países en desarrollo. Esas cláusulas suelen ser de formulación vaga y general —como la obligación de cumplir con los compromisos “en la medida de lo posible” o “lo antes posible”—; como su aplicación depende de la interpretación y aplicación unilateral de los países desarrollados, aún en los casos en que se refieran a situaciones más o menos concretas —como la desorganización actual o potencial del mercado— es prerrogativa del país importador juzgar si se dan efectivamente esas situaciones, así como decidir sobre la naturaleza y el alcance de las restricciones que debe imponer para corregirlas. El aspecto más objetable de esas cláusulas —que pueden constituir dispositivos de seguridad indispensable para defender intereses económicos respetables— está precisamente en su carácter unilateral, puesto que da a los países industriales amplias posibilidades de acción no controlables.

Siendo así, las cláusulas de salvaguardia pueden utilizarse con el fin de eludir o limitar considerablemente el cumplimiento de los compromisos, haciéndoles perder gran parte de su valor efectivo y hasta volverse inoperantes en muchos casos. Este problema se agudiza cuando se trata de compromisos para mejorar las condiciones de acceso de los productos de interés para los países en desarrollo. Así ocurre, por ejemplo, cuando el compromiso consiste en reducir y eliminar, “en la medida de lo posible” o “lo antes posible”, las barreras tarifarias y no tarifarias a las importaciones de esos productos en los países desarrollados, como establecen el artículo XXXVII de la Parte IV del GATT y la Parte II de la Recomendación A. II. 1, aprobada en el primer período de sesiones de la UNCTAD. En estos casos, la no adopción de esas medidas implica el uso tácito de la cláusula de salvaguardia, que no por manifestarse en un acto de omisión y ser menos evidente que la utilización de otras cláusulas de escape —adopción de nuevas restricciones o intensificación de las existentes— deja de tener efectos igualmente negativos para el mejoramiento de las condiciones del comercio internacional de los países en desarrollo.

Estas apreciaciones no significan una condenación de las cláusulas de salvaguardia en sí. Pueden ser inevitables y necesarias para enfrentar situaciones en que el cumplimiento del compromiso encuentra dificultades justificadas o ha provocado problemas de cierta magnitud para toda la economía o para algún sector importante y parece improbable que los países desarrollados estén dispuestos a asumir ciertos compromisos sin ellas. Sin embargo, por definición sólo deberían utilizarse como recurso de excepción, en casos debidamente calificados, pues no cabe suponer que puedan constituir un arbitrio para eludir el cumplimiento del compromiso. De no ser así, el compromiso carecería de razón de ser. Por ello es necesario condicionar el uso de cada cláusula de salvaguardia, definiendo con la mayor precisión posible las circunstancias en que es lícito recurrir a ella y, sobre todo, estableciendo con respecto a su utilización procedimientos y mecanismos que aseguren su interpretación y aplicación adecuadas.

La definición más precisa de las circunstancias en que podrían invocarse esas cláusulas permitiría obviar los problemas que resultan de la formulación vaga o excesivamente amplia de algunas de ellas. Esta característica, sin embargo, resulta de la misma naturaleza general de los compromisos. El objetivo propuesto sólo podrá lograrse en la mayoría de los casos dando a éstos una formulación más concreta, mediante el establecimiento de programas específicos de acción para su instrumentación efectiva. Ni aún así se solucionaría el problema por completo a menos que, además de señalar con suficiente precisión las circunstancias en que podrían invocarse las cláusulas, se definieran y acordaran criterios objetivos y se establecieran mecanismos adecuados para determinar si esas circunstancias efectivamente concurren en cada caso. El problema se plantearía entonces respecto de cláusulas de salvaguardia referidas a situaciones más o menos concretas, como cuando se invoca la existencia de una perturbación del mercado.

El problema de las cláusulas de salvaguardia —tanto si se trata de su formulación vaga y general como de la falta de criterios objetivos para determinar la legitimidad de su uso— podría subsanarse en gran parte modificando las modalidades actuales de aplicación. Esta es la medida de mayor urgencia que debe tomarse y la que ofrece posibilidades más importantes e inmediatas.

El aspecto más objetable de las cláusulas de salvaguardia —como ya se dijo— está en su carácter unilateral, que permite a los países desarrollados interpretarlas y aplicarlas sin control exterior, en desmedro de la eficacia de los

compromisos contraídos. Habría que sustituir ese procedimiento por un mecanismo multilateral de consulta y supervisión que permita verificar en cada caso si hay o no motivos para recurrir a la cláusula de escape y, si los hay, para determinar la naturaleza, alcance y duración de las restricciones por aplicar. En lo que toca al compromiso de tomar medidas tales como la reducción y supresión de las barreras a la importación de productos de interés por los países en desarrollo, el mecanismo sugerido permitiría comprobar si los países desarrollados han hecho todo lo posible por cumplir o si existen o no "razones imperiosas" que lo hayan impedido.

El establecimiento de un mecanismo de este tipo fue propuesto en la Carta de Argel y lo preveía el artículo XXXVII del GATT. Sin perjuicio de que en una primera etapa se limitara la acción a consultas sobre casos específicos de recurso a cláusulas de salvaguardia por parte de los países desarrollados y al conocimiento de las reclamaciones presentadas por países en desarrollo por incumplimiento de compromisos y recomendaciones previamente aceptados por los países desarrollados, deberá procurarse que en alguna etapa posterior las decisiones de ese mecanismo consultivo tengan fuerza obligatoria. De esa manera, al recurso a cualquier cláusula de salvaguardia sería aplicable un procedimiento similar al que se sigue en el GATT respecto de algunas de ellas —por ejemplo, las estipuladas en los artículos XI y XII— o sea que se requeriría la obtención en cada caso de un *wavier*. Con este procedimiento, el organismo competente determinaría si se justifica o no recurrir a una cláusula de salvaguardia, ya sea por acción u omisión y, en caso afirmativo, la naturaleza, alcance y duración de las restricciones que podrían aplicarse o las que podrían mantenerse en los casos de suspensión temporal relacionados con los compromisos de reducción y supresión de barreras al comercio de productos que interesen a los países en desarrollo.

Las restricciones que se apliquen en virtud de cláusulas de salvaguardia, y en especial por problemas de desorganización de mercados, deberían además ser transitorias y eliminarse progresivamente en un plazo máximo prestablecido como resultado del proceso de consultas. Ello no obsta a que el país desarrollado que aplica la restricción acuerde compensaciones a los países en desarrollo afectados, particularmente en casos de violación del *statu quo*.¹⁸ Entre las mo-

¹⁸ El Plan de Acción de Viña del Mar aprobado en las Quintas Reuniones Anuales del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) al Nivel de Expertos y al Nivel Ministerial (Viña del Mar, Chile, junio de 1967) expresa, en su párrafo 31, que "a solicitud del país o de los países en desarrollo del sis-

malidades que podrían tener esas compensaciones cabría citar el otorgamiento de concesiones sobre otros productos.¹⁹

El establecimiento de procedimientos como los señalados para controlar el uso de las cláusulas de salvaguardia exigirá un cambio radical en la posición tradicional que han sostenido los países desarrollados. Sin él los compromisos que esos mismos países han aceptado tanto en el GATT como en la UNCTAD no tendrán valor efectivo ni se asegurará suficiente estabilidad y continuidad a las condiciones de acceso de los productos de los países en desarrollo a los mercados de los países desarrollados.

Hasta ahora el problema de la aplicación de medidas restrictivas y el del control del uso de las cláusulas de salvaguardia se ha planteado generalmente en relación con las condiciones de acceso de los productos básicos de los países en desarrollo a los mercados de los países desarrollados. Sin embargo, está adquiriendo creciente importancia para los productos manufacturados y semimanufacturados y su solución tiene especial urgencia para establecer un sistema de preferencias generales en favor de estos productos.

Sin nuevas normas, se corre el riesgo de que los países industriales, presionados por intereses internos e invocando situaciones de desorganización del mercado, recurran a restricciones

tema interamericano que se sientan afectados por una presunta violación de los compromisos internacionales de *statu quo*, el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP) actuará como foro de consultas con miras a buscar una solución satisfactoria para las Partes interesadas. Esta acción se realizará sin perjuicio de que los países afectados puedan recurrir a otros foros internacionales apropiados en busca de compensaciones adecuadas.

"El CIAP estudiará los sistemas internacionales existentes para determinar los perjuicios que puedan haber sido causados por tales violaciones y hacer recomendaciones a la próxima reunión del CIES sobre si hace falta el robustecimiento de esos sistemas y la necesidad y posibilidad de hacer nuevos arreglos con tales propósitos." (Documento CIES/1306.)

¹⁹ El compromiso de abstenerse de establecer o de aumentar derechos de aduanas u obstáculos no arancelarios a la importación respecto a productos de interés especial para los países en desarrollo, aceptado por los países desarrollados tanto en la Recomendación A. II. 1 de la primera UNCTAD como en el artículo XXXVII del GATT, significa que las restricciones tarifarias y no tarifarias para tales productos han quedado consolidadas a los niveles que tenían al momento de entrar en vigor ese compromiso. Esto supone por lo tanto un compromiso similar al de las concesiones acordadas en las negociaciones que se realizan en el seno del GATT, y aunque el artículo XXXVII exime de ese compromiso en los casos en que haya "razones imperiosas" que impidan cumplirlo, la no observancia debe conformarse a las disposiciones del artículo XIX del GATT en relación con el retiro de concesiones.

para limitar y aun eliminar el margen de preferencia o el volumen de las importaciones efectuadas bajo el régimen preferencial, respecto de los productos en los que los países en desarrollo hayan logrado establecer corrientes apreciables de exportación. El solo temor de ese riesgo tendría efectos psicológicos negativos sobre los industriales y exportadores de los países en desarrollo quienes no se sentirán alentados a explotar ampliamente las oportunidades que ofrecería el trato preferencial ante la inseguridad de contar con él y, más generalmente, con condiciones de acceso a los mercados de los países desarrollados.

El éxito del sistema de preferencias generales, por consiguiente, dependerá en medida importante de que la interpretación y aplicación de las cláusulas de salvaguardia que en él se establecen y, en particular, las relativas a la desorganización del mercado, no quedan libradas a las decisiones unilaterales de los países que concedan esas preferencias, sino que se sometan a procedimientos de consultas multilaterales en que todas las partes interesadas puedan participar en el examen de las situaciones respecto de las cuales un país considera necesario recurrir a aquellas cláusulas y en la evaluación de las medidas correctivas que se desea aplicar.²⁰

Un complemento muy importante para la actuación eficaz de ese mecanismo de consultas sería —como se señala en las Cartas del Tequendama y de Argel— el establecimiento de criterios objetivos para calificar la existencia de situaciones de desorganización de mercados. Aunque algunos países desarrollados indicaron, en el Grupo de Preferencias de la UNCTAD, que consideraban difícil establecer esos criterios, hay algunos antecedentes y elementos de juicio

²⁰ Este procedimiento constituiría una forma de dar aplicación eficaz a las disposiciones previstas en el artículo XXXVII del GATT en relación con el cumplimiento de los compromisos dispuestos en el mismo artículo y con el logro de los objetivos enunciados en el artículo XXXVI, así como para llevar a cabo la acción colectiva a que se refiere el artículo XXXVIII. Debe también señalarse que en la Decisión de las Partes Contratantes, de noviembre de 1960, relativa a la interpretación del artículo XIX del Acuerdo General, se recomienda que las Partes interesadas solucionen los problemas derivados de las distorsiones del mercado a través de "negociaciones" y sin recurrir unilateralmente a medidas de excepción.

que permiten suponer que no se trata de un problema insoluble.

Así, en la Ley de Expansión del Comercio de 1962 por la que se autorizó al Presidente de los Estados Unidos para negociar en la Rueda Kennedy, se dispusieron medidas para ayudar a ajustarse a la nueva situación competitiva a las industrias que se vieron afectadas por el aumento de las importaciones a consecuencia de las concesiones otorgadas.

Por su parte, la resolución 173 (CM/I/III-E) del Consejo de Ministros de la ALALC, al reglamentar sobre los productos que han sido objeto de concesiones especiales a los países de menor desarrollo relativo, en virtud del artículo 23 del Tratado de Montevideo²¹ dispone que la Parte Contratante interesada en recurrir a esas restricciones deberá presentar una solicitud acompañada por informaciones que demuestren: a) que las medidas proyectadas no significarán una reducción de su consumo habitual; b) que las importaciones desde la Zona sean en cantidades y condiciones tales que causen o amenacen causar perjuicios graves a determinadas actividades productivas, y c) que dichas actividades productivas tienen significativa importancia para la economía nacional.

La misma experiencia lograda en el GATT en las consultas realizadas conforme al Artículo XIX del Acuerdo General (que se refiere precisamente a la aplicación de restricciones sobre determinados productos por situaciones de desorganización del mercado) y la adquirida en la CEE y en la AELI en la aplicación de cláusulas de salvaguardia motivadas por problemas similares podrán sin duda también aportar elementos de juicio útiles para la determinación de los criterios objetivos que puedan emplearse por el organismo de consulta para calificar la existencia de situaciones de perturbación de mercado.²²

²¹ Este artículo establece una cláusula de salvaguardia según la cual las Partes Contratantes pueden autorizar a una de ellas a imponer con carácter transitorio restricciones a la importación de productos procedentes de la Zona incorporados al programa de liberación.

²² Cabe mencionar que la secretaría de la CEPAL está iniciando un estudio con ese mismo objeto, en cumplimiento de la resolución 272 (XII) aprobada por la Comisión en su duodécimo período de sesiones (Caracas, mayo de 1967).

D. LAS NEGOCIACIONES KENNEDY: SUS RESULTADOS DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS

1. *Objetivos y principios*

La iniciación de las negociaciones Kennedy, en mayo de 1964, suscitó considerables y justifi-

casas expectativas de obtener sustanciales mejoras en las condiciones en que se desenvuelve el comercio exterior de los países en desarrollo, en particular las que se refieren al acceso de los

productos de dichos países a los mercados de los países desarrollados. Más aún, cuando se elaboró y adoptó el Programa de Acción del GATT en la reunión ministerial de mayo de 1963, ya se anticipaba que la oportunidad de mejorar esas condiciones de acceso se presentaría en las negociaciones Kennedy.

Esta actitud se debió, por una parte, a los objetivos generales que se fijaron para dichas negociaciones, las que no sólo comprendían reducciones apreciables en los niveles arancelarios, sino también (a diferencia de las negociaciones anteriores) la reducción o eliminación de otras restricciones no arancelarias, y por otra parte a que se acordaron procedimientos y reglas especiales para la participación de los países en desarrollo en tales negociaciones, con el fin de que éstas pudiesen proporcionarles los mejores resultados posibles. En este sentido los países desarrollados expresaron en reiteradas ocasiones su decisión de coadyuvar de modo sustancial, a través de esas negociaciones, a la solución de los problemas de los países que se encuentran en vías de desarrollo.

Entre las disposiciones y reglas especiales establecidas en favor de los países en desarrollo dentro de las negociaciones Kennedy cabe destacar las siguientes:

a) la eliminación, en las listas de excepciones de países desarrollados que negociaban según la regla de la reducción lineal, de los productos de especial interés para los países en desarrollo;

b) la inclusión de esos mismos productos en las listas de los países industrializados que negociaban por el mecanismo de ofertas selectivas;

c) la posibilidad de que, para dichos productos, se efectuaran reducciones arancelarias superiores al 50 por ciento;

d) la aplicación inmediata de las concesiones arancelarias para los productos en que los países en desarrollo fueran principales proveedores, en forma individual o conjunta, en vez de aplicar el mecanismo general de reducción escalonada en cinco años;

e) la disposición por la que se trataba de evitar que, en la fase final de las negociaciones, los países desarrollados retiraran de sus ofertas, aplicando el principio de la reciprocidad entre ellos, productos que revisten interés para los países en vías de desarrollo;

f) la contribución de los países en desarrollo se efectuaría conforme al principio de la "no reciprocidad", entendiéndose por tal que no debería esperarse que una Parte contratante menos desarrollada ofreciese en el curso de las negociaciones comerciales una contribución incompatible con las necesidades de su desarrollo eco-

nómico, de su situación financiera y de su comercio exterior;

g) la eliminación al máximo de las barreras arancelarias y no arancelarias que traban el ingreso de los productos tropicales, eliminación que debía ir acompañada —a juicio de algunos países menos desarrollados que gozan de preferencias en determinados mercados de países industrializados— de compensación por la pérdida o reducción consiguiente de la preferencia, y

h) el establecimiento de condiciones especiales de acceso a los mercados mundiales para una corriente de exportaciones de productos de zona templada, especialmente en función de adecuados convenios internacionales.

En el octavo período de sesiones del Comité de Comercio y Desarrollo del GATT (enero de 1967), se examinó el estado de las negociaciones Kennedy en relación con los intereses de los países en desarrollo, concentrándose particularmente en los aspectos relacionados con: a) la aplicación anticipada en favor de los países en desarrollo de todas las concesiones negociadas, y b) la posición de los países signatarios de la Convención de Yaoundé respecto de las preferencias especiales.

El tema de la aplicación anticipada siempre se había enfocado en función de los productos de principal interés para los países en desarrollo y basándose en la cláusula de la nación más favorecida. Dentro de ese enfoque, los países industriales en general habían expresado su simpatía "en principio". En la mencionada reunión del Comité de Comercio y Desarrollo se señaló que la aplicación anticipada, en la forma expuesta, sólo podría significar algún beneficio para los productos del comercio tradicional de los países en desarrollo y que de nada serviría para una gama de productos, especialmente manufacturas, en los cuales los países en desarrollo no eran los principales abastecedores. En conclusión, se planteó la tesis de una aplicación anticipada que comprendiera todas las concesiones de las negociaciones Kennedy, sin tener en cuenta que un país en desarrollo fuese o no el principal abastecedor.

En cuanto a las preferencias especiales que la CEE otorga a los países signatarios de la Convención de Yaoundé, fue evidente que esos países no estaban dispuestos a renunciar a ellas en aras de un eventual esquema general de preferencias. Sus representantes expresaron que lo esencial era obtener compensaciones por las preferencias que se perderían y disponer de un plazo prudencial para adquirir la certidumbre de que tales compensaciones serían iguales o superiores a las ventajas perdidas por la renun-

cia a los márgenes preferenciales actuales. Esta tesis no sólo afectaba el aspecto arancelario de las negociaciones respecto a los productos sujetos a preferencias, sino que comprometía la posibilidad de una aplicación anticipada para todas las concesiones de la Rueda Kennedy. Tampoco hubo precisión para identificar a los países que deberían otorgar las compensaciones de que se trata.

2. Evaluación de los resultados

Desde el punto de vista de los países en desarrollo y en relación con los objetivos propuestos, los resultados finales de las negociaciones Kennedy no correspondieron a las expectativas que habían despertado. Se avanzó en la eliminación de trabas arancelarias para algunos productos de exportación de los países en vías de desarrollo, pero en todos los demás objetivos los progresos fueron nulos o de escasa significación. La declaración conjunta que hicieron los países en desarrollo al término de las negociaciones refleja fielmente esa conclusión cuando afirmaban no estar en posición de compartir, en la misma extensión, la satisfacción de los países desarrollados por los logros alcanzados en las negociaciones Kennedy.²³

Para evaluar los resultados de las negociaciones Kennedy pueden adoptarse distintos criterios. Uno se limitaría a determinar el posible efecto de las concesiones acordadas (en este caso, las concesiones arancelarias) sobre las corrientes comerciales. Otro sería tratar de hacer un balance, estimando de acuerdo con determinadas hipótesis, el valor de las concesiones negociadas y el de las que no pudieron negociarse. La forma más simple de esta evaluación es señalar que, frente a concesiones arancelarias de cierta magnitud, no se obtuvieron resultados positivos en campos tales como la reducción y eliminación de las barreras no arancelarias, la eliminación de las tasas e impuestos de carácter interno, condiciones de libre acceso para los productos tropicales, eliminación de los regímenes comerciales discriminatorios, etc., y llegar a la conclusión de que lo no alcanzado supera con creces la importancia cuantitativa y cualitativa de lo que se logró. Es posible que en el futuro pueda delinearse un método que permita evaluar objetivamente todos y cada uno de los aspectos negativos y positivos de las negociaciones.

Entre tanto y para servir de base a las discusiones que se realizarán en la segunda reunión

²³ *Joint Statement by the developing participating countries in the Kennedy Round Negotiations*, Press Release GATT/994, 30 de junio de 1967.

de la UNCTAD, puede ser útil un método de evaluación que consiste en ponderar las reducciones arancelarias para cada producto por el valor efectivo del comercio de ese producto en un período anterior, tal como se ha hecho en los estudios elaborados por la secretaría de la UNCTAD y por el GATT. Al utilizar este método es necesario reconocer las limitaciones que ofrece, ya que sólo da una idea aproximada de la importancia de las reducciones arancelarias negociadas y puede llevar a conclusiones erróneas sobre el valor de las mismas, por lo menos en el caso de los países en desarrollo.

Asimismo una evaluación de ese tipo asigna mucho mayor peso a productos en que ya hay un comercio considerable (lo que permite suponer que no hay dificultades graves de acceso a los mercados) pero no refleja adecuadamente el resultado que las concesiones —o la falta de ellas— sobre los productos que en la actualidad tienen un mercado nulo o reducido, con problemas muy especiales de acceso, y en los cuales los países en desarrollo tienen marcado interés en ampliar las exportaciones.²⁴

Una evaluación estrictamente arancelaria y cuantitativa puede ser adecuada con respecto a los países industriales, dados la cantidad de productos que intercambian, la capacidad de competencia de sus industrias y el hecho de que controlan la aplicación de medidas no arancelarias.

²⁴ Un ejemplo típico es la reducción de un 50 por ciento acordada para los derechos sobre determinados minerales, derechos cuya aplicación está suspendida desde hace años. Es fácil cuantificar ese resultado como una concesión, pero en realidad no concede nada nuevo ya que el derecho ha estado suspendido para atender las necesidades de abastecimiento de las industrias del país desarrollado de que se trata.

También se distorsionan los resultados de una evaluación cuantitativa en aquellos casos en que aparecen concesiones arancelarias considerables que en la práctica significan poco o nada. Así, por ejemplo, la Comunidad Económica Europea aplica un derecho de 4 por ciento a las importaciones de harina de pescado, producto de singular interés para algunos países latinoamericanos; la reducción del 50 por ciento significó bajar ese derecho al 2 por ciento, pero ese margen del 2 por ciento se aplicará en cinco anualidades de 0.4 por ciento, desde 1968 a 1972. Es cierto que se trata de una rebaja del 50 por ciento, conforme a la modalidad óptima de las negociaciones, pero su efecto comercial no será precisamente espectacular. Sin embargo, en una evaluación cuantitativa aparece como beneficiado un volumen de comercio de decenas de millones de dólares.

Lo aconsejable sería desglosar de cualquier cálculo aquellos productos tradicionales que ya tenían asegurado un acceso regular a los mercados industriales sin considerar la incidencia del arancel, para los cuales las concesiones son más bien nominales, e incluir aquellos otros que no fueron objeto de negociación directa, por su escasa participación en el comercio de 1964, pero que se han beneficiado con la aplicación de la cláusula de nación más favorecida.

rias de todo orden, además de los medios de transporte. Para ellos una consolidación o una rebaja, por modesta que parezca, representa una oportunidad de comercio. En el caso de los países en desarrollo, la importancia de las concesiones debe medirse por el comercio que puedan generar. Esto es lo que interesa, aunque tampoco ello sea absoluto. Así, *a*) no puede predecirse en qué medida podrán aprovecharse efectivamente las mejores condiciones de acceso; *b*) aunque haya mejoras sustantivas en el campo arancelario, pueden verse contrarrestadas o ser inoperantes por el mantenimiento de otras restricciones —cuantitativas o encubiertas— que están adquiriendo cada día mayor importancia; *c*) sería necesario tener en cuenta cómo se ha modificado la incidencia o protección efectiva en las diferentes fases de la elaboración de los productos por virtud de las concesiones hechas sobre la materia prima y el producto terminado, las posibilidades reales o potenciales de exportación, la elasticidad de la oferta y la demanda, la competencia de terceros países —incluso los propios países desarrollados—, la competencia de sustitutos sintéticos, las concesiones indirectas recibidas a través de la cláusula de la nación más favorecida, etc.

La evaluación realizada por la secretaría de la UNCTAD²⁵ tiene el mérito de tratar de alcanzar esa síntesis de elementos cuantitativos y cualitativos sin los cuales la simple enumeración de las rebajas arancelarias carece de verdadera significación. En efecto, se intenta señalar en ella en qué forma las concesiones negociadas pueden contribuir a mejorar las condiciones de acceso a los mercados de los países desarrollados para los productos exportados por los países en desarrollo, concentrando el análisis en aquellos países (Estados Unidos, la CEE, el Reino Unido y el Japón) que absorben la mayor parte de tales exportaciones. En el caso de numerosos productos agropecuarios se señala acertadamente que la eliminación de las barreras no arancelarias (restricciones cuantitativas, tasas e impuestos internos al consumo, gravámenes variables sobre la importación, subsidios a la producción y a las exportaciones, etc.) sería un objetivo más urgente y de mayor significación para mejorar las condiciones de acceso, que la reducción de las tarifas arancelarias. En el grupo de los productos manufacturados y semimanufacturados, incluyendo productos agropecuarios elaborados, se destaca el gradual escalonamiento de las estructuras arancelarias de los países industriales según sea el grado de elaboración sufrido por

²⁵ Véase *The Kennedy Round: preliminary evaluation of results with special reference to developing countries* (TD/6 and Supplements 1, 2, 3).

el producto, así como el hecho de que las tasas nominales sobre bienes elaborados no reflejan el grado efectivo de protección, que suele ser bastante elevado. En este caso se encuentran productos como los artículos de cuero, los textiles de algodón, los aceites de semillas oleaginosas, los productos derivados del petróleo, los alimentos preparados y conservados, las chapas de madera y las de madera terciada, las manufacturas de caucho, todos los cuales tienen interés pronunciado para la exportación de los países en desarrollo.

Entre las conclusiones de la evaluación preliminar realizada por la UNCTAD destacan las siguientes:

a) Las negociaciones significaron una reducción importante de las barreras arancelarias para las exportaciones destinadas a los cuatro mercados principales (Estados Unidos, la CEE, el Reino Unido y el Japón). Las reducciones arancelarias fueron, en promedio, superiores a las logradas en las negociaciones arancelarias anteriores, ya que para los productos manufacturados el promedio de reducciones se aproxima al 36 por ciento. La operación en su conjunto facilitará la expansión del comercio entre países industriales y, en forma indirecta, puede mejorar la demanda de productos exportados por países en desarrollo.

b) Los grupos de productos para los cuales se obtuvieron importantes reducciones arancelarias se caracterizan por su técnica avanzada y por la utilización intensiva de capital. En el campo de los productos químicos, las mayores oportunidades de comercio pueden acelerar la tendencia a la sustitución de productos primarios por materiales sintéticos. Parecería por ello que si no se adoptan otras medidas en el campo de la política comercial para corregir esas tendencias, las negociaciones arancelarias Kennedy contribuirán a reducir aún más la participación relativa de los países en desarrollo en el comercio mundial.

c) Los productos primarios de los países industriales alcanzaron reducciones arancelarias superiores, en promedio, a las correspondientes a los productos primarios de los países en desarrollo.

d) Los productos que interesan a los países en desarrollo, en general, no lograron rebajas sustanciales y en algunos casos, siguen sujetos a restricciones cuantitativas y a otras barreras no arancelarias.

e) No se consiguió de los países industriales progreso alguno en la reducción de nivel en los sistemas de sostén o apoyo que aplican a su producción agropecuaria, ni de las medidas fiscales

que afectan a productos provenientes de países en desarrollo.

f) La "protección efectiva" de las industrias de transformación, aunque se disminuyó en algunos casos, sigue siendo un impedimento importante para la importación de manufacturas y semimanufacturas procedentes de países en desarrollo.

g) Las negociaciones no introdujeron ningún cambio en los regímenes preferenciales especiales existentes.

h) No hubo progreso en cuanto a la reducción o eliminación de las barreras no arancelarias.

La secretaría del GATT evaluó los resultados de las negociaciones Kennedy "para ayudar a los gobiernos a medir la importancia comercial de las reducciones de derechos concernientes a cada producto".²⁶ Consideró en su análisis seis mercados industriales (Estados Unidos, CEE, Reino Unido, Japón, Suecia y Suiza) que adquieren el 90 por ciento de las exportaciones globales procedentes de los países en desarrollo y examinó 367 posiciones tarifarias que, exceptuados los cereales, las carnes y los productos lácteos, cubren casi todos los productos que exportan los países en desarrollo. He aquí algunas conclusiones sobre los siete sectores de productos analizados:

Tropicales: Aunque las negociaciones permitieron progresos reales, "está fuera de duda que los resultados finales no han respondido a lo esperado, al menos, para cierto número de países en desarrollo". Ello se debe al mantenimiento de márgenes preferenciales para algunos abastecedores privilegiados, a la protección de producciones nacionales comprometidas por la competencia de productos tropicales y a consideraciones de orden fiscal.

Productos de industrias alimenticias: Aun reconociendo que ha habido importantes reducciones arancelarias, la secretaría del GATT hace constar que muchos de los productos de este rubro están fundamentalmente sujetos a barreras no arancelarias que obstaculizan el acceso a los mercados industriales.

Metales no ferrosos y sus productos: Un 63 por ciento del comercio que fue objeto de concesiones ya estaba liberado de derechos antes de las negociaciones Kennedy. Para los demás hubo reducciones arancelarias, pero en muchos casos los derechos estaban suspendidos en su aplicación.

Hilados y tejidos de algodón: Las rebajas arancelarias, que en algunos mercados industriales fueron importantes, estuvieron condicionadas

²⁶ Véanse los documentos COM.TD/46 y COM.TD/48 del GATT.

al mantenimiento de las restricciones cuantitativas previstas en el Acuerdo a Largo Plazo sobre Textiles de Algodón hasta el 30 de septiembre de 1970.

Vestuario: Los derechos arancelarios que gravaban esta categoría fluctuaban del 15 al 25 por ciento. Se obtuvieron concesiones para el 60 por ciento de ese comercio, que quedó en consecuencia, dentro del marco del 10.1 al 20 por ciento.

Otros textiles: Aumentó el grupo de productos exento de derechos del 13.5 al 58 por ciento, debido especialmente a las concesiones de Estados Unidos y Suecia.

Cuero y trabajos en cuero: En este sector se aplicó por lo general la reducción del 50 por ciento.

3. Factores que limitaron los resultados

En el informe del Grupo Especial del GATT para la evaluación de los resultados de las negociaciones Kennedy²⁷ se indicaron las razones en que los países desarrollados fundaron la no adopción de medidas de mayor alcance en relación con ciertos productos o grupos de productos que interesaban a los países en desarrollo. Estas razones, que en buena medida son una transgresión de las reglas y objetivos fijados en favor de los países en desarrollo antes de iniciarse las negociaciones, pueden resumirse brevemente como se anota a continuación.

a) *Razones de orden fiscal:* Siguen aplicándose por este motivo derechos de aduana y gravámenes fiscales internos a diversos productos tropicales de interés para los países en desarrollo, como el café, el té, el cacao y, asimismo, los plátanos;

b) *Protección,* especialmente para los productos agrícolas, las materias primas y los productos industriales, a los que se aplican derechos de cuantía progresiva según el grado de transformación;

c) *Preferencias* establecidas en beneficio de varios países en vías de desarrollo y los problemas que de ellas derivan;

d) *Problemas relativos a la adopción de medidas no arancelarias* en aquellos productos donde el factor principal determinante de su comercio no reside en las barreras arancelarias o comerciales. Este punto pone de relieve las importantes limitaciones que se oponen a la eficacia de las negociaciones de tipo tradicional, incluida la Rueda Kennedy, pues se reducen casi exclusivamente al sector arancelario, en el que los países industriales tienen un interés sustancial y la posibilidad de llegar a compromisos;

²⁷ COM.TD/49, 2 de noviembre de 1967.

e) *Medidas conjuntas*. En buen número de casos, las ventajas en favor de los países en desarrollo se condicionaron al acuerdo unánime de los países industrializados, lo que significó la imposibilidad de traducir en realidades una serie de posiciones favorables de uno o algunos de ellos. Así, por ejemplo, no fue posible lograr el acuerdo de los países industrializados para considerar en favor de los países en desarrollo la aplicación anticipada de las concesiones de la Rueda Kennedy, ni siquiera respecto a sus productos de especial interés;²⁸

f) *Problemas técnicos* derivados del hecho de que las nomenclaturas arancelarias de algunos países desarrollados no hacen distinción entre los productos según que procedan de países en vías de desarrollo o países desarrollados;

g) *Concesiones que probablemente habrían beneficiado a los países desarrollados* por la reducida participación de los países en desarrollo en el comercio mundial de ciertos productos;

h) *Problemas de reciprocidad* entre países desarrollados y de equilibrio en la negociación. Así, ciertos artículos fueron excluidos de los ofrecimientos porque los principales abastecedores eran países que no participaban en las negociaciones. Tal fue el caso del petróleo crudo, que en cierto sentido afectó las negociaciones de América Latina;

i) *Productos que plantean problemas delicados*, a juicio de ciertos países desarrollados que incluyen varios productos de especial interés para los países en desarrollo.

La Rueda Kennedy mostró la necesidad de que los países de América Latina actúen de manera más coordinada a fin de acrecentar su eficacia y su poder de negociación, tal como fue acordado en las reuniones de CECLA. Así, por ejemplo, no obstante el reducido número de países latinoamericanos que participaron directamente en las negociaciones, hubiera sido de gran utilidad la presentación de una lista consolidada de ofertas cuya formalización habría quedado supeditada a la obtención de un conjunto de concesiones por parte de los países industrializados. Esto parecía factible en el caso de los países latinoamericanos que no tenían intereses contrapuestos. Los ejemplos de la Comunidad Económica Europea y del Grupo Nórdico, entre los países industrializados, dan una

²⁸ Diez países desarrollados (Canadá, Checoslovaquia, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Japón, Noruega, Suecia, Suiza y el Reino Unido) presentaron listas de concesiones para aplicación anticipada, condicionando algunas de ellas a la aprobación parlamentaria y otras a una acción similar por parte de otros países desarrollados (documento L/2912 del GATT, p. 5).

idea de cómo se multiplica la capacidad negociadora cuando se actúa de consuno.²⁹

4. *Resultados de las negociaciones Kennedy con respecto a los países en desarrollo en general y a los países latinoamericanos en particular*

Es indiscutible la importancia de los resultados logrados en la Rueda Kennedy para el comercio entre los países industrializados, pero esas negociaciones estuvieron lejos de materializar los objetivos y de satisfacer las expectativas de los países en desarrollo en general, y entre ellos muy especialmente de los países latinoamericanos. Así ha ocurrido particularmente con respecto a los productos agropecuarios —de importancia fundamental para los países en desarrollo— pues la mayoría de los problemas que les afectan quedaron sin resolver. En efecto, debido a la existencia de sistemas preferenciales discriminatorios y al respaldo obtenido de los países industriales vinculados a esos sistemas, no se logró la liberación total en beneficio de los productos tropicales. Casi todo el sector agrícola de la zona templada —compuesto especialmente de productos alimenticios, y en particular de cereales, carnes y lácteos— se vio postergado asimismo porque los países industriales no estuvieron de acuerdo en negociar concesiones relativas a barreras no arancelarias. Confirman esa apreciación lo restringido del acuerdo sobre cereales, en comparación con lo que originalmente se programó, y la no ratificación del acuerdo de carnes entre la CEE y la República Argentina.

En el caso de los productos manufacturados y en el de algunos productos básicos, las negociaciones se produjeron de manera predominante entre los “principales negociadores” —es decir, entre los propios países desarrollados—, razón por la cual la liberación benefició sobre todo a las manufacturas y semimanufacturas que constituyen parte sustancial del intercambio de esos mismos países, quedando marginados muchos productos de especial interés para los países en desarrollo. Las reducciones arancelarias negociadas correspondieron principalmente a productos caracterizados por una avanzada tecno-

²⁹ En la primera fase de las negociaciones Kennedy, Suecia, Dinamarca, Noruega y Finlandia negociaron como naciones aisladas, pero ante la carencia de poder negociador especialmente frente a Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea, el Reino Unido y el Japón, cambiaron de estrategia y negociaron unidos, como Grupo Nórdico. Los resultados de las concesiones arancelarias han demostrado que la negociación en bloque multiplicó sus posibilidades de ampliación del comercio.

Cuadro 2

LOS PRODUCTOS DE INTERÉS EN LAS EXPORTACIONES DE PAÍSES LATINOAMERICANOS Y CONCESIONES HECHAS EN LAS NEGOCIACIONES KENNEDY PARA MEJORAR LAS CONDICIONES DE ACCESO DE ESOS PRODUCTOS A LOS MERCADOS DE PAÍSES DESARROLLADOS

<i>Clasificación NAB</i>	<i>Principales exportadores latinoamericanos</i>	<i>Mercados más importantes</i>	<i>Resumen de las medidas adoptadas</i>
02.01A Carne de ganado vacuno fresca, refrigerada o congelada	Argentina, México, Nicaragua, Uruguay	Estados Unidos, CEE, Reino Unido	Ninguna medida. No mejoraron las condiciones de acceso.
03.01 Pescados frescos, refrigerados o congelados (seleccionados)	Perú, Trinidad y Tabago	Estados Unidos	Estados Unidos abolió derechos sobre dos productos de escasa importancia; los derechos para el atún y el arenque ya eran nulos. Aunque podría concluirse que se mejoraron las condiciones de acceso (excepto al Reino Unido, que no hizo ninguna concesión), se siguen manteniendo barreras arancelarias, altas en algunos casos.
03.03 Mariscos frescos, refrigerados, congelados, preparados o en conserva	Brasil, Ecuador, México, Panamá, Venezuela, Guayana	Estados Unidos	En Estados Unidos ya entraban con franquicia casi todos los suministros; sobre los restantes, rebajó a la mitad los derechos existentes. Igual conclusión que para la partida anterior.
08.01A Plátanos (bananas) frescos	Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Panamá	Todos	Ninguna medida. No mejoraron las condiciones de acceso. Los tres mercados principales con barreras aduaneras las mantienen relativamente altas; Estados Unidos tiene un arancel nulo, y en dos de ellos (CEE y Reino Unido) también se aplican restricciones cuantitativas.
08.02A Naranjas (no incluidas las mandarinas, las tangerinas y las clementinas)	Argentina, Brasil, México	Estados Unidos, CEE, Reino Unido	Limitadas mejoras en el Reino Unido. En los cuatro mercados siguen existiendo barreras arancelarias, en algunos casos relativamente altas, que en la CEE y en el Japón se combinan con otras medidas restrictivas.
08.02B Toronjas (pomelos)	México	Estados Unidos (pequeña escala)	Limitada mejora en el mercado de la CEE, el Reino Unido y los Estados Unidos. Mantienen restricciones cuantitativas y derechos de aduana el Japón y el Reino Unido.
09.01 Café (sin tostar y tostado)	Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala	Todos	Franquicia total en Estados Unidos existente con anterioridad; mejoras en el mercado del Reino Unido y el Japón. Sin embargo se mantienen algunos derechos fiscales relativamente altos y restricciones cuantitativas y de otra índole.
09.04 Pimienta y pimientos	Brasil, Jamaica, México	Estados Unidos, CEE, Reino Unido	Mejoras limitadas en Estados Unidos; mayores en el Reino Unido y el Japón. No mejoraron las condiciones de acceso en la CEE, en donde se siguen manteniendo derechos altos.

10.05 Maíz	Argentina, Brasil	CEE, Reino Unido	Limitadas mejoras en el Reino Unido y Estados Unidos, que es un importador de escasa importancia; la CEE no tomó ninguna medida y tiene gravado al maíz en forma variable.
12.01A Cacahuetes	México	Estados Unidos	No se adoptaron medidas.
12.01G Semillas de ricino	Ecuador, Paraguay, Perú	CEE, Reino Unido	En la CEE ya entran con franquicia. El Reino Unido no tomó medidas. Sólo las tomó Estados Unidos, que no importa el producto.
15.07 Aceites vegetales fijos, varios ^a	Argentina, Brasil, Paraguay	CEE, Estados Unidos, Japón	Mejoraron en cierta medida en Estados Unidos y el Japón. Muchos derechos nominales siguieron siendo relativamente altos y en el Japón aumentó la "protección efectiva" al aceite de cacahuete. Se mantuvieron restricciones cuantitativas en la CEE, Estados Unidos y el Japón.
16.02 Otros preparados y conservas de carne	Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay	Reino Unido, Estados Unidos, Japón	Principales mejoras en Estados Unidos, el Reino Unido, aunque se mantuvieron algunos derechos sobre ciertos productos que interesaban a Argentina y Brasil. Mejoras más limitadas en el Japón y la CEE. En algunos casos se mantienen derechos altos y restricciones cuantitativas.
16.03 Extractos y jugos de carne	Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay	CEE, Reino Unido, Estados Unidos	Mejora en el acceso a estos mercados debido a la abolición o reducción de derechos.
16.04 Preparados y conservas de pescado	Ecuador, Perú	Estados Unidos	Mejoras en los Estados Unidos, aunque no se tomaron medidas sobre diversos tipos de sardinas y atún.
17.01 Azúcar de remolacha y de caña (en estado sólido)	Barbados, Cuba, Guyana, República Dominicana	Todos, más Unión Soviética	No hubo mejora alguna. Se mantiene una combinación de aranceles y restricciones cuantitativas o un sistema de gravámenes variables.
18.01 Cacao en grano	Brasil, Ecuador	Estados Unidos, Japón	Estaban ya libres de derechos las importaciones de los Estados Unidos. Mejoras en el Reino Unido y el Japón (se abolieron los derechos existentes). Ninguna mejora en la CEE, en donde se aplican derechos e impuestos internos.
18.03 Pasta de cacao	Brasil	Reino Unido, CEE, Japón	Mejoramiento general; reducción de la "protección efectiva" en la CEE y el Japón, y eliminación en los Estados Unidos y el Reino Unido. En la CEE se mantienen derechos e impuestos internos.
18.04 Manteca de cacao	Brasil	Todos	Mejoramiento general; reducción de la protección efectiva en la CEE, el Japón y Estados Unidos, y su supresión en el Reino Unido. En la CEE se mantienen derechos e impuestos internos.

Cuadro 2 (Continuación)

<i>Clasificación NAB</i>	<i>Principales exportadores latinoamericanos</i>	<i>Mercados más importantes</i>	<i>Resumen de las medidas adoptadas</i>
18.05 Cacao en polvo, sin azucarar	Brasil, República Dominicana	Estados Unidos	Mejoras. Estados Unidos redujo a la mitad su derecho.
18.06 Chocolate y otros preparados alimenticios que contengan cacao.	República Dominicana	Estados Unidos	Se mejoró el acceso sólo al mercado de los Estados Unidos, en el cual se redujo la "protección efectiva" a la elaboración.
23.01 Harina y polvo de carne y de despojos, de pescado, etc.	Argentina, Chile, Perú	Todos	Se mejoraron las condiciones de acceso en la CEE, que todavía cobra derechos; el Japón y los Estados Unidos importaban ya libres de derechos, pero el primero mantiene aún algunas restricciones cuantitativas.
23.04 Tortas, orujo de aceituna y demás residuos	Argentina, Brasil, México	CEE, Reino Unido, Estados Unidos	Algunas mejoras en el Reino Unido y los Estados Unidos, que todavía aplican derechos. Ninguna mejora en el Japón, que mantiene además restricciones cuantitativas.
24.01 Tabaco en rama	República Dominicana	Estados Unidos	Mejoras insignificantes. Se mantienen obstáculos arancelarios considerables.
26.01A y 26.01B Mineral de hierro y sus concentrados y pirritas de hierro tostadas	Brasil, Chile, Perú, Venezuela	Todos	Existía ya un régimen de franquicia en los cuatro mercados.
26.01C Mineral de cobre y sus concentrados	Chile, Perú, Nicaragua	Todos	En Estados Unidos se consolidó en parte la no aplicación de un derecho, rebajándolo de 1.7 a 0.8 centavos de dólar por libra. Este derecho estaba suspendido desde el 9 de febrero de 1966 y hasta el 30 de junio de 1968. Los demás mercados estaban ya libres de derechos.
26.01E Bauxita y concentrados	Guyana, Jamaica, República Dominicana	Todos	No se imponían derechos en la CEE, el Reino Unido y el Japón. Estados Unidos los tenía suspendidos, suprimiéndolos definitivamente.
26.01G Minerales de zinc y sus concentrados	México, Perú	Estados Unidos, Japón	No mejoró la situación en los Estados Unidos, único país que todavía aplica derechos.

26.01H Minerales de estaño y sus concentrados	Bolivia, México	Estados Unidos, Reino Unido, Japón
26.01M Minerales de tungsteno y sus concentrados	Bolivia, Brasil	CEE, Reino Unido, Estados Unidos
27.09 Petróleo crudo	Trinidad y Tabago, Venezuela	CEE, Estados Unidos, Reino Unido
27.10 Aceites de petróleo o de pizarras bituminosas, distintos de los aceites crudos	Venezuela, Trinidad y Tabago	Todos
32.01 Extractos curtientes de origen vegetal	Argentina	CEE, Reino Unido, Estados Unidos
41.01 Pieles en bruto	Argentina, Bolivia, Brasil, Uruguay	Todos
41.02 Cueros y pieles de bovinos	Argentina, Uruguay	Reino Unido, CEE, Estados Unidos
41.04 Pieles de caprinos	México	Estados Unidos
53.01 Lana de ovino sin cardar ni peinar	Argentina, Uruguay	CEE, Estados Unidos
Lana de ovino y pelo de animales (cardados o peinados)	Argentina, Perú, Uruguay	CEE, Japón, Estados Unidos
55.01 Algodón en rama	Brasil, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Perú	CEE, Japón, Reino Unido

No hubo mejoras, pues las importaciones se hacían ya con régimen de franquicia.

Se mejoró el acceso en los Estados Unidos, país que aún aplicaba derechos. Se mantienen restricciones cuantitativas en el Japón.

No han mejorado las condiciones de acceso. Restricciones cuantitativas en los Estados Unidos y la CEE (Francia).

Mejoraron ligeramente las condiciones de acceso al mercado. En la CEE y el Japón se mantienen restricciones cuantitativas.

Pequeña mejora. El acceso al Reino Unido mejorará aún más si se suprime el sistema del "American Selling Price".

Salvo en lo que respecta a algunos tipos de pieles de bovino en el mercado de los Estados Unidos, se eliminaron los aranceles que aún existían en este país y el Reino Unido. El grueso de las importaciones de estos mercados se efectuaba ya en régimen de franquicia; la CEE y el Japón concedían con anterioridad absoluta exención de derechos.

Mejóro el acceso a los tres mercados y se redujo la "protección efectiva" de las industrias de elaboración. Subsistieron derechos hasta del 20 por ciento.

Mejóro este mercado.

Mejóro el acceso a los dos mercados (Estados Unidos y Reino Unido) que todavía aplican derechos aduaneros.

Sólo muy limitadamente mejoró el acceso a uno de los tres mercados que todavía aplican derechos (Estados Unidos).

Mejóro limitadamente el acceso al Reino Unido. La CEE y el Japón mantenían ya un régimen de franquicia. Los Estados Unidos son exportadores de este producto, aunque importan —principalmente de la República Árabe Unida— pequeñas cantidades de algodón de fibra extralarga.

(Continúa)

Cuadro 2 (Conclusión)

<i>Clasificación NAB</i>	<i>Principales exportadores latinoamericanos</i>	<i>Mercados más importantes</i>	<i>Resumen de las medidas adoptadas</i>
57.04 Otras fibras textiles vegetales en rama o trabajadas (pero sin hilar)	Brasil, Haití, México	CEE, Japón, Estados Unidos	Las importaciones de la CEE y del Japón se hacían con franquicia así como la mayoría de las de los Estados Unidos, país que mejoró algo el acceso a su mercado.
74.01 Matas cobrizas, cobre cementado, etc. (incluye cobre refinado y no refinado)	Chile, Perú	CEE, Reino Unido, Japón	Se mejoró el acceso a los tres mercados (Estados Unidos, Japón y Reino Unido) que todavía aplicaban derechos y se redujo en diversos grados la "protección efectiva" de la elaboración.
78.01 Plomo en bruto	México, Perú	CEE, Estados Unidos, Japón	Sólo se mejoró el acceso en el Japón y el Reino Unido, país éste que importa casi exclusivamente de Australia y Canadá.

FUENTE: UNCTAD, *The Kennedy Round: preliminary evaluation of results with special reference to developing countries* (TD/6, Supp. 3).

logía o por una elevada densidad de capital, es decir, a productos que la gran mayoría de los países en desarrollo no están en condiciones de exportar. En cuanto a las reducciones acordadas en el grupo de productos químicos, cuyas exportaciones corresponden también en su mayor parte a los países desarrollados, podría resultar de ellas una intensificación del proceso de sustitución de productos naturales por sintéticos, todo lo cual tiende en última instancia a acelerar el crecimiento del comercio entre los mismos países desarrollados, sin que los países en desarrollo puedan participar efectivamente en ese crecimiento, excepto, tal vez, los países en desarrollo más avanzados.

La participación de los países en desarrollo fue, pues, exclusivamente marginal, quedando supeditados a los beneficios indirectos derivados de la cláusula de la nación más favorecida.³⁰ Aunque por un lado también se aplican a los países en desarrollo las concesiones otorgadas entre países desarrollados —algunas de las cuales pueden significar una importante mejora en las condiciones de acceso a los mercados al abrir todo un potencial para ciertos productos— el valor de las concesiones otorgadas por los países desarrollados en respuesta a las peticiones hechas por los países latinoamericanos y por los países en desarrollo en general se ve reducido considerablemente en muchos casos por el hecho de que estas concesiones se extienden automáticamente, en virtud de la misma cláusula de la nación más favorecida, a los demás países desarrollados.

Consideradas desde el punto de vista más amplio de las posibilidades de aumentar los ingresos de exportación de los países en desarrollo, mediante mejoras efectivas en las condiciones de acceso de sus productos, las concesiones habrán de ponderarse con la persistencia de barreras no tarifarias, la aplicación de fletes marítimos diferenciales y otros elementos que obstaculizan el acceso de los productos de otros países a los mercados industriales.

Los países latinoamericanos participantes de las negociaciones Kennedy³¹ han hecho evaluaciones cuantificando las concesiones y ponderándolas por el valor de sus exportaciones en 1964. Salvo algunas excepciones, las apreciaciones coinciden en estimar que las concesiones obtenidas

³⁰ Así ocurrió a un país latinoamericano en relación con un tipo de lanas que exporta al mercado de Estados Unidos, debido a que no se obtuvo un arreglo previo entre este país y su principal abastecedor, que es Australia.

³¹ Los países del área latinoamericana participantes en las negociaciones Kennedy fueron la Argentina, el Brasil, Chile, Jamaica, Perú, la República Dominicana, Nicaragua, Trinidad y Tabago, y Uruguay.

para los productos del comercio tradicional e incluso las expectativas que se presentan para algunos productos del comercio potencial son favorables.

Si se piensa, en cambio, en la apertura de nuevas oportunidades reales de comercio, cabe concluir que muy poco o casi nada sustancial se ha modificado. De ahí que al examinar las listas de concesiones obtenidas por países de América Latina se comprueba que en muchos casos se concentran en un pequeño número de productos que actualmente se exportan a los mercados industriales por lo que es posible que las modificaciones arancelarias (rebajas o consolidaciones) no influyan decisivamente en el incremento de sus exportaciones. Por el contrario, en relación con una serie de productos que no han sido considerados en las negociaciones directas por significar exportaciones esporádicas o de un monto muy escaso, que no pueden ser objeto de evaluación porque no hubo concesiones directas para países latinoamericanos, es posible que, por el juego de la cláusula de la nación más favorecida, ayuden al comercio potencial de algún país en desarrollo.

En síntesis, puede afirmarse que los países latinoamericanos no obtuvieron satisfacción a sus demandas sobre: *a*) la liberación total para los productos tropicales; *b*) la reducción sustancial de barreras no arancelarias para los productos agrícolas de clima templado; *c*) las reducciones arancelarias de un 50 por ciento o más para los productos manufacturados; *d*) la aplicación anticipada de todas las concesiones de la Rueda Kennedy para cubrir tanto el comercio tradicional como el comercio potencial; *e*) eliminación de las preferencias especiales, en particular las relacionadas con los productos tropicales.

Confirma lo anterior la comparación de los gravámenes arancelarios y las restricciones no arancelarias para la importación de productos que interesan a América Latina existente antes y después de las negociaciones Kennedy. (Véase el anexo I.) Sobre esa base e información preparada por la UNCTAD, se preparó una lista de los principales productos de especial interés para los países latinoamericanos, señalando en cada caso si ha habido una mejora efectiva en las condiciones de acceso de estos productos a los mercados de los países desarrollados. (Véase el cuadro 2.)

5. La acción futura

En la Carta del Tequendama, los países latinoamericanos enumeraron las medidas que deberían adoptar los países desarrollados con objeto de

lograr un efectivo mejoramiento de las condiciones de acceso a los mercados tanto para los productos primarios como para las manufacturas y semimanufacturas originarias de los países en desarrollo. Por otra parte, en la Carta de Argel estos mismos países plantearon la necesidad de que los países desarrollados adopten un conjunto de medidas orientadas a los mismos fines, destacando entre ellas que los países desarrollados apliquen de inmediato —es decir, sin etapas de transición— en favor de todos los países en desarrollo las concesiones acordadas en las negociaciones Kennedy “respecto de los productos cuya exportación interesa a los países en desarrollo”; que los países industriales declaren en el segundo período de sesiones de la UNCTAD que aquellas concesiones de interés para países en desarrollo se harán extensivas en el momento de su aplicación a todos los países en desarrollo, sean o no miembros del GATT y sin exigir la reciprocidad, y que basándose en las evaluaciones de los resultados de las negociaciones Kennedy que preparan las secretarías de la UNCTAD y del GATT y en las que hagan los gobiernos, se determinen en la conferencia de Nueva Delhi “los asuntos pendientes sobre los que se seguirá negociando”. En esas eventuales negociaciones deberán participar todos los países en desarrollo que lo deseen, sobreentendiéndose que la cláusula de nación más favorecida y el principio de reciprocidad no serán aplicables con respecto a los países en desarrollo.

Dentro de esa línea de pensamiento es evidente que la próxima reunión de la UNCTAD tendría que concentrar sus actividades en la negociación de programas concretos de acción que cubran los diferentes campos en que las negociaciones Kennedy no lograron avances positivos. Sin embargo, no cabría emprender de inmediato nuevas negociaciones arancelarias, por lo menos del tipo de las realizadas hasta ahora, no sólo por las dificultades que surgirían para lograr la plena cooperación de todos los países desarrollados recién terminadas unas negociaciones tan prolongadas como ha sido la Rueda Kennedy, sino además por otras consideraciones relativas a los campos que podrían cubrir esas nuevas negociaciones.

En efecto, en el sector de los productos manufacturados la eventual adopción de un sistema de preferencias generales limita el campo de nuevas concesiones arancelarias. Respecto a los productos básicos, hay consenso general en que debe procederse producto por producto, lo que permite identificar en cada caso la naturaleza de los obstáculos, su importancia relativa en el contexto de las corrientes del comercio mundial y

las medidas concretas que podrían adoptarse para su solución.

Por consiguiente, un objetivo fundamental de la reunión de Nueva Delhi debería ser acordar las bases o principios y las condiciones para la negociación de esos programas específicos, el calendario y la forma en que se realizarían, así como la creación de grupos de expertos que, dentro de atribuciones y plazos fijos, elaboraran las propuestas que consideren pertinentes respecto de cada producto o grupo de productos en cada uno de los campos en que es necesario actuar.

En todo caso sería necesario, al menos, examinar —primero por paneles de expertos y luego por consultas entre países— las restricciones cuya eliminación presenta más dificultades. Así, en el caso de los productos agrícolas, se debería examinar en qué medidas las restricciones aplicadas a los productos de clima templado son mantenidas por cada país desarrollado como parte integral del sistema general del país respectivo para proteger su agricultura, y considerar las posibilidades de remover o reducir la incidencia de esas restricciones sobre productos de especial interés para los países en desarrollo. De igual manera podría procederse en cuanto a las restricciones sobre productos industriales o grupos de productos en los que su remoción ofrece dificultades especialmente serias.

Análoga acción habría que tomar en cuanto al mantenimiento del *statu quo*, la determinación de porcentajes mínimos de participación de los países en desarrollo en el abastecimiento de los países desarrollados, la supresión de preferencias discriminatorias, la reducción y eliminación de restricciones arancelarias y no arancelarias y de impuestos internos, etc.

Respecto a la eliminación de barreras no tarifarias, conviene recordar que en el *Programa para la expansión del comercio internacional — Obstáculos al comercio de productos industriales*,³² el Director General del GATT señala que los resultados obtenidos en las negociaciones Kennedy en el comercio de productos industriales respecto a este tipo de barreras han sido relativamente modestos comparados con los logrados en el campo tarifario, advirtiendo que ésta es un área de gran preocupación y de creciente importancia en la medida en que se implementen las reducciones tarifarias acordadas en la Rueda Kennedy. Indica además que el examen de las barreras no tarifarias debería formar parte de la tarea de los grupos de trabajo que se han propuesto en el seno del GATT para sectores individuales y sugiere que debería invi-

³² L/2893, 7 de noviembre de 1967.

tarse a los gobiernos a someter listas de las barreras no tarifarias que consideren de efecto adverso en su comercio de exportación.

Asimismo debería examinarse la posibilidad de establecer, mediante negociaciones, un calendario o fechas topes para el cumplimiento de

compromisos o recomendaciones que permitieran ir obteniendo una eliminación gradual de las diversas restricciones, arancelarias y no arancelarias, aplicadas por los países desarrollados a los productos que exportan los países en desarrollo.

III. LATINOAMÉRICA Y EL SEGUNDO PERÍODO DE SESIONES DE LA UNCTAD

A. OBJETIVOS DEL SEGUNDO PERÍODO DE SESIONES

Los problemas que afectan al sector externo de los países en desarrollo y las medidas de política comercial y financiera internacional para resolverlos están ya en su mayoría suficientemente identificados. La Declaración Ministerial de 1961, el Programa de Acción de 1963, y la nueva Parte IV del GATT, así como el Acta Final del primer período de sesiones de la UNCTAD ofrecen un inventario bastante detallado de lo que debe hacerse.

En algunos aspectos se ha avanzado suficientemente como para superar la etapa de formulación de principios, compromisos, recomendaciones y declaraciones generales y entrar en la etapa de su instrumentación en la forma de programas de acción que en lo posible establezcan metas precisas y fechas topes.

El establecimiento de esos programas exige negociaciones multilaterales entre los distintos grupos de países. Para ese fin, el objetivo fundamental del segundo período de sesiones de la UNCTAD ha de ser sentar los principios básicos y objetivos concretos de esas negociaciones, así como fijar la fecha y modalidades de su realización. De poco serviría reanudar la discusión sobre las cuestiones generales de principio, ni reportaría mayor beneficio aprobar nuevas recomendaciones o reiterar la vigencia de las ya adoptadas, si todo ello significa continuar postergando la acción. El problema, por lo tanto, estriba fundamentalmente no en determinar qué debe hacerse, sino cómo hacerlo.

Eso no es viable en todos los campos que cubre el temario para la segunda reunión de la UNCTAD, pues en algunos no se ha avanzado suficientemente en la elaboración de propuestas concretas, pese a haberse identificado la naturaleza de los problemas. En ellos los objetivos del segundo período de sesiones de la UNCTAD son más limitados, porque se requiere ahondar más en el estudio y la discusión de las modalidades de la acción antes de llegar a la etapa de negociaciones concretas. Debería examinarse en esa reunión la conveniencia de crear grupos de expertos a los que se encomiende la realización de esos estudios y la preparación, en plazos determinados y con un mandato bastante preciso,

de sugerencias sobre esas modalidades, para que representantes gubernamentales los consideren después en la UNCTAD y sea posible negociar las medidas o programas específicos de acción que cabría adoptar.

En algunos campos, el objetivo no será establecer programas de acción, sino mecanismos de consulta —por ejemplo, respecto a las modalidades de aplicación de las cláusulas de salvaguardia— o elaborar acuerdos internacionales que regulen la aplicación de restricciones fundadas en normas sanitarias, requisitos de calidad, marcas, envases, etc., así como la creación de tribunales de arbitraje para examinar reclamaciones relativas a la no observancia de esos acuerdos.

Con respecto a los productos básicos, por ejemplo, es indudable que la labor de la segunda reunión de la UNCTAD en un tema como el de la liberalización del comercio no debiera reducirse a recomendaciones de carácter general. Un enfoque más realista, que ofrecería resultados a corto plazo, consistiría en delimitar ciertos aspectos del problema general de la liberalización —por ejemplo, el relacionado con las restricciones arancelarias y los impuestos internos sobre la importación de productos tropicales— y encomendar a un grupo de expertos o directamente a la secretaría de la UNCTAD, que elabore propuestas específicas para la reducción y eliminación de esas restricciones e impuestos. Habría también que asumir el compromiso de negociar en una fecha determinada las soluciones que se propongan. Procedimiento similar podría adoptarse para los productos de clima templado en que el problema de la liberalización del comercio está vinculado con el de las políticas proteccionistas de los países desarrollados, por lo cual la solución más viable parece estar en la negociación de compromisos que garanticen una determinada participación mínima en los mercados de los países desarrollados y en los futuros incrementos del consumo.

Diversos precedentes muestran las ventajas del procedimiento descrito. Por ejemplo, en la creación de un régimen preferencial en favor de las exportaciones de manufacturas y semimanu-

facturas de los países en desarrollo, la discusión realizada en el Grupo de Preferencias de la Comisión de Manufacturas aclaró muchos aspectos del problema, pero no hubo propuestas concretas hasta que un pequeño grupo de representantes gubernamentales asumió la tarea de elaborarlás. El financiamiento suplementario ofrece otro ejemplo ilustrativo. A solicitud del Secretario General de la UNCTAD, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento preparó un proyecto que ha servido de base a las discusiones realizadas sobre este tema en la Junta de Comercio y Desarrollo, esperándose llegar a las negociaciones finales en el segundo período de sesiones de la UNCTAD.

En las deliberaciones del quinto período de sesiones de la Junta de Comercio y Desarrollo hubo consenso general en definir los objetivos de la segunda reunión de la UNCTAD agrupando los diversos puntos del temario en tres categorías principales: *a)* puntos del temario que constituyen simplemente una información para la Conferencia (la evolución del comercio y el examen de la situación económica general de los países en desarrollo; progresos alcanzados en el cumplimiento de las recomendaciones anteriores, etc.); *b)* puntos en que, por haberse discutido ya suficientemente podrían adoptarse medidas concretas; *c)* asuntos en que todavía no se ha alcanzado el mismo grado de entendimiento y en que habría que definir la naturaleza de los estudios e investigaciones necesarios para sustentar determinadas propuestas de acción. Esta división no supone criterio alguno de prioridad, sino que tiene un sentido práctico, al permitir que las labores de la Conferencia se concentren en los aspectos en que es posible esperar resultados concretos.

Gracias a esta agrupación de los temas, el Presidente del quinto período de sesiones de la Junta de Comercio y Desarrollo pudo insistir en la conveniencia de concentrar las discusiones de la Conferencia en una serie de aspectos que constituían los "centros de gravedad" o "puntos de cristalización" del debate. En materia de productos básicos destacó el consenso general respecto a que la acción internacional en este cam-

po parecía ofrecer mayores perspectivas de éxito si los diversos problemas se enfocaran producto por producto. Así ocurriría no sólo en la negociación de convenios u otros arreglos internacionales sobre productos, sino también en la de otros acuerdos como los relativos a la liberalización del comercio, a la creación, financiamiento y operación de reservas estabilizadoras y en los programas concernientes a la diversificación de la producción y las exportaciones. Señaló, sin embargo, que este enfoque no parece oponerse, en principio, a que se consideren también los lineamientos generales de toda la política relacionada con el comercio de productos básicos.

En relación con la exportación de manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo, destacó los progresos alcanzados en la discusión de un régimen preferencial para tales exportaciones, mencionándolo como uno de los temas en los que era posible esperar resultados concretos porque los países desarrollados se hallan preparados para hacer una declaración proponiendo los principios y elementos de un esquema de preferencias en favor de los países en desarrollo. También en relación con la exportación de manufacturas y semimanufacturas, hizo notar la conveniencia de que se realice un balance general de los resultados de las Negociaciones Arancelarias Kennedy a fin de precisar el alcance y los efectos de las concesiones acordadas en ellas acerca de las exportaciones de los países en desarrollo y al mismo tiempo determinar los progresos que todavía son necesarios en materia de restricciones arancelarias y de barreras no arancelarias.

En cuanto al financiamiento, señaló que el grupo intergubernamental encargado de examinar la propuesta presentada por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento había avanzado mucho en su discusión y fue autorizado a presentar directamente a la Conferencia las conclusiones a que llegase. Es razonable esperar, por consiguiente, que el grupo intergubernamental esté en condiciones de presentar un anteproyecto que pueda ser objeto de negociaciones en la próxima reunión de la UNCTAD.

B. PROBLEMAS Y POLÍTICAS EN RELACIÓN CON LOS PRODUCTOS BÁSICOS

1. *El mejoramiento de las condiciones de acceso a los mercados*

Los problemas que se examinan en la presente sección y las sugerencias sobre las medidas necesarias para solucionarlos tienen un punto de convergencia, que es el mejoramiento de las con-

diciones de acceso de los productos básicos exportados por los países en desarrollo a los mercados de los países desarrollados. En el primer período de sesiones, la UNCTAD adoptó sin disenso un conjunto equilibrado de recomendaciones en el Anexo A.II.1 a su Acta Final, que tienen como objetivo final ese mejora-

miento de las condiciones de acceso, comenzando por aquella según la cual “los países desarrollados deberán abstenerse de crear nuevas barreras arancelarias o de otra índole (o de aumentar las barreras existentes) contra las importaciones de productos primarios que tienen interés especial para los países en desarrollo”, (mantenimiento del *statu quo*); siguiendo con las medidas tendientes a alcanzar un mayor grado de liberalización del comercio, mediante la reducción y eliminación de los gravámenes aduaneros, las tasas internas, y los derechos fiscales y las restricciones cuantitativas, y señalando, por último, el papel importante y las diversas modalidades que pueden tener los arreglos internacionales sobre productos como instrumentos adecuados para promover la expansión del comercio y la obtención de mayores ingresos de las exportaciones de los países en desarrollo. Por otro lado, la nueva Parte IV del GATT establece compromisos similares, particularmente en el Artículo XXXVII, al expresar que “las partes contratantes desarrolladas deberán en toda la medida de lo posible —es decir, excepto en el caso de que lo impidan razones imperiosas que, eventualmente, podrán incluir razones de carácter jurídico. . . — a) conceder una gran prioridad a la reducción y supresión de los obstáculos que se oponen al comercio de los productos cuya exportación ofrece o puede ofrecer un interés especial para las partes contratantes poco desarrolladas, incluidos los derechos de aduana y otras restricciones que entrañen una diferenciación irrazonable entre esos productos en su forma primaria y después de transformados; b) abstenerse de establecer o de aumentar derechos de aduana u obstáculos no arancelarios a la importación respecto a productos cuya exportación ofrece o puede ofrecer un interés especial para las partes contratantes poco desarrolladas; c) i) abstenerse de establecer nuevas medidas fiscales, ii) conceder, en toda modificación de la política fiscal, una gran prioridad a la reducción y a la supresión de las medidas fiscales vigentes que tengan por resultado frenar sensiblemente el desarrollo del consumo de productos primarios, en bruto o después de transformados, que se producen en su totalidad o en su mayor parte en los territorios de las partes contratantes poco desarrolladas, cuando dichas medidas se apliquen específicamente a esos productos.”

En el mismo Artículo XXXVII se estableció un procedimiento de consultas (que hasta ahora no se ha hecho efectivo) para cuando una de las partes contratantes considere que no se ha cumplido con los compromisos señalados; y el artículo siguiente, prevé que esas consultas podrán también tender a la realización de un

acuerdo sobre una acción colectiva para colaborar, dentro del marco del Acuerdo General y fuera de él, según sea apropiado, a la realización de los objetivos enunciados, señalando que “. . .especialmente, las partes contratantes deberán, en los casos apropiados, obrar, incluso por medio de arreglos internacionales, a fin de asegurar condiciones mejores y aceptables de acceso a los mercados mundiales para los productos primarios que ofrecen un interés particular para las partes contratantes poco desarrolladas, y con objeto de elaborar medidas destinadas a estabilizar y a mejorar la situación de los mercados mundiales de esos productos, incluyendo medidas destinadas a estabilizar los precios a niveles equitativos y remuneradores para las exportaciones de tales productos”.

Tanto las recomendaciones de la UNCTAD como los compromisos asumidos por los países miembros del GATT a que se ha hecho referencia coinciden, por lo tanto, en otorgar una alta prioridad a los problemas relacionados con el mejoramiento de las condiciones de acceso, objetivo central de la política relacionada con los productos básicos. Pese a ello no se ha logrado avanzar significativamente en el cumplimiento de tales recomendaciones y compromisos; por lo contrario, se pueden señalar numerosos casos de medidas que constituyen claras transgresiones del espíritu y la letra de los mismos y que por consiguiente significan un retroceso en las condiciones de acceso a los mercados. Se comprende así por qué en la Declaración de los Presidentes de América el problema del mejoramiento de las condiciones de acceso a los mercados de países desarrollados ha sido nuevamente planteado en términos similares a las recomendaciones y compromisos ya adoptados en otros foros, como la UNCTAD y el GATT, que reiteran la imperiosa necesidad de darles cumplimiento.

Por su parte, tanto en la Carta del Tequendama como en la de Argel se ha reiterado la importancia que los países en desarrollo dan a la solución de los problemas relacionados con el acceso a los mercados. La Carta del Tequendama inicia el tratamiento de los problemas y políticas relacionados con los productos básicos señalando que “para los países en desarrollo es esencial que en las discusiones y negociaciones que se lleven a cabo en la segunda UNCTAD se otorgue la más alta prioridad al mejoramiento de las condiciones de acceso para los productos básicos que exportan a los países desarrollados de economía de mercado y a los de economía centralmente planificada”, e indica a continuación diversas medidas que los países miembros de la CECLA consideran de fundamental im-

portancia en tal sentido. Estas medidas se refieren, entre otras, al cumplimiento efectivo del principio sobre *statu quo*, a la adopción de un programa de liberalización arancelaria y no arancelaria, así como de programas para desalentar las producciones antieconómicas en los países desarrollados en productos que compiten con los originarios de países en desarrollo mediante la supresión de los subsidios a su producción y exportación, y para eliminar las tasas y recargos fiscales de carácter interno que aplican los países desarrollados a productos de interés para los países en desarrollo, al establecimiento de una garantía de participación mínima de estos países en los mercados de aquéllos, etc.

La posición adoptada por los países latinoamericanos en la Carta del Tequendama va más allá de la simple reiteración de recomendaciones de tipo general sobre las diversas medidas que deberían tomar los países desarrollados para mejorar las condiciones de acceso a sus mercados de los productos primarios (incluyendo los elaborados y semielaborados) originarios de los países en desarrollo, ya que señala la necesidad de que en la segunda UNCTAD se adopten programas y establezcan mecanismos de consulta para asegurar la materialización efectiva de tales medidas. Por otra parte, es evidente que, salvo contadas excepciones, no será posible entrar en esa Conferencia en negociaciones sobre las modalidades específicas de esas medidas, ya que los programas concretos de acción en cada campo requerirán negociaciones multilaterales que, para ser efectivas, deberían en principio realizarse producto por producto, o por lo menos por grupos de productos.

Más bien el objetivo fundamental de la segunda UNCTAD debería ser, como se ha señalado anteriormente, acordar las bases, alcance, foro y oportunidad de esas negociaciones, así como el establecimiento de grupos de expertos que, con ese mandato y en plazos fijos, elaborarían las propuestas específicas que consideren pertinentes respecto de cada producto o grupo de productos en cada uno de los campos en que es necesario actuar. Sobre la base de esas propuestas se realizarían luego las negociaciones multilaterales a las que se ha hecho referencia.

Este enfoque de los problemas producto por producto, que responde al consenso a que se llegó en el quinto período de sesiones de la Junta de Comercio y Desarrollo,³³ tiene méritos inne-

gables. De un lado permite identificar en cada caso la naturaleza de los obstáculos, su importancia relativa en las corrientes del comercio mundial y las medidas concretas que podrían adoptarse para su solución, reduciendo a sus verdaderas proporciones una tarea que de otra manera parecería excesivamente compleja. Por otro, eliminaría los planteamientos y las recomendaciones de carácter general que, como se ha comprobado, se mantienen en el plano de las generalizaciones sin aportar fundamentalmente nada nuevo a los problemas que tratan de resolver.

Respecto de la negociación de convenios internacionales, hace ya muchos años se reconoció que el enfoque producto por producto es el único método que podría conducir a resultados satisfactorios, dada la diversidad de características y problemas de mercado de cada uno de ellos. Al extender este mismo método a otros aspectos del comercio de productos básicos, convendría tomar en cuenta que si bien es muy útil en la etapa de la identificación de los problemas y discusión de las medidas que se podrían adoptar (por ejemplo, en el campo de la liberalización de las condiciones de acceso), la negociación podría comprender simultáneamente varios productos, porque de otro modo se complicaría y prolongaría excesivamente el proceso de negociaciones.

En los puntos que siguen se sugieren modalidades específicas que podrían considerarse ya sea en las discusiones de los programas en la segunda UNCTAD o por los grupos de expertos, o en las negociaciones multilaterales sobre los detalles para asegurar la aplicación efectiva de compromisos en los principales campos en que es necesario actuar para mejorar las condiciones de acceso, a saber, el mantenimiento del *statu quo*, determinación de porcentajes mínimos de participación de los países en desarrollo en el abastecimiento de los países desarrollados, reducción y eliminación de restricciones arancelarias y no arancelarias y de impuestos internos, y supresión de preferencias discriminatorias.

en que ninguna acción internacional puede resultar fructífera a menos que se proceda *producto por producto*. . . El muy amplio apoyo que ha obtenido el sistema consistente en proceder producto por producto no parece sin embargo implicar una oposición de principio a que también las cuestiones relativas a la política internacional en materia de productos básicos sean examinadas bajo el punto de vista de orientaciones generales. Tal es el caso, por ejemplo de la función, operación y financiamiento de las existencias reguladoras, las técnicas de estabilización de los mercados, las políticas de precios, etc. . ."

³³ En su discurso final, el Presidente de la Junta, al referirse a los problemas "centros de gravedad" o "puntos de cristalización" expresó que "...en el sector de los productos básicos se está en general de acuerdo

2. El mantenimiento del *statu quo* (“stand-still”)

Las diversas recomendaciones y compromisos aceptados por los países desarrollados en relación con el mantenimiento del *statu quo* tienen gran importancia en relación con el volumen de las exportaciones de los países en desarrollo. Su objetivo es evitar que con la intensificación de restricciones existentes o la aplicación de otras nuevas se reduzca la participación de los productos originarios de estos países en sus mercados tradicionales —normalmente los países industrializados— a la vez que constituye un punto de partida para la consecución de otro objetivo más amplio, cual es mejorar las condiciones de acceso a esos mercados mediante la reducción o eliminación de las restricciones de diversa índole que actualmente obstaculizan ese acceso.

Pese a tales recomendaciones y compromisos, son numerosos los casos en que algunos países desarrollados han adoptado o estarían por adoptar³⁴ políticas y medidas que contradicen la letra y el espíritu de los mismos, ya sea con el fin de brindar una mayor protección a su producción interna, incrementar su tasa de autoabastecimiento y percibir ingresos fiscales, o defender su balanza de pagos, o bien con el objetivo de aumentar su propia participación en el mercado mundial, desplazando la exportación no subvencionada de los países en desarrollo. En general puede afirmarse que, más que un avance, ha habido en la práctica un retroceso en los últimos años en las condiciones de acceso de los productos básicos a los mercados de los países desarrollados, el que ha sido particularmente significativo para ciertos productos como el azúcar, las carnes y el trigo.

Más importante es, sin embargo, el hecho de que un análisis de los alcances del compromiso de mantenimiento del *statu quo* y de las dificultades que presenta en muchos casos la verificación de su cumplimiento o incumplimiento sugieren la necesidad de precisar los objetivos de ese compromiso no tanto en términos de medidas sino de efectos o resultados apetecidos y de establecer los mecanismos conforme a los cuales podría dársele aplicación

³⁴ A modo de ejemplo pueden citarse los varios proyectos de ley en consideración por el Congreso de los Estados Unidos por los que se establecerían restricciones cuantitativas, o se intensificarían algunas ya vigentes a la importación de diversos productos de especial interés para países en desarrollo. Sin embargo, el Presidente de ese país ha expresado su decisión de vetar la ley o leyes respectivas en caso de que el Congreso aprobara tales proyectos.

práctica para asegurar esos resultados. Esa necesidad surge no sólo de que en su formulación actual no se definen adecuadamente esos objetivos, sino también de que ese análisis lleva a la conclusión de que, aun en el caso de que ese compromiso fuera cumplido efectivamente, resultaría insuficiente para asegurar el mantenimiento de las exportaciones de los países en desarrollo en sus mercados tradicionales y su participación en los aumentos futuros del consumo en esos mercados.

En efecto, en relación con los productos agropecuarios de clima templado y algunos minerales, esa participación está adversamente afectada y tiende a decrecer —aunque no se establezcan nuevos obstáculos ni aumenten los existentes— no sólo por efecto de las trabas vigentes sino también por la competencia de exportaciones similares procedentes de otros países desarrollados, unas veces apoyada por subsidios a la producción interna tendientes a aumentar el grado de autoabastecimiento, y otras veces por una política deliberada de conquista de mercados mediante la baja de los precios.

Por lo que se refiere a los productos de la agricultura tropical el problema se plantea en términos diferentes. La expansión de las exportaciones de la mayoría de los productos de origen tropical se ve frenada por la existencia de tasas, impuestos y recargos —al nivel nacional y local— en los países desarrollados, que tienen como efecto elevar a veces excesivamente los precios al consumidor final, desalentando así el crecimiento del consumo total. Por otra parte, el mantenimiento de esos impuestos y recargos anula en gran parte el efecto de las rebajas arancelarias obtenidas sobre algunos de estos productos en las Negociaciones Kennedy. En ciertos casos ese encarecimiento excesivo de los precios al consumidor tiende, además, a modificar los hábitos de consumo de la población en favor de productos substitutivos.

Cabe asimismo señalar que los convenios de asociación de algunos países o grupos de países en desarrollo con la Comunidad Económica Europea, y su gradual extensión a otros países en desarrollo de determinadas áreas (extensión que podría cobrar un impulso bastante mayor en la eventualidad de la incorporación del Reino Unido a la CEE) crean una situación de acceso preferencial en favor de esos países y constituyen violaciones al espíritu del compromiso de mantenimiento del *statu quo*, puesto que se acentúa el efecto discriminatorio en perjuicio de “terceros países”, en particular los latinoamericanos, empeorándose por consiguiente las condiciones de acceso de los productos ori-

ginarios de éstos países al mercado de la Comunidad.

La efectividad que podría tener el cumplimiento de la recomendación relativa al mantenimiento del *statu quo*, en su formulación actual, se ve además limitada por las dificultades de aplicar, en todos los casos, criterios viables y objetivos para determinar qué debe entenderse por nuevas barreras (o aumento de las existentes) a las exportaciones de los países en vías de desarrollo, particularmente en situaciones como las que se han presentado y continúan presentándose en la Comunidad Económica Europea. En efecto, los países miembros de la Comunidad, en el proceso de formación de su mercado común, deben remplazar sus aranceles y reglamentos nacionales sobre las importaciones desde terceros países, así como otras medidas relacionadas con la protección de su producción interna —en especial la producción agrícola— por otros aranceles y reglamentos de carácter común. En estas circunstancias, el problema reside en determinar si estas nuevas barreras arancelarias y reglamentos comunes tienen o no un efecto más restrictivo que las nacionales remplazadas por ellos. Este problema resurgirá en la eventualidad del ingreso del Reino Unido u otros países.

Existen buenas razones para juzgar que en este proceso de formación del mercado común el grado de proteccionismo agrícola tiende a fijarse en relación con los costos de los productores menos eficientes de la Comunidad. En ese caso la tarifa externa común y otras medidas de apoyo a la producción interna que configuran la política agrícola común tendrían un efecto más restrictivo que el de algunos de los aranceles y otras medidas nacionales previamente existentes. Esto resulta particularmente evidente en el caso de los productos sujetos al sistema de impuestos variables sobre la importación ya que con dichos impuestos se absorbe cualquier diferencia que pueda existir entre los precios del mercado mundial y los del mercado comunitario, los cuales, para varios productos exportados tradicionalmente por algunos países latinoamericanos, han sido fijados a un nivel bastante elevado. En virtud de ésta y otras medidas de apoyo a la producción interna cabría señalar que la política agrícola común de la Comunidad no sólo tiende a aumentar el grado de autosuficiencia de la misma, sino también a estimular el incremento o la creación de saldos exportables, cuyas posibilidades de colocación en el exterior estarán aseguradas o facilitadas por lo dispuesto en el Reglamento 25 respecto a la concesión de subsidios a la exportación.

Por todas estas consideraciones resulta evi-

dente que el efectivo cumplimiento de la cláusula relativa al mantenimiento del *statu quo* no puede alcanzarse simplemente mediante el compromiso de no erigir nuevas barreras ni aumentar las existentes, sino mediante un conjunto de medidas negociadas multilateralmente y en las que se defina explícitamente que el objetivo de las mismas es el de garantizar que no empeoren las condiciones de acceso de los productos exportados por los países en desarrollo a los países desarrollados. La Carta del Tequendama señala a este respecto que uno de los objetivos de la segunda UNCTAD debe ser el lograr que los países desarrollados se comprometan a eliminar, a más tardar el 31 de diciembre de 1968, todas las restricciones arancelarias y no arancelarias adoptadas con posterioridad a la firma del Acta Final de la primera UNCTAD. Con ello se reitera solamente la necesidad de que el cumplimiento de la recomendación sobre *statu quo* parta de la situación existente a mediados de 1964, como es obvio que debe ser, pero faltaría precisar que el objetivo de aquella eliminación es el de restablecer la participación que tenían los países en desarrollo en los diferentes mercados de los países desarrollados. En esta forma el cumplimiento de la recomendación sobre *statu quo* no dependería de que se reconozcan claramente como restricciones arancelarias o no arancelarias las medidas y políticas adoptadas por los países desarrollados, sino más bien de los efectos que produzcan tales medidas y políticas sobre las exportaciones de los países en desarrollo.

3. El logro de una participación mínima en los mercados de los países desarrollados

Tanto la Carta del Tequendama como la de Argel ponen de relieve la necesidad de que se garantice a los países en desarrollo una participación mínima en los mercados de los países desarrollados, es decir, que éstos asignen a aquéllos un porcentaje fijo de su consumo en el caso de productos de países en desarrollo que compiten con la producción nacional de los países desarrollados. Ello se lograría, como lo señala la Carta del Tequendama, acordando tasas máximas de autosuficiencia en éstos o compromisos de compra tanto en el marco de acuerdos o arreglos internacionales sobre productos como a través de otros mecanismos. En todo caso, debe reservarse a la producción de los países en desarrollo un porcentaje sustancial de los aumentos en la demanda interna de productos primarios que se registren en los países desarrollados. Uno u otro de este tipo de medidas constituirían formas de garantizar que las condi-

ciones de acceso a los mercados no serían menos favorables que las existentes a la fecha de la primera UNCTAD, siendo por lo tanto medios adecuados para dar efectivo cumplimiento a la recomendación relativa al mantenimiento del *statu quo*.

Tales porcentajes mínimos de participación en los mercados importadores o las tasas máximas de autosuficiencia de éstos, igual que los compromisos de compra, sólo podrían fijarse mediante negociaciones multilaterales que, como lo señala la Carta de Argel, deberían realizarse producto por producto y país por país; a ese fin deberían discutirse y acordarse en la segunda UNCTAD las bases de esas negociaciones, así como su oportunidad y el foro en que deben discutirse.

Como ya se ha señalado, la necesidad de la negociación por productos y por países se justifica por la diversidad de situaciones que se presentan en el mercado mundial de productos básicos. Este método de negociaciones que, por lo demás, parece ser el más adecuado para tratar igualmente otros problemas relacionados con el comercio de productos básicos y en particular para lograr el mejoramiento de las condiciones de acceso de dichos productos a los mercados de los países desarrollados, tiene además el mérito de reducir a sus verdaderas proporciones una tarea que de otra manera parecería excesivamente compleja. En el caso que se está considerando, la fijación de porcentajes mínimos de participación en los mercados de los países desarrollados para los productos originarios de los países en desarrollo, o alternativamente, la fijación de tasas máximas de autosuficiencia en aquellos países, la negociación al nivel de los productos permitirá delimitar el área de los problemas que deben ser resueltos para llegar a la solución deseada.

El problema del mantenimiento de una determinada participación mínima de los países en desarrollo en los mercados de los países desarrollados no se presenta, por supuesto, respecto de los productos originarios total o principalmente en aquéllos y que no tienen competencia de productos sintéticos o sucedáneos (aunque el volumen de las exportaciones de ellos puede ser afectado, y en algunos casos lo es, por la aplicación de impuestos aduaneros, tasas internas u otras restricciones, así como, respecto de determinados países, por el tratamiento preferencial otorgados a otros); pero sí existe para los productos sujetos a esa competencia, igual que para los productos producidos simultáneamente por países desarrollados y países en desarrollo.

En los productos producidos principalmente por países en desarrollo pero que se enfrentan

con la competencia de productos sintéticos el problema de asegurarles una participación mínima en los mercados de los países desarrollados surge en la medida que las políticas internas de éstos, mediante incentivos tributarios o de cualquiera otra índole, favorecen un mayor consumo de substitutos o sucedáneos en detrimento del producto exportado por los países en desarrollo. El hecho de que la mayor parte de los substitutos o sucedáneos de productos naturales sean productos de origen industrial (caucho y fibras sintéticas, plásticos, etc.), confiere características especiales al proceso de sustitución, ya que no sería razonable esperar que los países industrializados adopten medidas que tiendan en modo alguno a desalentar la investigación y las innovaciones tecnológicas.³⁵ Por otra parte, es indudable que el tratamiento arancelario aplicado en muchos países desarrollados a ciertos productos naturales, así como las pronunciadas fluctuaciones de la oferta y el nivel de los precios de estos mismos productos, han sido factores favorables para la creciente sustitución por los productos sintéticos. Sólo en época reciente ha comenzado a prestarse suficiente atención al estudio de estos problemas, particularmente como resultado de las recomendaciones aprobadas por la primera UNCTAD y la creación del Grupo Permanente sobre Sintéticos y Substitutos, de esta misma organización.

Es indudable, sin embargo, que el cumplimiento efectivo de la recomendación A.II.7, adoptada sin disenso por la primera UNCTAD, que entre otras medidas señala precisamente la reducción y eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias sobre los productos naturales y semielaborados que enfrentan la competencia de productos sintéticos, constituiría un estímulo en favor de un mayor uso de estos productos. La negociación multilateral que se propone para determinar los medios por los cuales los países desarrollados podrían acordar y garantizar una cierta participación mínima en sus mercados

³⁵ No obstante el numeral 2 de la recomendación A.II.7 del Acta Final de la primera UNCTAD, "Recomienda que los países, en especial los países desarrollados, se abstengan de conceder alicientes especiales a la producción de nuevos sucedáneos sintéticos que puedan substituir a otros productos naturales, y a toda nueva inversión destinada a la producción de materiales sintéticos que compitan con los productos naturales exportados por los países en desarrollo, especialmente cuando tales inversiones puedan ser aplicadas con mayor eficacia en otras esferas. En los casos excepcionales en que se requiera apartarse de este principio, deberán celebrarse consultas con los países en desarrollo a quienes pueda afectar de un modo previsible, o con los organismos internacionales pertinentes, a fin de estudiar las formas posibles de cooperación, incluso medidas financieras, para disminuir esos efectos desfavorables".

a los productos de este grupo exportador por los países en desarrollo tendría que considerar en primer lugar la reducción y eventual eliminación de aquéllas barreras arancelarias y no arancelarias, y de los subsidios a la producción y exportación de los productos sintéticos, además de otras medidas que pudieran contribuir a facilitar el acceso o mejorar la situación competitiva de los productos naturales en los mercados mundiales.

Por lo que hace al grupo de productos originarios tanto de los países desarrollados como en desarrollo (principalmente productos agrícolas de clima templado y algunos minerales, en especial trigo, maíz, arroz, carnes, productos lácteos, frutas frescas, azúcar, aceites y semillas oleaginosas, cobre, plomo, zinc y mineral de hierro, así como petróleo), el problema central es la política altamente proteccionista de muchos países desarrollados en favor de sus productos nacionales a través de restricciones arancelarias y no arancelarias, subsidios y otras formas de ayuda a la producción, así como subsidios y otros estímulos importantes (v.g. en las condiciones de pago) a las exportaciones de excedentes ocasionales o crónicos o a la colocación de reservas por parte de los países desarrollados. Estas diversas medidas no sólo resultan en una participación cada vez menor de los países en desarrollo en el abastecimiento de los países desarrollados, sino también en una competencia creciente de parte de éstos en otros mercados. La negociación producto por producto permitiría establecer el sentido de las corrientes comerciales en cada uno de ellos, seleccionar un determinado período que se tomaría como base mínima de la participación que garantizaría a las importaciones procedentes de países en desarrollo en cada uno de los mercados de los países desarrollados y establecer el mecanismo institucional adecuado para garantizar tal participación, con las salvaguardias necesarias para hacer frente a déficit imprevistos en los suministros procedentes de los países en desarrollo. Al mismo tiempo debería negociarse el establecimiento de mecanismos de consultas, tendientes a asegurar la ordenada colocación de excedentes de producción o reservas de países desarrollados (sin perjuicio de otras medidas para desalentar o no estimular la creación de tales excedentes), de modo que no interfieran en las exportaciones de los países en desarrollo, ni actúen depresivamente sobre los precios internacionales.³⁶

³⁶ Entre las decisiones tomadas por los Presidentes de América en su Declaración de Punta del Este en materia de comercio internacional figura la de "fortalecer el sistema de consultas intergubernamentales y realizarlas con la debida anticipación a fin de que sean

Una de las modalidades que podría tener la garantía de una participación mínima en los mercados de países desarrollados para algunos de estos productos es el "contrato multilateral de compraventas". Los convenios internacionales sobre el trigo negociados desde 1949 constituyen un precedente muy útil a este respecto, que podría ser fácilmente adaptado a los fines que aquí se persiguen. Sin embargo, dichos convenios operaron sobre la base de un compromiso multilateral por parte de los países exportadores para suministrar (dentro de una escala de precios tope) un determinado porcentaje de las "importaciones comerciales" de cada uno de los países importadores.

En esta forma, el contrato multilateral de compraventa no constituye una garantía de participación mínima, puesto que las importaciones totales pueden reducirse por un incremento de la producción interna más rápido que el crecimiento del consumo. En consecuencia, sería necesario establecer esa participación mínima como un porcentaje del consumo total de cada país desarrollado.

Una modalidad un tanto diferente en este tipo de compromisos multilaterales es la que se propuso en el anteproyecto de convenio sobre el azúcar que ha estado discutiéndose desde 1965. En él se plantea el mantenimiento de una participación mínima de los países exportadores en los mercados de los países importadores mediante el compromiso que establece que las importaciones anuales netas de cada país miembro del convenio no serán inferiores al promedio de los cuatro años precedentes, por una parte, y por otra, cada uno de los países importadores adoptará las medidas conducentes para lograr que cuando menos un 50 por ciento del incremento que registre su consumo total sea satisfecho con importaciones. Al incorporar este factor de crecimiento de las importaciones en relación con el consumo se llega efectivamente a establecer razonables seguridades de acceso a los mercados importadores, puesto que por una parte se basa en el mantenimiento de la participación corriente (sobre la base del promedio de cuatro años precedentes) y por otra se trata de establecer una condición para que esa participación continúe siendo por lo menos igual en los niveles futuros del consumo. La adopción de un arreglo de esta naturaleza que, como en la otra modalidad descrita, podría aplicarse sólo a las importaciones de países desarrollados procedentes de países en desarrollo, constituiría a

eficaces y aseguren que los programas de colocación y ventas de excedentes y reservas que afectan a las exportaciones de los países en desarrollo tengan en consideración los intereses de los países latinoamericanos".

la vez un medio de establecer “tasas máximas de autoabastecimiento” en los países desarrollados, limitando las políticas excesivamente proteccionistas de algunos de ellos.

En un buen número de los productos que comprenden el grupo que se está considerando (trigo y cereales secundarios, carnes, productos lácteos y productos de la pesca), la participación de los países desarrollados en las exportaciones mundiales es relativamente elevada (entre el 75 y el 80 por ciento), y por lo tanto, la magnitud de los compromisos cuantitativos de acceso que tendrían que realizar algunos de esos países en favor de las exportaciones procedentes de países en desarrollo no introduciría una excesiva rigidez en las corrientes comerciales de intercambio. En menor medida podría decirse lo mismo de otros productos como el tabaco, las frutas cítricas, las grasas y aceites vegetales, etc., en los cuales los países desarrollados generalmente tienen una participación superior al 50 por ciento de las exportaciones mundiales.

4. La reducción y eliminación de las restricciones arancelarias y no arancelarias

Igual que respecto de otros aspectos o medidas para el mejoramiento de las condiciones de acceso de los productos básicos a los mercados de los países desarrollados, para lograr una acción internacional fructífera respecto de la reducción y eliminación de las restricciones arancelarias y no arancelarias aplicables a ellos en tales mercados es necesario proceder producto por producto, con el fin de negociar el establecimiento de un programa de liberalización gradual.

A este fin correspondería en primer lugar tener en cuenta la diferente significación que tienen las restricciones adoptadas con fines proteccionistas (es decir, las aplicadas sobre productos que compiten con la producción interna de los países desarrollados) y las que tienen principalmente un carácter fiscal (que suelen recaer sobre los productos exportados exclusivamente por países en desarrollo). Un programa de acción orientado a remover las restricciones sobre el primer grupo de productos tiene necesariamente que fijarse objetivos de largo plazo, dada la complejidad de intereses entremezclados a la política proteccionista de cada país. En el caso de las restricciones arancelarias que tienen solamente fines fiscales, el programa de acción puede fijarse objetivos de corto plazo, ya que en la mayoría de los casos se trataría principalmente de amortiguar el efecto de la pérdida de ingresos fiscales, que generalmente no representan sumas importantes para los respectivos presupuestos nacionales.

Hay además una tercera categoría de restricciones, generalmente en la forma de derechos aduaneros, cuya finalidad es acordar un tratamiento preferencial a las importaciones originarias de ciertos países o grupos de países. Estas importaciones están exentas total o parcialmente de derechos, que se aplican a las originarias de los demás países. Esta situación de preferencias especiales, que se da principalmente en la Comunidad Británica y en la Comunidad Económica Europea en favor de los países asociados se trata separadamente en el punto siguiente.

En lo que concierne a los productos protegidos en los mercados de los países desarrollados (aquellos en que las importaciones compiten con la producción interna), el primer objetivo es indudablemente el cumplimiento estricto del compromiso relativo al *statu quo*, es decir, que la política proteccionista no continúe intensificándose de manera de brindar cada vez mayores estímulos al incremento de la producción interna. La adopción de “tasas máximas de autosuficiencia” que se trató en un punto anterior constituiría, a este respecto, un paso previo positivo, aunque con ello no se tiende a resolver en modo alguno el problema de la reducción de barreras arancelarias y no arancelarias. Por consiguiente, sin que los países en desarrollo renuncien, como objetivo final, a conseguir la mayor liberalización del comercio en los productos que compiten con la producción interna de los países desarrollados, parecería aconsejable plantear la discusión de algunas medidas de acción a corto plazo, particularmente en el campo de las restricciones arancelarias.

A este efecto convendría examinar las posibilidades que existen —en algunos de los productos más importantes— para establecer “contingentes arancelarios libres” en beneficio de las exportaciones procedentes de países en desarrollo. Considerando la participación relativamente pequeña que corresponde a estos países en las exportaciones mundiales de la mayoría de estos productos, la creación de estos “contingentes arancelarios libres” no constituiría ninguna amenaza grave contra la estabilidad de los mercados internos de los países desarrollados, mientras que por otro lado, se podrían establecer las salvaguardias o cláusulas de escape adecuadas, siempre que su uso quedara condicionado a un mecanismo de consultas multilaterales.

En este mismo orden de ideas, cabría explorar también las posibilidades de arreglos similares al que se negoció (pero que no alcanzó a entrar en vigor) sobre carne vacuna entre la Comunidad Económica Europea y Argentina durante la etapa final de las Negociaciones Ken-

nedy. Las bases de este arreglo consistieron en una reducción del gravamen arancelario, la reducción del impuesto variable adicional durante algunos meses del año y su suspensión total durante los meses restantes, acomodando esta suspensión a los meses en que disminuye la oferta interna. Indudablemente este tipo de arreglo ofrece ciertas ventajas en aquellos productos en los que existe una importante fluctuación estacional de suministros para el mercado.

Para aquellos productos en los que no resultara posible negociar el "contingente arancelario libre" o el otro tipo de arreglo descrito, una tercera posibilidad podría consistir en que los países importadores desarrollados se comprometieran a transferir unilateralmente a los países exportadores en desarrollo un determinado porcentaje de los impuestos y demás gravámenes recaudados sobre las importaciones procedentes de estos últimos. Si esta transferencia unilateral se estableciera únicamente sobre aquella parte de las importaciones provenientes de los países en desarrollo, quedaría aún a los países desarrollados el monto de las recaudaciones obtenidas sobre las importaciones procedentes de otros países desarrollados (que en este grupo de productos representan generalmente la proporción más alta del comercio mundial). Si bien ello contribuiría a facilitar un arreglo internacional de esta naturaleza, puesto que las sumas por transferir a los países en desarrollo serían una fracción de las recaudaciones totales, podría tener efectos contraproducentes, en cuanto significaría dividir las importaciones de los países desarrollados en dos categorías, una sujeta a la restitución parcial de los impuestos y otra no sujeta a esa restitución, con la probabilidad de que se desalienten las primeras en favor de las segundas. Convendría, por lo tanto, examinar muy cuidadosamente las repercusiones de un eventual arreglo internacional de esta naturaleza, a fin de prever el efecto que pudiera tener sobre la demanda de productos originarios de los países en desarrollo.

En el grupo de productos en que las políticas proteccionistas internas de los países desarrollados no desempeñan ningún papel, a saber, los de la agricultura tropical,³⁷ la mayoría de dichos países ha reconocido la necesidad de conceder la liberación total de gravámenes arancelarios sobre la importación, primero en el seno del GATT, en la Reunión Ministerial de mayo

³⁷ Aunque sí se presenta, respecto de ellos principalmente, pero también de otros productos, el problema ya citado, y que se trata en el punto siguiente, de las restricciones aplicadas por la Comunidad Económica Europea y el Reino Unido con el fin de acordar un tratamiento preferencial especial a las importaciones procedentes de ciertos países en desarrollo.

de 1963, y posteriormente en el Acta Final de la primera UNCTAD. Si bien algunos países han dado cumplimiento, al menos parcial, a esos compromisos, no podría decirse todavía que la exención de gravámenes arancelarios constituya la regla general.

Los gravámenes arancelarios no constituyen el único obstáculo ni en todos los casos el más importante, que deben salvar los productos agrícolas tropicales en los mercados de algunos países desarrollados. Es común que estén complementados o sustituidos por tasas e impuestos de carácter interno, muchas veces de cuantía mayor. Por consiguiente, una reducción o eliminación que solamente se aplicara a los gravámenes aduaneros no sería suficiente sino que para liberar sustancialmente el comercio de estos productos habría que incluir también los impuestos internos (sobre todo cuando frenan excesivamente el consumo). Tal medida está prevista ya en la recomendación A.II.1 de la primera UNCTAD y en los compromisos establecidos por el Artículo XXXVII del GATT.

Las negociaciones para un programa de reducción y eliminación de los derechos aduaneros e impuestos internos aplicados por los países desarrollados a los productos tropicales podrían basarse en el principio de la gradualidad, que podría asumir la siguiente forma: a) la eliminación de los gravámenes arancelarios se efectuaría mediante reducciones anuales sucesivas del 20 por ciento, de manera que éstos desaparecieran totalmente al término del quinto año; b) la eliminación de las tasas e impuestos internos se haría con el mismo procedimiento, o en su defecto, los países desarrollados podrían acordar la restitución a los países exportadores en desarrollo de un 20 por ciento anual acumulativo de las recaudaciones por esos conceptos, de manera que al término del quinto año esa restitución sea total. La adopción de esta fórmula gradual podría obviar las dificultades que hasta ahora han encontrado los países desarrollados en dar cumplimiento a las recomendaciones y compromisos aceptados por ellos con respecto a esa eliminación, ya que al efectuarlas en un plazo de cinco años no se producirían los trastornos que podrían surgir de una eliminación total e inmediata. La fórmula de la restitución de los impuestos y gravámenes percibidos puede ser una opción viable si los países desarrollados consideran que esos impuestos deben mantenerse por otras razones que no fiscales.

Las restricciones cuantitativas son relativamente fáciles de identificar, aunque la confección de una lista completa requeriría una investigación extensa en que sería indispensable la colaboración no sólo de los gobiernos, sino tam-

bién de las cámaras de comercio y de organizaciones y empresas exportadoras e importadoras, que son las que están en mejores condiciones para tener un conocimiento directo de esas restricciones. Mediante una negociación entre las partes interesadas, sería necesario acordar un programa para la eliminación gradual de esas restricciones —con especial énfasis y más aceleradamente para las aplicadas contrariamente a las disposiciones del GATT y no cubiertas por *waiwers*, así como para las introducidas posteriormente a la adopción de las recomendaciones y compromisos sobre el mantenimiento del *statu quo*— o para la ampliación también gradual de las cuotas hasta que la restricción quede de hecho eliminada.

5. La eliminación de las preferencias especiales para productos básicos³⁸

La comunidad de intereses sobre la cual descansa en gran parte la acción solidaria de los países en desarrollo en defensa de sus intereses comerciales en el mercado internacional se ve menoscabada por los tratamientos tarifarios preferenciales que otorgan algunos países desarrollados en favor de ciertos países en desarrollo.

La necesidad de eliminar estas políticas discriminatorias fue reconocida y aceptada por todos los países participantes en el primer período de sesiones de la UNCTAD. La recomendación A.II.1 del Acta Final establece que esos acuerdos preferenciales deben ser suprimidos a medida que se apliquen efectivamente medidas internacionales que les aseguren ventajas por lo menos equivalentes a las de los actuales países beneficiarios. La generalización de las condiciones de libre acceso para los productos básicos a los mercados de los países desarrollados que resultaría de la aplicación de otras disposiciones de la misma recomendación significará inevitablemente la eliminación de esos tratamientos discriminatorios, a la vez que ofrecerá a los países en desarrollo que gozan de ellos la ventaja

³⁸ En general se acepta que para las manufacturas y semimanufacturas, la eliminación de las preferencias especiales no presentará tantas dificultades como para los productos básicos, y que el establecimiento de un sistema de preferencias generales para aquéllas en favor de los países en desarrollo por parte de los países desarrollados en principio proporcionaría, a través del libre acceso a los mercados de éstos, ventajas equivalentes a las que significan para algunos países en desarrollo las preferencias especiales de que ahora gozan en algunos de esos mercados. En todo caso, y tal como se señala en la Carta de Argel, ésa debería ser una de las características del sistema de preferencias generales, el que debería asimismo contener disposiciones que permitan corregir las situaciones en que no se hubiere logrado ese objetivo.

del libre acceso a los mercados de otros países desarrollados.

Pese a la importancia de este problema, en el lapso transcurrido desde el primer período de sesiones de la UNCTAD no se ha hecho progreso alguno hacia el cumplimiento de esa recomendación. Tampoco se han logrado avances apreciables en la evaluación de las ventajas comerciales que significa para los países beneficiarios el tratamiento preferencial ni en la identificación y examen de las posibles ventajas equivalentes que podrían ofrecerse a esos países.

En estas condiciones, la discusión de este tema por el Grupo de los 77 en su reunión de Argel carecía de elementos de juicio adecuados y la Carta se limita a reiterar el apoyo unánime a la recomendación original y a solicitar la realización de estudios, producto por producto y país por país, sobre las consecuencias de la supresión de las preferencias especiales existentes y sobre las medidas que podrían significar ventajas equivalentes para los países que ahora disfrutaban de esas preferencias. La Carta de Argel señala asimismo que en el caso de determinados productos básicos los convenios internacionales pueden constituir el instrumento adecuado para reducir e incluso abolir las preferencias especiales.

En el mejor de los casos transcurrirá bastante tiempo antes de que se puedan terminar los estudios encomendados y se consideren sus conclusiones a fin de llevar a cabo las negociaciones de un programa integral con miras a la eliminación de las preferencias especiales. Entre tanto, sería esencial en el segundo período de sesiones de la UNCTAD adoptar el compromiso de no extender a otros países en desarrollo las preferencias existentes o de adoptar otras medidas de tipo comercial que intensifiquen su magnitud,³⁹ ni de establecer nuevas preferencias.

Este compromiso es tanto más importante cuanto que, con posterioridad al primer período de sesiones de la UNCTAD, la CEE negoció nuevos arreglos de este tipo y considera la posibilidad de otros. Así evidentemente se haría más compleja la tarea de eliminar esas preferencias tanto por su extensión geográfica como por el mayor número de productos que cubren. La no proliferación de estas preferencias especiales está, en realidad, implícita en el compromiso relativo al mantenimiento del *statu quo*, puesto que la ampliación de ellas consti-

³⁹ V.g., a través del aumento del derecho arancelario aplicado a las importaciones desde terceros países, o con respecto a la cuota tarifaria libre asignada en la Comunidad Económica Europea a la República Federal de Alemania para la importación del banano (para el cual ese país es el mercado europeo más importante de los países latinoamericanos), su reducción o supresión.

tuye un medio de aumentar el grado de discriminación (lo que de hecho aumenta la efectividad de las barreras existentes) sobre las exportaciones del grupo más numeroso de países en desarrollo.

Todo esto no se contrapone a las medidas que en el plano internacional puedan acordarse en favor de los menos avanzados entre los países en desarrollo. Los países latinoamericanos han reconocido siempre la necesidad de otorgar un tratamiento diferencial en favor de los países menos desarrollados, pero al mismo tiempo han sido unánimes en declarar que las ventajas especiales que se acuerden a tales países "no deben constituir una discriminación comercial entre países en desarrollo".⁴⁰

La urgencia de llegar a compromisos específicos en esta materia obedece a diversas razones. Por una parte, se reconoce generalmente que estos arreglos sobre preferencias especiales constituyen un retroceso a la anterior concepción política de las "esferas de influencia". Por otra parte, si persisten esos arreglos discriminatorios, y más aún si se concluyen otros nuevos, aumentarán las presiones para que los países latinoamericanos puedan obtener también preferencias discriminatorias en el mercado de los Estados Unidos. Por último, una consideración que no debe perderse de vista en ningún momento es que la proliferación de las preferencias especiales no sólo conduce a la fragmentación del mercado mundial, sino que tiende a crear roces políticos entre los países en desarrollo.⁴¹ El momento actual, cuando se aproxima a su término la Convención de Yaoundé y cuando los países en desarrollo pertenecientes a la Comunidad Británica se preparan para los cambios que pueda significar el eventual ingreso del Reino Unido a la Comunidad Económica Europea, brinda una oportunidad excepcional para adoptar las decisiones que van a definir las directrices de la política comercial de la próxima década.

a) *La posición de los países del Caribe en el sistema preferencial británico*

Por lo que se refiere a los países del Caribe miembros de la Comunidad Británica (Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago),

⁴⁰ Cf. la Carta de Alta Gracia.

⁴¹ Los peligros de este sistema de preferencias especiales se señalan en el "Survey of the Alliance for Progress, Foreign Trade Policies, a study prepared at the request of the Sub-Committee on American Republics Affairs of the Committee on Foreign Relations, United States Senate" (Washington, 30 de octubre de 1967).

el tratamiento preferencial de que disfrutaban en el mercado del Reino Unido beneficia principalmente a dos productos agrícolas (azúcar y bananas).

Del tonelaje total que cubre el Convenio Azucarero de la Comunidad Británica (poco más de 2.5 millones de toneladas), aproximadamente unas 900 000 toneladas corresponden a los países del Caribe. La preferencia que el Reino Unido concede a los países miembros del Convenio consiste, de un lado, en la aplicación de una tarifa arancelaria más baja que la aplicada a los suministros de "terceros países", y de otro, en el pago de un precio previamente negociado (más alto que el precio del mercado libre mundial) a la mayor parte de los suministros hechos con cargo a las cuotas. En el caso de los países del Caribe, el precio negociado se aplica a unas 730 000 del total de 900 000 toneladas que constituyen su cuota global; el remanente tiene acceso al mercado del Reino Unido a los precios del mercado libre, más la tarifa preferencial.

El Canadá no forma parte de este arreglo; las exportaciones de azúcar de los países del Caribe a dicho mercado se realizan a los precios del mercado libre dentro de una cuota global de 275 000 toneladas sobre las cuales se aplica una tarifa arancelaria preferencial de 0.29 de dólar canadiense por cada 100 libras. En virtud de un acuerdo reciente, el Canadá decidió restituir a los países exportadores del Caribe, miembros del sistema preferencial británico, el monto total de los derechos percibidos sobre las importaciones de azúcar de esa procedencia.

Como resultado de ese tratamiento preferencial, las exportaciones de azúcar de los países del Caribe se concentran principalmente en los mercados del Reino Unido y el Canadá, aunque en los años recientes las exportaciones a los Estados Unidos han adquirido alguna importancia por el aumento de las cuotas de importación asignadas a esos países. (Véase el cuadro 3.)

La exportación de bananas tiene alguna significación solamente para Jamaica, en donde estas exportaciones representaron, en el período 1964-65, aproximadamente el 8 por ciento del valor de las exportaciones totales. El tratamiento preferencial que concede el Reino Unido a las importaciones procedentes de países de la Comunidad Británica consiste en la exención total de gravamen, mientras que los abastecimientos procedentes de otros países están sujetos a un derecho *ad valorem* de aproximadamente el 15 por ciento. Este tratamiento preferencial está complementado por restricciones de carácter cuantitativo sobre las importaciones. En 1965,

Cuadro 3
EXPORTACIONES DE AZÚCAR DE LOS PAÍSES DEL CARIBE, POR DESTINOS

	<i>Bar- bados</i>	<i>Gu- yana</i>	<i>Ja- maica</i>	<i>Trinidad y Tabago</i>
Exportación total, promedio 1964-66 (miles de toneladas)	167	268	423	189
Porcentaje destinado a:				
Reino Unido	85.4	49.2	55.0	72.0
Canadá	12.3	36.8	24.3	21.6
Estados Unidos	2.2	13.9	20.7	6.4
Porcentaje que representan las exportaciones de azúcar sobre el total de la exporta- ción de cada país	79.3	32.2	32.4	6.3

FUENTE: Estadísticas oficiales de comercio exterior.

un 95 por ciento de las exportaciones de bananas de Jamaica se destinaron al Reino Unido.

Esta breve descripción de las características del tratamiento preferencial de que disfrutaron los países del Caribe en el mercado del Reino Unido sobre los dos productos dominantes en sus exportaciones agrícolas permite apreciar la magnitud de los problemas que plantearía a esos países su gradual eliminación. Con excepción de Barbados, para el cual las exportaciones de azúcar constituyen una proporción elevada de la exportación total, en los demás países la contribución de esas exportaciones es menor y ha estado disminuyendo en los últimos años a consecuencia de la expansión registrada por las de bauxita y alúmina (en Guyana y Jamaica) y las de petróleo y derivados (en Trinidad y Tabago). El problema del azúcar, por otra parte, puede ser adecuadamente considerado en el marco del convenio internacional sobre este producto que está actualmente en negociación, mediante garantías como la de participación mínima en el consumo total de los países desarrollados y un nivel de precios más favorable que el de los precios del mercado libre, objetivos ambos incorporados en el anteproyecto que se ha estado discutiendo.

No obstante, y sobre todo por razones históricas, hay razones para considerar que la economía de esos países depende considerablemente, y en grado mayor que el que refleja el breve análisis que precede, de las preferencias de que gozan, particularmente en el mercado del Reino Unido; una interrupción repentina de esas preferencias podría provocar severas dislocaciones estructurales, y en consecuencia cualquier

acción tendiente a su eliminación debe ser gradual y ajustarse a las otras condiciones que establece la recomendación respectiva de la primera UNCTAD. Por otra parte, la eliminación, aunque sea gradual, de esas preferencias, ya como resultado de la aplicación de la recomendación de la UNCTAD, ya de una posible incorporación del Reino Unido a la CEE, sin duda que estimulará y acelerará apreciablemente el proceso que ya se ha venido verificando, de cambios en las corrientes comerciales y vínculos económicos de los países del Caribe, en el sentido de un desplazamiento hacia relaciones más estrechas entre sí y también con los países latinoamericanos vecinos, que está llevando hacia un proceso cada vez más pronunciado de cooperación y muy posiblemente de integración económica.

b) *El sistema de preferencias especiales de la Comunidad Económica Europea*

Las preferencias especiales acordadas por la CEE a los Estados Africanos y Malgache Asociados se rigen actualmente por la Convención de Yaoundé, en vigencia desde junio de 1964 por un período de 5 años. El Anexo a esta Convención enumera las piñas, el coco desecado, el café sin tostar, el té, el cacao, la pimienta, los clavos de olor, la vainilla y la nuez moscada como productos importados desde los países asociados exentos de todos los gravámenes aduaneros vigentes en la Comunidad. La misma exención se establece en favor de las importaciones de bananas, excluyendo una cuota arancelaria libre para las importaciones desde terceros países hecha por la República Federal de Alemania. En consecuencia, todas las importaciones de la Comunidad de estos productos desde países no asociados a ella (con la excepción indicada para las bananas) quedan sujetas a la tarifa común externa, que es del 9.6 por ciento para el café sin tostar, 5 por ciento para el cacao en grano y 20 por ciento para las bananas. Los tres productos citados representan una elevada proporción de las exportaciones de diversos países latinoamericanos y por tal razón el tratamiento discriminatorio que sufren en el mercado de la Comunidad constituye para ellos una seria preocupación.

Los planteamientos hechos en este campo por los países latinoamericanos a la Comunidad Económica Europea, principalmente a través de contactos y memorandum conjuntos de las misiones de aquéllos ante ésta, no han tenido hasta ahora una acogida suficientemente receptiva por parte de la Comunidad, la que ha mantenido la posición de que las preferencias especiales que acuer-

da a los países africanos asociados no significan perjuicio alguno para los países latinoamericanos, fundamentando esa posición en que el volumen de las exportaciones de éstos a aquélla ha continuado expandiéndose en los últimos años bastante más que las efectuadas por los países asociados, aun en los productos de especial interés para América Latina señalados anteriormente.

Sin embargo, aunque pueda demostrarse —a base de las cifras de exportación total— que las preferencias especiales en favor de los países asociados no han afectado las exportaciones latinoamericanas, no existe garantía de que esa situación se mantendrá en el futuro próximo, particularmente a medida que la ayuda financiera y técnica que reciben los países asociados incrementa sustancialmente su capacidad de exportación. Por otra parte, es fundamental que el problema se enfoque en términos de que no debe existir discriminación comercial entre los países en desarrollo. El objetivo fundamental que debería guiar la conducta de todos los países en desarrollo es el de obtener la generalización de condiciones de libre acceso a los mercados de todos los países desarrollados para los productos que son exportados principal o exclusivamente por esos países. Como se demostró en la fase final de las Negociaciones Arancelarias Kennedy, la subsistencia de preferencias especiales constituye un obstáculo para alcanzar esas condiciones generales de libre acceso.

c) *Posibles fórmulas y mecanismos para la eliminación de las preferencias especiales*

Un primer paso para facilitar el cumplimiento de la recomendación de la primera UNCTAD relativa a la supresión de las preferencias especiales para productos básicos debe ser evitar que se acentúen o continúe su proliferación, mediante la adopción en la segunda UNCTAD del compromiso de no extender a otros países las preferencias existentes o de tomar otras medidas de tipo comercial que intensifiquen su magnitud, ni de establecer nuevas preferencias discriminatorias.

Otro paso esencial, que simplificaría y facilitaría considerablemente la consideración de los problemas que plantean tanto la existencia de las preferencias como su supresión, sería el de reducirlos a sus verdaderas proporciones y alcances, lo que se lograría con el estudio, producto por producto y país por país, solicitado en la Carta de Argel, sobre las consecuencias de la supresión de las preferencias especiales existentes y sobre las medidas que permitan a los países que ahora disfrutan de ellas obtener ventajas por lo menos equivalentes al perjuicio

que esa supresión les pueda causar. Este análisis producto por producto permitirá considerar las características y problemas que presenta la situación respecto de cada uno de ellos, así como las medidas que podrían adoptarse en cada caso para su solución. Seguramente ese estudio mostraría que la magnitud y complejidad de esos problemas no son tan grandes ni su solución tan difícil como parece cuando el planteamiento se hace en términos generales.

Así, de una primera apreciación general surge que los productos latinoamericanos que podrían verse afectados por las preferencias especiales de que gozan otras áreas o países en los mercados del Reino Unido y de la Comunidad Económica Europea serían principalmente el azúcar,⁴² el café, el cacao y el banano, sin desconocer que hay numerosos otros productos de menor importancia en las exportaciones latinoamericanas, que no dejan de tenerla para algunos países, como algunos aceites vegetales, a que también perjudicarían las preferencias especiales.

Para el azúcar, el café y el cacao hay convenios internacionales actualmente en vigencia o en proceso de negociación o renegociación. Los problemas que plantea la supresión de las preferencias especiales vigentes para esos productos podrían ser por lo menos parcialmente resueltos a través de tales convenios, como lo señala la

⁴² En algunas ocasiones se ha señalado que los países latinoamericanos disfrutaban de preferencias especiales en el mercado de los Estados Unidos para sus exportaciones de azúcar, encontrándose así con respecto a los Estados Unidos en una situación análoga a la de los países asociados con la Comunidad Económica Europea. Sin embargo, la comparación no tiene validez, pues: a) las importaciones de azúcar de Estados Unidos están sujetas a cuotas, en tanto que éstas no existen para las importaciones de la CEE desde los países asociados; b) las cuotas no benefician exclusivamente a los proveedores latinoamericanos sino que se extienden a otros países desarrollados y en desarrollo; c) todas las importaciones, sin discriminación, están sujetas a un gravamen arancelario, aun cuando la cuantía de ese gravamen queda compensada —en condiciones normales de mercado— con el mayor precio que tiene el azúcar en el mercado interno de los Estados Unidos; d) la diferencia de precio entre el mercado de los Estados Unidos y el mercado libre mundial no constituye una ventaja comercial discriminatoria, puesto que de ella se benefician todos los países abastecedores; e) el precio más alto que perciben las exportaciones a los Estados Unidos puede desaparecer (y ha desaparecido en algunas ocasiones) por el alza de las cotizaciones en el mercado libre mundial, a tal punto que en ciertas épocas —como ocurrió en 1963— el precio en los Estados Unidos puede ser más bajo que el del mercado libre mundial, y f) mientras que el régimen de preferencias especiales en favor de los países asociados tiende a sustituir unas fuentes de abastecimiento por otras, el régimen de cuotas de importación en los Estados Unidos no tiene ese objetivo y más bien ha reducido la participación de todos los proveedores extranjeros en el abastecimiento total.

Carta de Argel, ya que esos convenios ofrecen posibilidades muy concretas de soluciones compatibles con la diversidad de intereses de todos los países en desarrollo, en las que un objetivo fundamental podría ser la eliminación de las preferencias especiales.

Para el banano no se prevé, en el futuro inmediato, una negociación orientada a la conclusión de un convenio internacional; ni, pese a su inclusión por la Carta de Argel entre los productos para los cuales se pide la realización de tal convenio lo más pronto posible, parece ello factible, dada la naturaleza del producto y las características de su comercialización, salvo que no se trate de un convenio de tipo tradicional, sino de otro tipo de arreglo que permita a los países realizar consultas intergubernamentales. Esas consultas podrían incluso realizarse dentro del Grupo de Estudio del Banano, creado por la FAO, con miras a lograr una conciliación de intereses de los diversos países exportadores en el orden internacional. El punto de partida debería ser en todo caso, como condición mínima, el mantenimiento de la situación actual (principalmente la cuota arancelaria libre existente en el mercado de la República Federal de Alemania), y una distribución equitativa de los futuros incrementos del consumo entre todos los países exportadores, sin perjuicio de acordar un procedimiento para la eliminación gradual de las preferencias especiales que tienen para esta fruta ciertos países productores en los mercados de algunos países desarrollados.

Entre otras medidas que podrían adoptarse para facilitar la supresión de las preferencias especiales vigentes (supresión que, conforme a la recomendación de la UNCTAD, deberá ser gradual respecto de los productos en los que la eliminación inmediata podría provocar severas dislocaciones estructurales o causar otros perjuicios importantes a las economías de los países que gozan actualmente de ellas), pueden señalarse, a modo de sugerencia, las siguientes:

i) En caso necesario, podría establecerse alguna garantía transitoria en favor de tales países, como etapa intermedia en el proceso de liberalización general, mediante el establecimiento de cupos o cuotas en los mercados de los países desarrollados en los que existe el tratamiento preferencial. Las importaciones hechas por estos países en exceso de los contingentes acordados estarían sujetas al tratamiento de la nación más favorecida hasta tanto se complete ese proceso de liberalización general.

ii) Se debería acordar a los países que gozan actualmente de preferencias especiales mayor asistencia financiera y técnica para mejorar las condiciones de productividad y por lo tanto de

competencia en los mercados internacionales, de las producciones que se vean afectadas por la eliminación de esas preferencias, o su conversión a otras producciones que puedan realizar más eficientemente. Con esos fines, se deberán aumentar considerablemente los recursos financieros y técnicos suministrados por organismos como el Fondo Europeo de Inversiones, la Asociación Internacional de Desarrollo y otros similares, así como otros medios que podrían considerarse dentro del esquema de financiamiento suplementario actualmente en discusión en la UNCTAD. Hasta tanto se eliminen completamente las preferencias especiales, los países desarrollados que las concedan deberán destinar a esa mayor ayuda financiera los ingresos que perciban por derechos aduaneros sobre las importaciones de productos básicos desde otros países en desarrollo.

iii) En todo caso sería necesario eliminar las "preferencias inversas", esto es, las otorgadas por países en desarrollo a países desarrollados; o por lo menos, permitir que tales preferencias puedan ser extendidas por aquéllos a otros países en desarrollo, a fin de que los productos originarios de éstos no tengan en los mercados de los países en desarrollo que acuerdan actualmente esas preferencias inversas un tratamiento no menos favorable que el dado a productos similares de países desarrollados. Se eliminaría así un obstáculo serio a la expansión del comercio entre países en vías de desarrollo.⁴³

La supresión de las preferencias inversas se justifica no sólo porque introducen un elemento de reciprocidad en las concesiones dadas por países desarrollados a algunos países en desarrollo, sino también, y principalmente, porque significan en muchos casos un costo considerable para éstos, por el sobreprecio, a veces bastante grande, a que se pagan las importaciones efectuadas al amparo de esas preferencias. Así, algunas investigaciones revelan, por ejemplo, que los precios *c.i.f.* pagados por importaciones de origen francés en Costa de Marfil, Camerún, Congo (Brazzaville), Senegal y Madagascar fueron en 1961 para el conjunto de los productos alimenticios, y para los tejidos, respectivamente un 58 y un 17 por ciento más elevados que los precios para productos similares procedentes de otros países.⁴⁴

⁴³ Algunas investigaciones preliminares muestran, por ejemplo, que la expansión de las exportaciones de la Comunidad Económica Europea al Camerún se ha logrado a expensas de las importaciones desde otros países, entre ellos algunos en desarrollo.

⁴⁴ René Debono, "Les importations des pays en voie de développement posent des problèmes aussi graves que ceux de leurs exportations", en *Développement et Civilisation* No. 24, París, diciembre de 1964.

6. *Los convenios internacionales sobre productos*

El concepto fundamental que preside las recomendaciones adoptadas en la primera UNCTAD respecto a los convenios o arreglos internacionales sobre productos es que pueden ser instrumentos adecuados para promover la expansión del comercio mundial de productos primarios y constituyen, por lo tanto, parte integrante de la política comercial internacional. La función que se reconoce a estos convenios responde, por consiguiente, a una concepción más amplia de las vinculaciones existentes entre comercio y desarrollo, de tal manera que su utilización no queda restringida al surgimiento de situaciones de emergencia, sino que está determinada por consideraciones relativas a la contribución que puedan hacer al crecimiento, en condiciones de relativa estabilidad, las exportaciones de los países en desarrollo.

En este sentido, los objetivos que la UNCTAD señaló a los convenios sobre productos no solamente superan el concepto restringido y de validez ocasional que les había asignado primitivamente la Carta de La Habana, sino que además les dio una mayor flexibilidad, ampliando considerablemente sus modalidades, características y naturaleza, a fin de que respondan adecuadamente a las condiciones específicas de la producción y el mercado de cada producto en particular. En especial, la recomendación del Anexo A. II. 1 expresa que el alcance de los convenios debería ampliarse de manera que las técnicas de regulación del mercado mediante la fijación de precios mínimos y máximos, contingentes de exportación, acuerdos de compra y venta a largo plazo, creación de existencias reguladoras y medidas para la liberalización del comercio, pudieran complementarse con medidas respecto a la coordinación de las políticas nacionales de producción y exportación, garantías realistas en favor de los países en desarrollo con respecto a las condiciones de acceso a los mercados de los países desarrollados, así como medidas para la promoción de los mercados y el mejoramiento de las condiciones de comercialización y distribución.

Sin embargo, esta nueva concepción de los convenios internacionales sobre productos, pese a la aceptación unánime que recibió en la primera UNCTAD, no ha logrado todavía modificar la actitud de algunos países desarrollados, cuyo concurso en algunos casos es esencial para el éxito de los convenios. Sin desconocer que el acuerdo a que se pueda llegar, en principio, para la negociación de un convenio sobre un producto determinado no garantiza necesariamente el acuerdo sobre todos los aspectos del funciona-

miento del convenio, no puede dejar de reconocerse también que el avance conceptual alcanzado en el primer período de sesiones de la UNCTAD respecto a los convenios no ha tenido en la práctica la significación que cabía esperar de él, en gran parte porque las actitudes de los países desarrollados no se amoldan a esta nueva concepción. Como se ha visto en las prolongadas negociaciones sobre el azúcar y el cacao, algunos de los países desarrollados no han estado dispuestos a considerar —en esos convenios— medidas relacionadas con la liberalización del comercio, la garantía de mejores condiciones de acceso a los mercados, el mantenimiento de una participación mínima en los incrementos futuros del consumo, etc.

Esta postura contrasta con las numerosas declaraciones de que, en el campo de los productos básicos, los convenios internacionales constituyen el instrumento más apropiado para resolver los problemas que afectan a las exportaciones de los países en desarrollo. Parecería conveniente, por lo tanto, que en el segundo período de sesiones de la UNCTAD las discusiones sobre este tema no se limitaran a reafirmar el apoyo a recomendaciones y principios ya aprobados, sino que se intentara llegar a compromisos concretos para la negociación de convenios sobre un número determinado de productos, definiendo sus modalidades principales y el carácter de las medidas que se adoptarían para alcanzar sus objetivos.

Los países en desarrollo declararon, en la Carta de Argel, su propósito de “consultar y cooperar entre ellos mismos en orden a defender y mejorar sus términos de intercambio mediante una efectiva coordinación de sus políticas de ventas”, al mismo tiempo que expresaron su interés en que las negociaciones sobre el cacao y el azúcar tengan como resultado la negociación de convenios sobre estos productos antes de finalizar el año en curso, en el caso del cacao, y a comienzos de 1968 en el caso del azúcar. Del mismo modo, manifestaron su deseo de que puedan ser concluidos convenios, a la mayor brevedad posible, sobre las semillas y aceites vegetales, el banano, el caucho, el té, el sisal y las fibras duras, y cualquier otro tipo de acción apropiada en los casos de mineral de hierro, níquel, tabaco, algodón, vino, frutas cítricas, manganeso, pimienta, mica, tugsteno y laca.

Una lista de productos tan heterogéneos no podría estudiarse adecuadamente en el breve plazo que tiene el segundo período de sesiones de la UNCTAD, pero sí es posible que allí se adopten las decisiones sobre la realización de los estudios previos y la elaboración de los anteproyectos respectivos, además de establecer

cierto orden de prioridad para su preparación y aprobar las orientaciones generales que deberán seguirse en las negociaciones. Para ese examen preliminar es pertinente la clasificación de los productos básicos en las tres grandes categorías que ha estado utilizando la Secretaría de la UNCTAD, a saber: a) aquéllos producidos total o principalmente en los países en desarrollo y que no están afectados seriamente por la competencia de sucedáneos o sustitutos sintéticos; b) aquéllos caracterizados por un alto grado de sustitución, especialmente por parte de materiales sintéticos, y c) aquéllos que se producen simultáneamente tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo.

Se ha reconocido en términos generales que los productos del grupo b) presentan características que los hacen menos susceptibles de ser objeto de convenios internacionales. La consideración principal en que se basa esta conclusión es que cualquier tipo de medida orientada a elevar los precios de estos productos a través de la regulación de la oferta tiende, en última instancia, a facilitar el proceso de sustitución del producto natural por el producto sintético.⁴⁵ Se ha sugerido, en consecuencia, que la solución a los problemas de mercado de estos productos tiene que basarse principalmente en las medidas que tiendan a aumentar la productividad, mejorando así la posición competitiva del producto natural, y en los programas de promoción del consumo e investigación de nuevos usos. En este grupo de productos se encontrarían el caucho natural, la lana, el algodón y el yute y otras fibras duras, en todos los cuales el consumo mundial ha estado disminuyendo o cuando menos no crece a una tasa adecuada para absorber la producción mundial.

Al aceptar que en este grupo de productos los convenios internacionales no serían el instrumento más apropiado para defender los intereses de los países exportadores en desarrollo, debe entenderse que esa conclusión se refiere a los convenios basados en mecanismos reguladores como las cuotas de exportación, precios mínimos de venta y otros elementos restrictivos. Sin embargo, en la misma recomendación A. II. 1 del Acta Final de UNCTAD se señalan las diversas modalidades y características que pueden tener los convenios de tal manera que su establecimiento se adapte a las condiciones específicas de cada producto.

⁴⁵ Esto no excluye la consideración de los niveles de precios en determinado tipo de arreglos internacionales sobre estos productos. En efecto, el mantenimiento de un grado razonable de estabilidad puede ser una contribución positiva al mantenimiento de la posición competitiva del producto natural frente al sintético.

Es posible, en efecto, considerar la negociación de convenios que incorporen la creación y administración de fondos destinados a financiar programas de mejoramiento de la productividad, investigación de nuevos usos del producto natural, diversificación de la producción y campañas de promoción del consumo, todos los cuales constituyen medios que pueden aliviar los problemas que afrontan los países exportadores de estos productos. Los productos que forman este grupo cuentan ya, en una forma u otra, con organizaciones que sirven de foro común para la discusión de los problemas que afectan su producción y comercio y podrían ser convenientemente ampliadas para dotarlas de funciones como las que se mencionaron anteriormente. Existen el Grupo Internacional de Estudio sobre el Caucho, el Grupo Internacional de Estudio sobre la Lana, el Consejo Consultivo Internacional sobre el Algodón y el Grupo de Estudio de FAO sobre el yute, el kenaf, y las fibras afines. No sería muy difícil, probablemente, que cada una de estas instituciones pudiera convertirse en el órgano ejecutivo para la realización de programas en el campo de la asistencia técnica a los países productores, la investigación tecnológica orientada a promover nuevos usos, la promoción del consumo y la discusión de problemas comunes que puedan dar lugar a la adopción de políticas uniformes en materia de comercialización. Podría mencionarse, a título de ejemplo, que el Consejo Consultivo Internacional del Algodón, al discutir la posibilidad de elaborar un proyecto de convenio internacional sobre este producto, llegó a la conclusión de que el tipo de convenio restrictivo de la producción o las exportaciones no operaría en interés de los países exportadores en desarrollo sino, por lo contrario, tendería a contrarrestar los esfuerzos que deben hacer los productores para afrontar la competencia de las fibras sintéticas.⁴⁶ Como solución más adecuada se sugirió el establecimiento de un Subcomité de Política Algodonera, dentro del mismo Consejo, que serviría como órgano de consulta y coordinación de las políticas adoptadas por los países miembros.

En relación con el caucho natural se han hecho ya también algunos progresos en cuanto al tipo de acción internacional que convendría adoptar para estabilizar el nivel de los precios de este producto y mejorar su posición compe-

⁴⁶ International Cotton Advisory Committee, *Cotton, Monthly Review of the World Situation* (julio de 1966). Una conclusión similar se sostiene en el informe presentado por la Secretaría de UNCTAD, "The International Organization of Commodity Trade - Case Study on Natural Rubber", (TD/B/C.1/PSC/3), 16 de mayo de 1966.

titiva frente al caucho sintético. En la Conferencia de Países Productores de Caucho Natural, realizada en octubre de 1967, se acordó crear la Asociación de Países Productores de Caucho Natural. Esta tendrá como tarea primordial promover entre estos países la adopción de medidas coordinadas para la comercialización del producto, a fin de contener la actual tendencia bajista de los precios, así como de otras medidas relacionadas con las actuales prácticas de distribución y transporte, fletes marítimos, diseminación de técnicas de mejoramiento de los cultivos y fomento del uso del caucho natural. Como objetivo a más largo plazo, la Conferencia recomendó la negociación de un convenio internacional en el que participen tanto los productores de caucho natural como los de caucho sintético, además de los países consumidores. La organización institucional ya existente (el Grupo Internacional de Estudio sobre el Caucho), en la que participan los principales productores de caucho natural y sintético, facilitará indudablemente la realización de las consultas que ha iniciado la UNCTAD sobre este producto.

Los productos que se producen simultáneamente tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo constituyen el grupo más numeroso y en el que la diversidad de situaciones impide cualquier generalización. El concepto que sirve para agruparlos permite definir cierto tipo de problemas comunes a ellos, entre los cuales el más importante es el papel que desempeñan las políticas proteccionistas de los países importadores. En la mayoría de los casos los países exportadores en desarrollo tienen el carácter de abastecedores residuales, de manera que su participación en los mercados de los países desarrollados está determinada por las variaciones que experimenta la producción total de estos últimos. No menos importante es el hecho de que los países desarrollados son también exportadores de numerosos productos de este grupo y sus exportaciones disfrutaban generalmente del apoyo de subsidios, con lo que están en posición de competir ventajosamente en terceros mercados con las exportaciones de los países en desarrollo. En resumen, para la mayoría de los productos de este grupo los convenios internacionales de tipo restrictivo no ofrecen una solución satisfactoria para los países en desarrollo, lo que no excluye la posibilidad de que se puedan negociar algunos de otro tipo.

La modalidad que conviene examinar en primer lugar es la del contrato multilateral, de larga trayectoria en el comercio mundial del trigo. Sobre la base de que en un producto como éste el problema fundamental consiste en obtener

garantías de acceso a los mercados de los países importadores, el convenio constituido por un contrato multilateral determina las cantidades que los importadores se obligan a comprar y los exportadores a vender dentro de cierta escala de precios. La efectividad de este tipo de convenio para garantizar un cierto volumen de exportaciones de los países en desarrollo queda muy reducida cuando los compromisos de compraventa no se fijan en relación con el consumo sino en relación con las importaciones comerciales, como se ha hecho en los últimos convenios sobre el trigo. En efecto, en este caso las políticas de fomento de la producción interna en los países desarrollados tienden a reducir las necesidades de importación, de tal manera que no existe propiamente una garantía de acceso en cuanto al volumen de los suministros de los países en desarrollo, aun cuando sí la hay respecto al precio mínimo de las importaciones requeridas.

Con esta misma modalidad de contrato multilateral puede también negociarse la fijación de precios mínimos de importación, como se ha hecho en los convenios del trigo, aunque en este caso importa mucho establecer cuál es la participación que tienen los países en desarrollo en las importaciones mundiales. En efecto, si como ocurre en el caso del trigo, la fijación de precios mínimos de venta significa elevar los ingresos de los países exportadores desarrollados (que son los mayores exportadores mundiales de este producto), encareciendo el costo de esas importaciones para los países en desarrollo (que absorben una cuota importante de las importaciones mundiales), se estaría desvirtuando en buena medida la finalidad de los convenios sobre productos, que no es precisamente la de asegurar niveles de precios más remunerativos a los productos exportados por los países desarrollados. Sin duda, en el caso concreto del trigo, los países en desarrollo obtienen una modesta compensación con el establecimiento de un fondo de ayuda multilateral equivalente a unos 4.5 millones de toneladas anuales, con respecto a importaciones anuales de 18.3 millones de toneladas, en promedio, durante el período 1959/60-1963/64.

Además de los cereales, (principalmente el trigo) y el azúcar, los productos que integran el grupo en cuestión son las carnes, los productos lácteos, los cueros y pieles, los aceites y grasas vegetales y animales, las frutas y el tabaco, entre los productos agrícolas, y el cobre, el hierro, el plomo, el zinc y el petróleo, entre los minerales. En las Negociaciones Arancelarias Kennedy se llegó a un arreglo en materia de carnes entre Argentina y los países de la CEE, pero al

querer Francia introducirle enmiendas inaceptables para la Argentina, el acuerdo no obtuvo ratificación. Excluidas las carnes, el trigo y el azúcar (aun cuando para este último producto aún se considera probable la negociación de un convenio), las posibilidades de establecer arreglos multilaterales para los demás productos agrícolas de este grupo parecen muy remotas, aunque ello no significa que deban abandonarse los esfuerzos para obtener garantías de acceso a los mercados mediante alguna de las fórmulas sugeridas anteriormente.

En los productos minerales el problema se plantea en términos un tanto diferentes. En la generalidad de los casos la industria extractiva de los países en desarrollo corresponde a inversiones de los países desarrollados y está por lo común sujeta a regímenes especiales. El carácter contractual de algunos de estos regímenes establece límites bien definidos a la capacidad de acción de los países en desarrollo, aunque como se ha visto, esta situación tiende a mejorar en la medida en que estos países han logrado adquirir una mayor intervención en las etapas de comercialización del producto y fijación de precios de exportación. El aspecto que interesa destacar en relación con estos productos es que el objetivo esencial de los países en desarrollo es obtener una mayor participación en los valores de retorno de esas exportaciones.

La experiencia de la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP) es, en este sentido, muy interesante. En la 3ª Reunión de CECLA al Nivel de Expertos (julio de 1966) se sugirió aplicar esta misma forma de organización entre los países en desarrollo exportadores de cobre, por considerar que un convenio con la participación de los países productores desarrollados no respondería adecuadamente a los intereses de los exportadores en desarrollo. En la Conferencia de Lusaka (junio de 1967), los gobiernos de Congo, Chile, Perú y Zambia acordaron formar el Consejo Intergubernamental de Países Exportadores de Cobre, entre cuyos objetivos se destaca el de "adoptar y coordinar medidas destinadas a incrementar los ingresos reales devengados por estos países por concepto de sus exportaciones de cobre".⁴⁷ Con esta Organización, los países en desarrollo exportadores de cobre quedan en condiciones de ejercer una influencia más positiva en todos los aspectos relacionados con la producción y exportación de este metal. Un arreglo similar podría hacerse en relación con el mineral de hierro, el plomo y el zinc. Para estos dos últimos existe el Grupo Internacional de Estudio sobre el Plomo y el

⁴⁷ Corporación del Cobre, *Informe de Mercado N° 6*, (Santiago de Chile, junio de 1967).

Zinc, organismo que si bien sirve de foro común para la discusión de los problemas que afectan a estos metales, no tiene en modo alguno funciones como las de OPEP y las de la Organización de los Exportadores de Cobre.

Entre los productos exportados totalmente por países en desarrollo y, dentro de ciertos límites no sujetos a la competencia de sustitutos inmediatos, se encuentran principalmente el café, el cacao, el té, el banano, las especias, las maderas tropicales, la harina de pescado y el estaño. Algunos presentan características que hacen viable la negociación de convenios internacionales de tipo restrictivo que tengan como finalidad esencial elevar los ingresos de los países exportadores. La variedad de técnicas de regulación del mercado que pueden ser adoptadas con ese fin tiene antecedentes ya experimentados en los convenios existentes sobre el café y el estaño. Algunas de esas técnicas se prevén también en las actuales negociaciones sobre el cacao.

Aunque este grupo es poco numeroso, cada producto tiene una importancia preponderante como fuente principal de los ingresos de exportación de determinados grupos de países en desarrollo. La política de precios de exportación, o en otros términos, los objetivos que se fijan para alcanzar y mantener un nivel de precios que sea remunerativo para los exportadores constituye, por lo tanto, uno de los aspectos más importantes de las negociaciones para un convenio y el más difícil para alcanzar un acuerdo, particularmente cuando para su operación efectiva se requiere la cooperación de los países importadores. El concepto de "precio remunerativo" puede ser definido en términos muy diferentes por los países importadores y exportadores, e incluso entre estos últimos. Por ello quizás convendría, al menos en algunos casos, adoptar una solución más sencilla. No habría que insistir en la necesidad de que el precio o la escala de precios que se fije en el convenio responda teóricamente al concepto de "precio remunerativo" o "precio de equilibrio a largo plazo", sino que ésta estaría dada por las condiciones del mercado en un determinado período.

Al mismo tiempo se concederían al consejo administrador del Convenio las facultades necesarias para modificar ese nivel de precios conforme a la evolución posterior del mercado y en la medida en que las regulaciones adoptadas por el mismo Consejo hicieran posible o necesaria esa modificación. A este respecto es útil recordar la experiencia de los convenios internacionales sobre el café y el estaño. En el primero, el texto primitivo del convenio no estableció un precio mínimo; posteriormente sin embargo se fijó

una escala de precios a un nivel más alto que el existente cuando se negoció el convenio, gracias en parte a que se había logrado imponer cierto grado de control sobre la oferta. En el segundo, el Consejo Internacional del Estaño adoptó sucesivas modificaciones en la escala de precios, a medida que las condiciones del mercado hicieron necesario dar mayores estímulos a los productores para subsanar el déficit entre producción y consumo.

La necesidad de llegar a un acuerdo sobre precio mínimo de exportación puede ser un requisito indispensable cuando el convenio incorpora la operación de una reserva estabilizadora. Cabe señalar al respecto que las dificultades existentes para la negociación del convenio sobre el cacao, que hasta fecha muy reciente se relacionaban con la fijación del precio mínimo y la naturaleza de las operaciones de la reserva estabilizadora, parecen haber sido resueltas finalmente en las negociaciones exploratorias realizadas bajo los auspicios de UNCTAD. En efecto, los países participantes en esas negociaciones acordaron establecer un "precio indicativo" situado entre 24.5 y 28.0 centavos de dólar por libra, límites entre los cuales el Consejo Administrador del convenio tomará ciertas medidas en relación con las cuotas de exportación, en caso de que tales cuotas estén en vigencia. Se acordó también fijar como precios tope mínimo y máximo los de 20 y 29 centavos de dólar por libra, respectivamente, señalando las medidas que deberá adoptar el Consejo cuando se excedan tales tope, incluso la intervención de la reserva estabilizadora. Respecto de las operaciones de esta última no se suministran detalles en el Memorándum que informa sobre el acuerdo alcanzado en relación con la escala de precios;⁴⁸ sin embargo, informaciones de otra fuente indican que los gobiernos de los Estados Unidos y Ghana llegaron a un acuerdo sobre este particular.⁴⁹ Según tales informaciones, la reserva estabilizadora se financiará con un impuesto de un centavo de dólar por libra sobre las ventas de cacao en grano hechas por los países productores en el mercado mundial. Los países productores podrán vender a la reserva estabilizadora aquellas cantidades que excedan las cuotas de exportación, pero el precio que percibirán será equivalente a la mitad del precio mínimo fijado en el Convenio. Si en el futuro la reserva estabilizadora vende sus existencias (para detener un alza de los precios por

encima del tope máximo), pagará a los países productores, a los que haya comprado cacao anteriormente, la mitad restante del precio mínimo. El tonelaje máximo de la reserva estabilizadora se fijó en 250 000 toneladas, cifra que representa aproximadamente el excedente de producción de dos años en el período reciente.

El acuerdo alcanzado entre el principal país exportador y el más importante consumidor mundial de cacao elimina uno de los obstáculos que habían surgido en las negociaciones sobre este producto, si bien no existe completa seguridad de que tal acuerdo sea ratificado por todos los demás países en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cacao convocada para fines del año en curso. Aunque este acuerdo constituye una modificación en la posición que habían mantenido los países en desarrollo en las etapas anteriores de las negociaciones, no significa un abandono del principio sustentado antes y ratificado en la Carta de Argel de que en este financiamiento deberían participar tanto los países desarrollados como las instituciones financieras internacionales. La intervención de la reserva estabilizadora queda circunscrita a la compra de excedentes con respecto a las cuotas de exportación, de manera que ésta no interviene directa y regularmente en la defensa del nivel mínimo de precios. El mantenimiento de este nivel mínimo depende fundamentalmente de los ajustes que se hagan en las cuotas de exportación, aun cuando evidentemente en la medida en que estas cuotas se reduzcan, aumentan las cantidades que los países productores pueden vender a la reserva, con el límite máximo ya indicado. Al mismo tiempo, los países productores no tendrán mayores estímulos para efectuar estas ventas a la reserva, ya que solamente percibirán la mitad del precio mínimo fijado en el convenio.

Otro de los productos incluidos en este grupo, de especial importancia para los países latinoamericanos, es el café. El convenio internacional sobre este producto está en vías de renegociación. Los problemas más importantes en esta nueva negociación son la redistribución de las cuotas de exportación, el establecimiento de metas de producción (tendientes a eliminar los excedentes crónicos) y la creación de un Fondo de Diversificación. La redistribución de las cuotas constituye uno de los aspectos más difíciles pues numerosos países plantean la necesidad de obtener aumentos de sus cuotas de exportación, siendo que los precios del café en el mercado internacional han estado bajando ininterrumpidamente. Este problema se vincula con el sistema de ajuste automático de las cuotas, de acuerdo con las variaciones que registran los

⁴⁸ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, *Memorándum de Acuerdo de 4 de octubre de 1967* (TD/Cocoa 1/11), 25 de octubre de 1967.

⁴⁹ *The Economist*, Londres, 14 de octubre de 1967.

precios de ciertas calidades básicas del café, sistema que ha beneficiado principalmente a los países exportadores de las calidades inferiores del grano, en detrimento de los que exportan tipos de más alta calidad y de mayor precio. No se dispone aún de informaciones sobre los resultados de las negociaciones en curso, pero opiniones autorizadas coinciden en que si el sistema del ajuste selectivo y la redistribución de las cuotas pueden ser resueltos satisfactoriamente, el convenio será renovado por un nuevo período. Con respecto al establecimiento del Fondo de Diversificación parece existir ya una base de acuerdo, que permitiría que este Fondo entre a operar en el futuro próximo.

Considerados el café y el estaño, sobre los que ya existen convenios, y la posible negociación de un convenio sobre el cacao, quedaría otro producto, el banano, de elevada significación en las exportaciones de algunos países latinoamericanos. Por sus características naturales y por las condiciones de su producción y comercialización, el banano no es un producto que pueda ser materia de convenios como el café o el cacao. En cambio es posible que el Grupo de Estudio sobre el Banano, creado en junio de 1965 por la FAO, pueda desarrollar alguna actividad importante en aspectos tales como la adopción de normas uniformes de calidad, promoción del consumo y mejoramiento de la productividad. La primera sesión que realizó este Grupo de Estudio en marzo de 1966 no estaba preparada para adoptar medidas efectivas en estas materias, pero ello se hizo seguramente en el segundo período de sesiones, que se efectuó en octubre de 1967. El aspecto que quizás ofrecería el mayor interés para los países exportadores es el estudio de los problemas relacionados con la distribución del producto en los mercados consumidores, ya que en la mayoría de los casos existen condiciones de monopolio que colocan en una posición desventajosa a los países productores. Por lo demás, es indudable que en el caso del banano puede plantearse la negociación de un convenio intergubernamental que establezca una política coordinada en materia de precios de exportación, transporte y distribución en los mercados consumidores, particularmente con miras a lograr una mayor participación de los productos en el precio final.

Las diferentes modalidades que puede tener la acción gubernamental en materia de convenios o arreglos internacionales sobre productos no puede ocultar el hecho de que la contribución efectiva que tales convenios pueden hacer para promover el crecimiento de los ingresos de exportación de los países en desarrollo tiene límites relativamente estrechos, en unos

casos por el reducido número de productos en que los convenios pueden operar eficazmente y en otros porque las políticas de los países desarrollados no se adaptan todavía plenamente al espíritu de cooperación y ayuda que inspiró las recomendaciones de UNCTAD. Sería preciso reconocer también que entre los mismos países en desarrollo subsisten en algunos casos diferencias sustantivas que obstaculizan la adopción de posiciones comunes frente a problemas específicos del comercio de productos básicos. Particularmente en el caso de los productos de la agricultura tropical, las preferencias especiales concedidas a algunos países en desarrollo en los mercados de la Comunidad Económica Europea y el Reino Unido (a las que se hizo referencia en párrafos anteriores), plantean conflictos de interés entre los que disfrutan de la preferencia y los que sufren la discriminación, convirtiéndose en un serio obstáculo para la adopción de posiciones comunes frente a los países desarrollados. Conviene, por lo tanto, reiterar la necesidad de que este problema tenga la consideración adecuada en las discusiones que se realicen durante la segunda UNCTAD, ya que ello contribuirá a fortalecer la posición de los países en desarrollo en su conjunto y a facilitar las negociaciones sobre convenios en cierto número de productos.

7. La operación de reservas estabilizadoras internacionales

En la política de arreglos internacionales sobre productos se ha venido prestando considerable atención al establecimiento y operación de reservas estabilizadoras. Su creación está condicionada principalmente por ciertas características del producto (durabilidad, medios y costos de almacenamiento, normas internacionales de calidad, etc.) y parecen particularmente adaptadas a aquellos productos cuya oferta o demanda está fuertemente afectada por fluctuaciones amplias de corto plazo o para hacer frente a ocasionales excedentes de producción. En cierto modo estas condiciones restringen el establecimiento de estas reservas a un pequeño número de productos primarios. Por otra parte, como su función específica consiste en eliminar o reducir el efecto de las fluctuaciones a corto plazo de la producción o la demanda sobre los precios, su establecimiento tiene generalmente que considerarse en el marco de un convenio internacional sobre el respectivo producto y como parte de un mecanismo de estabilización que incluya otras formas de acción como la regulación de las exportaciones y la fijación de precios mínimos.

Satisfechos los requisitos previos para la creación de una reserva estabilizadora, quedan por decidir dos aspectos esenciales de su operación: a) la forma como va a intervenir en el mercado, y b) el método de financiamiento.

Con relación al primer punto, parecería necesario que la intervención de la reserva no se limitara a las transacciones al contado sino que se extendiera también al mercado de futuros. La intervención de la reserva no estaría, así, circunscrita al momento en que las cotizaciones alcanzan el nivel mínimo de precios previsto en el convenio, sino que cubriría una determinada área de la escala de precios, tanto en las operaciones de compra como en las de venta. La autoridad para intervenir en el mercado debería abarcar todo el año comercial respectivo, según lo exijan las circunstancias del mercado y no exclusivamente al término del año comercial. Por último, las obligaciones de compra al precio mínimo deben comprender —en la medida en que los recursos financieros lo permitan— la totalidad de los saldos exportables no vendidos por los países en desarrollo, o cuando existan cuotas de exportación, la parte de la cuota no exportada. En este último caso, si aún quedan saldos exportables, éstos podrían ser adquiridos por la reserva a precios inferiores al tope mínimo, siempre que tales saldos puedan ser destinados a usos no tradicionales del producto.

Con respecto al método de financiamiento, sería conveniente que los países en desarrollo reafirmen, como principio esencial, la responsabilidad que compete a los países importadores desarrollados en esta materia. De las diversas fórmulas que se han sugerido para el financiamiento, las más desfavorables —desde el punto de vista de los países en desarrollo— son aquellas basadas total o parcialmente en el establecimiento de un impuesto sobre las exportaciones, ya que ello significa reducir de inmediato los ingresos de aquellos países. Aunque esta reducción puede no constituir una pérdida definitiva, al menos los priva de una cierta suma de recursos en divisas para atender sus necesidades urgentes de importación. En consecuencia, sería más conveniente que el impuesto se aplicara sobre las importaciones. En cualesquiera de los dos casos surge el problema de que este método de financiamiento sólo permite constituir el capital de operación de la reserva en un plazo más o menos largo, de modo que no estaría en condiciones de intervenir efectivamente en el mercado, si las circunstancias así lo exigieran, desde el primer año de su establecimiento. La suscripción del capital inicial de la reserva es, por lo tanto, un requisito esencial y a ese efecto

se han sugerido también diversas fórmulas. Una de ellas es que los países importadores desarrollados aporten ese capital mediante un préstamo a largo plazo con una baja tasa de interés. Otra consiste en la negociación de un préstamo de los organismos financieros internacionales, con la garantía de los gobiernos. La participación de los organismos financieros internacionales podría considerarse una extensión lógica de su política de créditos con fines de estabilización y en tal sentido es posible que esté dentro del campo de sus estatutos actuales, como se resolvió en el caso de los créditos de tipo compensatorio.⁵⁰

La Secretaría de la UNCTAD elaboró una propuesta sobre el financiamiento de reservas estabilizadoras que tienen méritos dignos de anotar. Consistiría en la creación de un fondo central, mediante suscripciones de capital de los gobiernos y las instituciones financieras internacionales, que tendría la función de suministrar el capital inicial de reservas estabilizadoras creadas como parte de un convenio internacional sobre un producto determinado. La responsabilidad por las operaciones propias de las reservas continuaría siendo de la competencia del respectivo consejo administrador del convenio, de manera que el fondo solamente actuaría como institución bancaria de las reservas estabilizadoras, para lo cual incluso podría recibir depósitos hechos por estos mismos consejos.⁵¹

Los detalles de operación de un esquema de esta naturaleza no presentarían mayores dificultades y quizá pudieran superarse de este modo algunas de las objeciones presentadas por los organismos financieros internacionales para su participación en estas actividades. La creación de un fondo como el propuesto tendría, además, algunas ventajas, entre ellas, por ejemplo que el total de recursos financieros necesarios para la operación de dos o más reservas estabilizadoras podría ser menor que las sumas requeridas para cada una individualmente considerada, y, por otra parte, que el fondo podría tener mayores facilidades de acceso a créditos comerciales cuando así fuera necesario para atender un mayor volumen de operaciones. Sin embargo, aunque la creación de ese fondo central presenta ciertas ventajas, encuentra también mayores di-

⁵⁰ De acuerdo con una declaración hecha por el representante del Fondo Monetario Internacional en el segundo período de sesiones de la Comisión de Productos Básicos de la UNCTAD, esta institución estudiará cuidadosamente la contribución que podría hacer a la solución del problema del financiamiento de reservas estabilizadoras.

⁵¹ "Operation and financing of buffer stocks: outline of a study for the second session of the Conference" (TD/B/C/1/29, 10 de enero de 1967).

facultades, especialmente de parte de los países desarrollados. Convendría, por lo tanto, que simultáneamente con el apoyo a aquella propuesta y mientras se realiza un estudio más profundo sobre sus méritos, los países en desarrollo insistieran en la necesidad de crear fondos específicos para reservas individuales en el marco de arreglos internacionales sobre productos.

8. *La política relacionada con la diversificación de las exportaciones*

En un examen de los problemas relacionados con el comercio mundial de productos básicos no puede eludirse la consideración de los aspectos relativos a la diversificación de las exportaciones. Sin duda los problemas de diversificación de la producción competen principalmente a la política de desarrollo económico pero tienen de todos modos una estrecha vinculación con aspectos concretos de la política comercial. En efecto, la diversificación de la producción interna en los países en desarrollo contribuiría a reducir la extrema dependencia que algunos países tienen respecto a uno o dos productos como principal fuente de ingresos de exportación y podrían disminuir ciertos requerimientos de importación, como alimentos y materias primas. Como es obvio, lo que interesaría examinar aquí es la medida en que determinadas políticas adoptadas con relación a los productos básicos podrían contribuir a esa diversificación de la producción.

Un programa de diversificación adoptado en el marco de un convenio internacional sobre un producto determinado puede ofrecer ventajas aun

a corto plazo, en el caso de productos que sufran un desequilibrio crónico de excedentes de producción. Para el financiamiento de ese programa de diversificación se requeriría la constitución de un fondo central, administrado por el respectivo Consejo, con aportes de capital hechos por los gobiernos miembros del convenio, en especial por parte de los países desarrollados e incluso de las instituciones financieras internacionales para el desarrollo. En el seno de la Organización Internacional del Café se está estudiando la creación de un fondo de esta naturaleza, en el cual los Estados Unidos han comprometido su participación. Es posible sugerir también la contribución de los mismos países exportadores, mediante la obligación de aportar a ese fondo una parte de los mayores ingresos de exportación obtenidos por el aumento de los precios más allá de cierto nivel, o por el aumento de las cuotas básicas de exportación, cuando tales cuotas existan. Aunque es verdad que un programa de restricción de unos cultivos para el fomento de otros puede no tener la misma urgencia o prioridad en todos los países, no hay duda que todos se beneficiarían de una política que tendiera a eliminar los excedentes crónicos de producción.

La creación de estos fondos de diversificación como una de las características de los arreglos internacionales sobre productos, fue apoyada por todos los países en desarrollo en la Carta de Argel, "concediendo máxima prioridad a los programas de diversificación al nivel interregional, regional y subregional en el proceso de expansión del comercio e integración económica entre países en desarrollo".

C. EL COMERCIO DE MANUFACTURAS Y SEMIMANUFACTURAS

1. *Acceso preferencial en los países desarrollados para las manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo*

Uno de los objetivos de más alta prioridad y más viable que podría alcanzarse en el segundo período de sesiones de la UNCTAD es el de negociar y acordar los principios básicos para el establecimiento de un sistema de preferencias generales por parte de los países desarrollados en favor de las manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo, así como adoptar el compromiso de negociar posteriormente, en foro y plazos determinados, y a base de tales principios, los detalles del sistema.

Los países latinoamericanos miembros de la Comisión Especial de Coordinación Latinoame-

ricana (CECLA) señalaron en la Carta del Tequendama su posición común respecto a los aspectos mínimos que debieran abarcar esos principios básicos. Con ellos coinciden, en lo esencial, los especificados en la Carta de Argel como posición del Grupo de los 77. Por su parte, los países desarrollados miembros de la OCDE, en su reunión ministerial de fines de noviembre de 1967, acordaron presentar a la Conferencia de Nueva Delhi una propuesta que también establece diversos principios básicos para la creación del sistema preferencial que representan la posición común a la que se ha llegado en el seno de ese organismo.

En las Cartas del Tequendama y Argel se incorporan en gran medida, aunque con modificaciones, las propuestas presentadas por la se-

cretaría de la CEPAL a la consideración de los países de la CECLA. Resumiendo los aspectos esenciales de estas propuestas, los siguientes serían los principios básicos que podrían anotarse en relación con el acceso preferencial a los mercados de los países desarrollados de las manufacturas y semimanufacturas de los países en vías de desarrollo:

i) El sistema deberá incorporar preferencias generales, no discriminatorias y sin reciprocidad, de todos los países desarrollados en favor de todos los países en desarrollo;

ii) El tratamiento preferencial consistirá en el libre acceso de las manufacturas y semimanufacturas originarias de los países en desarrollo mediante:

—La eliminación total de los gravámenes a la importación;

—La eliminación de las restricciones no arancelarias, sin perjuicio de establecer contingentes o cupos para los productos calificados como “críticos” o “sensibles”.

iii) Las preferencias deberían extenderse a todos los productos manufacturados y semimanufacturados originarios de los países en desarrollo, sin limitaciones de volumen o valor. Podrán exceptuarse algunos productos considerados como “críticos” o “sensibles”, por diversos países desarrollados; las listas negativas o de excepción deberían ser examinadas en conjunto con los países en desarrollo,⁵² a fin de procurar que se reduzcan lo más posible, y que la exclusión de cada producto no sea total, v. g., estableciéndose cupos o contingentes tarifarios a los que se concedería el tratamiento preferencial, o bien acordando una reducción parcial de los derechos aduaneros en favor de los países en desarrollo;

iv) Se incluiría también una cláusula de salvaguardia en virtud de la cual podrían establecerse limitaciones cuantitativas o tarifarias similares a las señaladas en el punto anterior en casos debidamente calificados de desorganización del mercado provocada por las importaciones preferenciales en industrias importantes del país desarrollado. El recurso a esta cláusula de salvaguardia debería estar sometido a un mecanismo de consultas multilaterales, criterios objetivos y otras modalidades a las que, según se ha señalado en el capítulo II, debería sujetarse en general el uso de cláusulas de salvaguardia por los países desarrollados, y de manera específica la aplicación de restricciones invocando proble-

⁵² Procedimiento similar al seguido con las listas de excepción en las Negociaciones Kennedy. Además del examen inicial, esas listas deberían ser revisadas periódicamente, con miras a lograr su eliminación gradual o el aumento también gradual de los contingentes tarifarios.

mas de desorganización de mercados. Los países desarrollados deberían asimismo comprometerse a adoptar medidas internas adecuadas para promover los ajustes necesarios en aquellas de sus industrias que no se encuentren en condiciones de enfrentar la competencia de las similares de los países en desarrollo;

v) Los países de menor desarrollo económico relativo quedarían exceptuados de las limitaciones impuestas por una u otra de las causas indicadas anteriormente, a menos que las importaciones procedentes de esos países hubieran contribuido, como causal importante, a la desorganización del mercado;⁵³

vi) El sistema preferencial deberá durar un plazo suficientemente largo para permitir que cumpla cabalmente sus objetivos, y que todos los países en desarrollo puedan beneficiarse de las preferencias.⁵⁴ En todo caso, al cabo de un período inicial mínimo se revisaría el sistema con miras a extender su duración, particularmente en favor de los países de menor desarrollo económico relativo. La eliminación del tratamiento preferencial deberá ser gradual;

vii) Sin perjuicio de las medidas señaladas anteriormente en favor de los países de menor desarrollo económico relativo (exención de las limitaciones cuantitativas impuestas sobre productos “críticos” o invocando cláusulas de salvaguardia en los casos de desorganización del mercado, y mayor duración del tratamiento preferencial), ya en marcha el sistema, se determinarán otras que puedan requerirse para permitirles aprovechar efectivamente las preferencias;⁵⁵

viii) Las preferencias especiales existentes en los mercados de algunas áreas o países desarrollados en favor de las manufacturas y semimanufacturas de algunos países en desarrollo deberán ser absorbidas en el sistema de preferencias generales;⁵⁶

⁵³ En la Carta de Argel se considera, sin embargo, que “las medidas de salvaguardia encaminadas a limitar o excluir determinadas exportaciones no deben aplicarse a los productos menos competitivos de los países menos avanzados”.

⁵⁴ En la Carta de Argel se expresa que el régimen preferencial deberá tener una duración inicial mínima de 20 años.

⁵⁵ Más adelante se señalan otras medidas especiales que podrán adoptarse en favor de los países de menor desarrollo relativo, sobre todo en el campo de la asistencia técnica y financiera, con el objeto de promover el establecimiento o expansión en ellos de industrias orientadas a la exportación. En verdad, en una primera etapa son éstas las medidas que tendrían mayor importancia, ya que en el caso de esos países, el primer problema por resolver para que puedan aprovechar efectivamente las oportunidades que ofrece el sistema preferencial es el de contar con industrias en condiciones de exportar.

⁵⁶ La Carta de Argel señala que “el nuevo sistema de preferencias generales debe proporcionar a los paí-

ix) Los países desarrollados de economía centralmente planificada deberán otorgar ventajas de efectos por lo menos equivalentes a las preferencias que acuerden los países desarrollados de economía de mercado (por ejemplo, la inclusión en los programas de importación de aquéllos de cantidades crecientes de productos manufacturados y semimanufacturados provenientes de los países en desarrollo, inclusive márgenes de tolerancia en lo que se refiere a precios y plazos de entrega);⁵⁷

x) Deberá establecerse, dentro de un marco institucional de suficiente universalidad, un mecanismo permanente para la supervisión y evaluación del sistema preferencial, la realización de consultas (por ejemplo, para la revisión periódica de las listas de excepción, la aplicación de la cláusula de salvaguardia, el examen de nuevas medidas que puedan adoptarse en favor de los países de menor desarrollo relativo o para corregir situaciones desfavorables a algunos países), la identificación de diversos problemas que presente la aplicación del sistema y la proposición de soluciones a los mismos. Sin perjuicio de esa labor permanente, se debería prever la realización de revisiones periódicas más amplias del sistema en plazos prudenciales (cada 3 o 4 años) a fin de introducir las modificaciones y adoptar nuevas medidas que la experiencia señale como necesarias o convenientes.⁵⁸

Por lo que hace a las características principales de la propuesta que presentará la OCDE a la segunda UNCTAD, se prevén también en ella varios principios que en lo fundamental tienen bastantes puntos de coincidencia con los aquí sugeridos y con los incorporados en las Cartas del Tequendama y de Argel. Entre los aspectos en los que las divergencias son más importantes, y en los cuales deberían por lo tanto centrarse las negociaciones en la Conferencia de

ses en desarrollo que gozan de preferencias en algunos países desarrollados por lo menos ventajas equivalentes para permitirles suspender sus actuales preferencias en relación con las manufacturas y semimanufacturas. Desde el comienzo, en el sistema de preferencias generales deben figurar disposiciones que permitan a los países desarrollados corregir cualquier situación adversa que pueda crearse en esos países en desarrollo como consecuencia del establecimiento del sistema de preferencias generales".

⁵⁷ Para otras posibles medidas que podrían tomar los países de economía centralmente planificada en favor de los países en desarrollo, véase el punto H más adelante.

⁵⁸ Debe tenerse en cuenta que el establecimiento del sistema de preferencias generales significará una nueva experiencia, y que no será posible identificar y resolver por anticipado todos los problemas y situaciones especiales que podrán presentarse en su funcionamiento. Por otra parte es muy probable que algunos de los problemas y dificultades que se prevén probarán ser mucho menores o no se presentarán.

Nueva Delhi para acordar las características básicas que tendrá el sistema preferencial, cabe mencionar tres, a saber: el de los productos que cubrirá el régimen preferencial, el de la elaboración y modalidades de las listas de excepción, y el de las modalidades en el uso de las cláusulas de salvaguardia.

Sobre el primer punto, la OCDE propondría que el tratamiento preferencial (que sería sólo de tipo tarifario) sea aplicado en principio a todas las manufacturas y semimanufacturas, entendiendo por tales los productos comprendidos en los capítulos 25 al 99 de la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas (NAB), y que la inclusión de otros productos se decida considerando caso por caso. Para los países en desarrollo será de interés primordial que el tratamiento preferencial incluya numerosos productos que están en capítulos anteriores al 25 de la NAB, en especial productos alimenticios elaborados y algunos otros productos primarios elaborados y semielaborados, ya que corresponden a industrias en las que tienen posibilidades más inmediatas e importantes de exportación a los países desarrollados.

Como mínimo, deberá procurarse que para tales productos estos países acuerden una reducción parcial de derechos aduaneros, de manera tal de eliminar el elemento proteccionista, dejando en vigor la parte del derecho que representa la compensación a la industria por el mayor costo de las materias primas u otros insumos (elemento importante en el caso de los productos alimenticios elaborados, dada la alta protección que los países desarrollados acuerdan en general a su producción agropecuaria). En otras palabras, se eliminaría la protección efectiva que recibe la industria nacional, la que quedaría en pie de igualdad con las similares de los países en desarrollo. En otros casos, debidamente calificados, podría acordarse el establecimiento de un contingente tarifario libre en favor de estos países.

Respecto de las listas de excepción (que, conforme al informe de la OCDE deberían ser tan breves como posible), se ha señalado ya que no deberían ser establecidas de manera unilateral por cada país desarrollado, sino que deberían someterse a un proceso de consultas y negociación con los países en desarrollo, a fin de evitar la inclusión de productos que puedan ser de especial interés para algunos de éstos. De no ser posible la eliminación de esos productos de las listas, debería tratarse de que se acordaran para ellos reducciones parciales de derechos o contingentes tarifarios libres. Estas listas, además, así como las de los productos excluidos de manera general del sistema preferencial, deberían some-

terse a revisiones periódicas con miras a reducir las y eliminarlas, o bien a aumentar gradualmente el margen de desgravación preferencial o el contingente tarifario.

Por lo que hace a la cláusula de salvaguardia, también se ha señalado ya que no debería quedar librada a la interpretación y aplicación unilateral de los países desarrollados, sino que debería adoptarse un mecanismo multilateral de consultas (por ejemplo, dentro del mecanismo cuyo establecimiento se propone para supervisar el funcionamiento del sistema preferencial), para verificar, en lo posible a base de criterios objetivos, si efectivamente se justifica en cada caso el recurso a tales cláusulas, y en caso afirmativo, las modalidades y alcances de las restricciones por aplicar. De lo contrario, se corre el riesgo de que el sistema preferencial pierda mucho de su efectividad.

Además de negociar y acordar en la reunión de Nueva Delhi las bases del sistema preferencial y la oportunidad de las negociaciones correspondientes, debería acordarse que tal sistema entre en vigor a más tardar el 1º de enero de 1969, aunque sea en forma provisional, esto es, aunque no se hubieren terminado para entonces las negociaciones.

En efecto, si como se prevé, se llega en la segunda UNCTAD a un acuerdo sobre varios de los elementos fundamentales del sistema, y se da prioridad a la negociación inmediata de algunos otros, no habría al parecer inconvenientes insuperables para que el sistema comience a aplicarse el 1º de enero de 1969 o aun antes, en los aspectos en los que ya hay acuerdo, sin perjuicio de continuar negociando posteriormente los demás. Así, habría en principio coincidencia en que el sistema preferencial comprendería, por lo menos, los productos de los capítulos 25 en adelante de la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas (NAB); y que para la mayoría de ellos el tratamiento preferencial consistiría en el acceso libre de derechos aduaneros, excepto los que se incluyeran en las listas negativas.

No sería indispensable que para comenzar a aplicar el sistema de preferencias se hubiera llegado ya a acuerdos sobre otros aspectos, como por ejemplo, el contenido y modalidades definitivos de esas listas de excepción y de los otros productos no incluidos de manera total o parcial en el tratamiento preferencial, las modalidades de aplicación de las cláusulas de salvaguardia, las ventajas equivalentes para los países que gozan actualmente de preferencias especiales, duración del sistema y fórmulas para la exclusión gradual del tratamiento preferencial de países en desarrollo que hayan logrado una situación competitiva adecuada.

La solución a algunos de éstos y otros problemas se verá muy facilitada, y en algunos casos sólo será posible, a la luz de la experiencia que se obtenga en el funcionamiento mismo del sistema preferencial. Por otra parte, en la medida que se postergue su puesta en vigor, disminuirá su efectividad, como consecuencia de la aplicación gradual por parte de los países desarrollados de las concesiones que han acordado en las negociaciones Kennedy.

2. Programa para la liberalización y expansión del comercio de manufacturas y semimanufacturas de interés para los países en desarrollo

El otorgamiento a los productos manufacturados y semimanufacturados de los países en desarrollo de un tratamiento preferencial general por parte de los países desarrollados constituiría la contribución más eficiente que la segunda UNCTAD podría hacer al mejoramiento de las condiciones de acceso de aquellos productos en los mercados de estos países. Sin embargo, hay varios otros aspectos de las relaciones comerciales entre países en desarrollo y países desarrollados que presentan un interés esencial en el mismo plano y que pueden no estar cubiertos por un sistema de tratamiento preferencial del tipo analizado en el punto anterior. Estos aspectos, que son complementarios del sistema preferencial, conciernen principalmente a problemas tales como la eliminación de restricciones no arancelarias de toda índole, y la aplicación efectiva de otros compromisos, resoluciones y recomendaciones anteriormente adoptados en diversos foros.

A este respecto, los países en desarrollo han señalado en los últimos periodos de sesiones de la Junta de Comercio y Desarrollo la lentitud de los avances registrados en la materia.⁵⁹ También en el seno del GATT se ha destacado el mantenimiento de numerosas restricciones residuales de importación sobre manufacturas y semimanufacturas cuya exportación ha sido calificada de especial interés por los países en desarrollo. Muchas veces esas restricciones son incompatibles con el propio Acuerdo General.⁶⁰

Todo ello indica la necesidad de que, junto

⁵⁹ El Comité de Manufacturas señaló la no remoción de obstáculos a las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas que interesan a los países en desarrollo y recomendó la iniciación de estudios sectoriales, comenzando por la madera y los productos forestales a los que habrían de seguir otros productos de la pesca y minerales de hierro.

⁶⁰ Véanse por ejemplo los informes del Comité de Comercio y Desarrollo del Grupo de Restricciones Residuales y del Comité de Negociaciones de la Rueda Kennedy del GATT.

a un tratamiento preferencial en los mercados de los países desarrollados para las manufacturas y semimanufacturas producidas en los países en desarrollo, se adopten programas específicos de acción y otras medidas para asegurar el logro de diversos objetivos que permitan reforzar las posibilidades de exportación de tales productos en relación con las condiciones de mercado existentes.

Dentro de este esquema resulta de fundamental importancia el respeto al compromiso de no aumentar las barreras a los productos de especial interés actual o potencial en las exportaciones de los países en desarrollo. Este compromiso de *statu quo*, a su vez, tiene una vinculación directa con la aplicación de restricciones invocando problemas de desorganización de mercados. En efecto, de poco valdría mejorar las condiciones de acceso de las manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo a los mercados de los países desarrollados si, en caso de generarse corrientes exportadoras de cierta magnitud en algunos de esos productos, los países importadores comienzan a aplicar restricciones invocando cláusulas de salvaguardia (en especial arguyendo que ocurre o puede ocurrir una "desorganización de mercado") sin acudir primeramente a modificaciones en su propia estructura productiva que permitan soluciones al menos compatibles con el mantenimiento de esas corrientes comerciales.

Sería, en consecuencia, necesario que además del tratamiento preferencial, se adopte un programa de liberación en favor de los productos manufacturados y semimanufacturados de los países en desarrollo que, entre otras, debería contener fundamentalmente disposiciones en relación con los objetivos que se anotan a continuación:

a) El establecimiento de un programa específico para la reducción y supresión gradual de las restricciones cuantitativas y otras no arancelarias aplicadas por los países desarrollados a productos cuya exportación ofrece o puede ofrecer un interés para los países en desarrollo, programa que es indispensable para asegurar el cumplimiento efectivo del compromiso concreto previsto en el artículo XXXVII de la Parte IV del GATT. En caso de no ser posible la reducción o eliminación general de esas restricciones, en particular las llamadas "residuales", tal reducción o eliminación podría efectuarse por lo menos en favor de las importaciones procedentes de los países en desarrollo.

b) Los países desarrollados deberían asimismo comprometerse a adoptar, en el caso de enfrentarse con problemas de desorganización de mercados, medidas internas para promover ajus-

tes en su estructura industrial, y muy particularmente la reconversión de aquellas industrias que no puedan enfrentar la competencia inmediata o potencial de las de los países en desarrollo. Esto sería esencial para permitir una nueva y más dinámica división internacional del trabajo que promueva la expansión o establecimiento en los países en desarrollo de industrias orientadas principalmente hacia la exportación. La aplicación de este principio requeriría que los países desarrollados adoptaran programas de ayuda en favor de industrias o actividades internas que resultaran afectadas por la competencia de importaciones de productos de los países en desarrollo, facilitando su conversión a otras actividades o sectores en los que su eficiencia o productividad pudiera ser mayor.⁶¹

c) En los casos en que las restricciones arancelarias y no arancelarias se fundamenten en temores por la competencia de productos originarios de otros países desarrollados, debe procurarse individualizar los productos provenientes de países en desarrollo mediante la apertura de subposiciones arancelarias. Constituye a este respecto una contribución muy positiva⁶² la colaboración ofrecida por el Consejo de Cooperación Aduanera en la tarea de estudiar las posibilidades técnicas de identificar, entre los productos cuya exportación interesa a los países en desarrollo, aquéllos cuyas características puedan diferir de las de los producidos en países desarrollados y con respecto a los cuales podrían negociarse reducciones arancelarias.

d) Los países desarrollados deben procurar la reducción de los márgenes de protección tarifaria efectiva a las sucesivas etapas de elaboración de productos primarios (en el caso de los productos elaborados no incluidos en el régimen de preferencias para manufacturas y semimanufacturas), a fin de permitir o estimular que esa elaboración se efectúe en los países en desarrollo. A menudo, la mayor protección efectiva se relaciona también con el grado de fraccionamiento, siendo ello especialmente importante en productos alimenticios o destinados al usuario final.⁶³

⁶¹ Véanse a este respecto las disposiciones de la Ley de Expansión del Comercio de 1962 de los Estados Unidos, descritas en el capítulo II, sección A.

⁶² Así sobre la base de estudios realizados sobre productos textiles elaborados en telares manuales, el citado Consejo elaboró recomendaciones que sirvieron de base a la decisión, anunciada por los países nórdicos en el segundo período de sesiones de la Comisión de Manufacturas, de UNCTAD, de conceder reducciones arancelarias sobre este tipo de productos.

⁶³ Véase sobre el particular el estudio preparado por Bela Balassa para la UNCTAD, titulado "La estructura de la protección en los países industriales y sus efectos sobre las exportaciones de productos ela-

e) El proceso de liberación en favor de productos manufacturados y semimanufacturados de especial interés para los países en desarrollo debe abarcar también las restricciones "invisibles" encubiertas bajo la forma de disposiciones sanitarias, regulaciones respecto de mezclas, normas técnicas, empaques, marcas, calidad, etc., las que están adquiriendo importancia creciente tanto en términos relativos como absolutos como instrumentos efectivos para limitar las importaciones. Es necesario hacer un inventario de esas restricciones y precisar su naturaleza, alcance y efectos a fin de determinar su justificación y procurar su eliminación o modificación conforme a criterios objetivos, en especial en los casos en que esa aplicación, por estar librada a la discrecionalidad administrativa, crea situaciones de incertidumbre para los exportadores de los países en desarrollo, los que sólo saben si su embarque se considera o no aceptable al llegar a su destino. Sería también recomendable encomendar a un grupo de expertos la preparación de un código de normas a las que deberían ajustarse el contenido y la aplicación de disposiciones de tipo sanitario y otras regulaciones normalmente aceptadas como legítimas, para evitar que al amparo de ellas se creen restricciones indebidas a la importación. Asimismo debiera crearse un mecanismo de consultas o preferiblemente un tribunal de arbitraje para atender las reclamaciones por incumplimiento de esas normas.⁶⁴

f) En el estudio de los problemas relacionados con el transporte marítimo deben examinarse exhaustivamente la incidencia y disponibilidad de fletes, ya que dependiendo éstos muchas veces de la magnitud y dirección de las corrientes comerciales, suelen gravar en forma proporcionalmente más elevada las exportaciones de los países en desarrollo a los países desarrollados o a otros países en desarrollo.

g) Cabe, finalmente, reiterar que también respecto de los compromisos ya contraídos o de otros que acepten en el futuro los países desarrollados en el campo de la liberalización de sus importaciones de manufacturas y semimanufacturas desde los países en desarrollo, se presenta el problema de las cláusulas de salvaguardia que, en sus modalidades actuales de aplicación, limitan en mayor o menor grado su alcance, y a menudo los vuelven inoperantes.

borados de los países en desarrollo" (TD/B/C.2/36, de mayo de 1967) que incluye un cuadro con los aranceles nominales y efectivos sobre determinados productos, según su grado de elaboración, en los principales países industriales.

⁶⁴ Véase, por ejemplo, lo dispuesto en el artículo X del GATT.

3. *Algunos de los problemas relacionados con la oferta y la promoción de las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas en los países latinoamericanos*

Al considerar los problemas relacionados con la oferta y las exportaciones de manufacturas hay que distinguir entre aquellos países que tienen ya una base industrial suficientemente amplia y aquellos en que ésta es muy incipiente. En éstos la expansión del comercio de manufacturas presupone la expansión de la base productiva, y en particular, el establecimiento de industrias con potencialidades de exportación.

El problema, en cambio, es bastante distinto en aquellos países que disponen ya de una base industrial relativamente amplia y cuyas exportaciones de manufacturas deberían exhibir un dinamismo bastante mayor que el que han mostrado hasta ahora. Esto es atribuible a varios factores bien conocidos, particularmente al hecho de que el desarrollo industrial ha estado en ellos orientado de manera exclusiva hacia el mercado interno, y se ha realizado al amparo de barreras proteccionistas muy elevadas. Se han desarrollado, en consecuencia, numerosas industrias relativamente ineficientes por efecto de la pequeña dimensión del mercado interno; la falta del acicate de la competencia, la desmedrada situación competitiva que resulta de tener que utilizar insumos producidos nacionalmente a alto costo, y la falta de una política económica adecuada en la mayoría de los países. Los empresarios, por su parte, no se han mostrado por lo común interesados en salir al mercado externo.

La falta en algunos casos de una mentalidad exportadora por parte de dichos empresarios y de una política sistemática de promoción de las exportaciones por parte de los gobiernos resulta muy evidente si se tiene en cuenta que en la mayoría de los casos las plantas industriales trabajan a niveles que rara vez exceden de un 70 por ciento de la capacidad instalada. Existe normalmente un margen considerable de capacidad ociosa y por lo tanto un potencial de exportación que no es aprovechable pese a que si lo fuera, ello resultaría en una reducción apreciable en los costos de producción. Sólo en ocasiones excepcionales, por lo común asociadas con períodos de fuerte contracción en la actividad económica y de la demanda interna, se han interesado los empresarios en la búsqueda de mercados de exportación, generalmente con resultados bastante positivos, pero sin que ese interés se haya mantenido al recuperar la demanda interna su nivel normal.

Debe, sin embargo, reconocerse que en los

Cuadro 4

EXPORTACIONES TOTALES Y DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS Y PROYECCIONES A CORTO
Y A MEDIANO PLAZO DE ALGUNOS PAISES SELECCIONADOS
(Millones de dólares)

	<i>Exportaciones realizadas</i>			<i>Estimaciones de la capacidad potencial de exportación</i>	
	1960	1963	1965	<i>Corto plazo: 1-2 años</i>	<i>Mediano plazo: 4-5 años</i>
<i>Argentina</i>					
Exportaciones totales	1 079	1 365	1 493		
Exportaciones productos manufacturados	116	201	...	317	406
<i>Brasil</i>			1 596		
Exportaciones totales	1 269	1 407			
Exportaciones productos manufacturados	37	50	158	{ 161 ^a 99 ^b	{ 209 ^a 131 ^b
<i>Chile</i>					
Exportaciones totales	490	542	688		
Exportaciones productos manufacturados	37	34	93	100	200
<i>Colombia</i>					
Exportaciones totales	465	447	539		
Exportaciones productos manufacturados	7	16	41	61	108
<i>Venezuela</i>					
Exportaciones totales	2 384	2 465	2 460		
Exportaciones productos manufacturados ^c	3	31	14	135	184
<i>Total 5 países</i>					
Exportaciones totales	5 687	6 226	6 776		
Exportaciones productos manufacturados	200	332	507 ^d	774	1 107

FUENTE: *Perspectivas a corto plazo y a plazo medio de las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas de ciertos países en desarrollo*, Chile, (TD/B/C.2/33); Argentina, (TD/B/C.2/34); Brasil, (TD/B/C.2/35); Venezuela, (TD/B/C.2/40); y Colombia, (TD/B/C.2/45).

^a Hipótesis I, con demanda interna restringida.

^b Hipótesis II, con demanda interna normalizada.

^c Datos provisionales.

^d Para obtener este total se consideró que las exportaciones de productos manufacturados de la Argentina en 1965 alcanzaron el mismo valor de 1963 y 1964.

últimos años algunos empresarios latinoamericanos han manifestado una preocupación creciente y están llevando a cabo una actividad relativamente más intensa en la colocación de sus productos en los mercados exteriores. De igual manera los gobiernos latinoamericanos han estado adoptando diversas medidas de promoción de tales exportaciones. No obstante, estas medidas tienen un alcance relativamente limitado y no han llegado a constituir un programa coherente y sistemático. Estas limitaciones caracterizan también a la asistencia técnica

que han venido recibiendo los países tanto en lo que se relaciona con el establecimiento y ampliación de industrias orientadas hacia la exportación como en el campo propiamente dicho de promoción de las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas.

Los estudios realizados por la secretaría de la CEPAL en colaboración con la de la UNCTAD sobre los antecedentes y posibilidades de exportación de manufacturas de algunos de los países latinoamericanos con desarrollo industrial

significativo⁶⁵ y cuyas estimaciones se presentan en el cuadro 4 muestran en qué medida se estima posible aumentar esas exportaciones a corto y mediano plazo con sólo aprovechar debidamente la actual capacidad de producción de las diversas industrias, siempre que se resuelvan satisfactoriamente los obstáculos descritos y cumplan otras condiciones como contar con una adecuada disponibilidad de materias primas y mejorar las condiciones de operación de la industria y de algunos aspectos institucionales. Aunque estas estimaciones sólo representan órdenes de magnitud, sirven para señalar el grado en que el crecimiento de las exportaciones de manufacturas de estos países está frenado por factores atribuibles a las condiciones de la oferta y el considerable potencial de expansión que podría aprovecharse con una acción enérgica y sistemática, sin que ello signifique ignorar los obstáculos que resultan de las restricciones actuales o potenciales para el acceso de estos productos a los mercados de los países desarrollados.

A fin de aprovechar más adecuadamente estas potencialidades y seguir las limitaciones existentes, los gobiernos de los países en desarrollo decidieron plantear a la UNCTAD y a la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial la necesidad de mayores actividades en materia de desarrollo y promoción de sus exportaciones de manufacturas.

Como resultado de varias iniciativas, en el seno de las Naciones Unidas se ha acordado establecer el Programa de las Naciones Unidas

⁶⁵ Estos estudios, terminados para Argentina, Brasil, Colombia, Chile y Venezuela fueron presentados conjuntamente por las secretarías de la UNCTAD y la CEPAL a la Comisión de Manufacturas de la UNCTAD durante el período de sesiones realizado en julio de 1967. Véase *Perspectivas a corto plazo y a plazo medio de las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas de ciertos países en desarrollo*, Chile (TD/B/C.2/33); Argentina (TD/B/C.2/34); Brasil (TD/B/C.2/35); Venezuela (TD/B/C.2/40); y Colombia (TD/B/C.2/45).

para la Promoción de las Exportaciones, a cuyo cargo estará el suministro y la coordinación de la asistencia técnica a los países en desarrollo en este campo, a través de un Centro para el Comercio Internacional creado conjuntamente por la UNCTAD y el GATT. El sistema trabajaría en estrecha cooperación con las comisiones regionales. El Centro no solamente proveerá servicios de asistencia técnica especializada a los países en desarrollo que lo soliciten, sino que podrá acudir a los recursos de otros organismos especializados.

Por consiguiente, y como complemento de políticas más adecuadas de industrialización y otras medidas de tipo interno deben adoptarse en el campo de la cooperación internacional, otras medidas orientadas en el mismo sentido, que se considera podrían consistir principalmente en:

a) Asistencia técnica y financiera internacional mayor y más efectiva para mejorar las condiciones de productividad interna y de competencia en los mercados internacionales de las industrias de los países en desarrollo, con especial énfasis en la identificación, programación y desarrollo de industrias orientadas hacia la exportación;

b) Asistencia técnica para la promoción de las exportaciones, tanto al nivel nacional (incluyendo capacitación a distintos niveles, control de calidad y envases, etc.) como en la investigación de mercados en el exterior para productos en los que los países en desarrollo tengan posibilidades actuales o potenciales de exportación. Tanto en este aspecto como el mencionado en el punto anterior resultaría particularmente eficaz la colaboración de la UNCTAD con la ONUDI, el GATT y las comisiones económicas regionales; y

c) Ampliación de los mercados de los países en desarrollo para sus industrias a través de la cooperación, integración y complementación regional.

D. EL FINANCIAMIENTO DEL COMERCIO Y EL DESARROLLO

1. Evolución de los aspectos financieros del sector externo de los países latinoamericanos

En el período 1964-66 la tasa de crecimiento anual de las exportaciones totales de la región (exceptuada Cuba) fue más alta que en años anteriores y, en parte debido a ello, en el mismo lapso logró superarse el grave estancamiento registrado en las importaciones totales durante 1961-63. (Véase el cuadro 5.) Las condiciones

determinantes de ese mejoramiento de las exportaciones fueron en gran parte transitorias y ya a fines de 1966 y más aún en 1967 se observa un persistente debilitamiento de la demanda externa, reflejado en la baja de los precios externos de numerosos productos de exportación.

Con ello, recrudecen las presiones sobre el balance de pagos de la mayoría de los países de la región, puesto que adquiere mayor intensidad la insuficiencia crónica de los ingresos de

Cuadro 5
AMÉRICA LATINA:^a BALANCE DE PAGOS EN CUENTA CORRIENTE
(Millones de dólares corrientes)

<i>Años o períodos</i>	<i>Exportaciones</i>			<i>Importaciones</i>			<i>Pagos netos a factores</i>			<i>Saldo en cuenta corriente</i>	
	<i>Bienes^b f.o.b.</i>	<i>Servicios</i>	<i>Total</i>	<i>Bienes f.o.b.</i>	<i>Servicios^c</i>	<i>Total</i>	<i>Inversiones</i>	<i>Intereses productivos de préstamos y otros</i>	<i>Total</i>		
Promedio											
1951-55	7 068.7	854.6	7 923.3	-6 048.5	-1 589.9	- 7 638.4	- 828.1	- 86.7	- 914.8	- 629.9	
1956-60	7 930.2	1 303.1	9 233.3	-7 013.6	-2 159.4	- 9 173.0	-1 035.9	-186.6	-1 222.5	-1 162.2	
1961-63	8 596.3	1 528.2	10 124.5	-7 381.7	-2 264.0	- 9 650.7	-1 067.5	-337.3	-1 408.8	- 931.0	
1964-66 ^d	9 983.3	1 886.3	12 102.9	-8 291.7	-2 735.7	-11 027.4	-1 327.9	-479.4	-1 807.3	- 731.8	
1961	8 145.1	1 495.9	9 641.0	-7 316.2	-2 219.7	- 9 535.9	-1 014.3	-329.8	-1 344.1	-1 239.0	
1962	8 602.4	1 493.5	10 095.9	-7 565.5	-2 288.6	- 9 854.1	-1 103.1	-348.4	-1 451.5	-1 209.7	
1963	9 041.3	1 595.3	10 636.6	-7 263.3	-2 298.8	- 9 562.1	-1 085.0	-333.6	1 418.5	- 344.1	
1964	9 737.9	1 724.3	11 462.2	-7 841.3	-2 650.7	-10 492.0	-1 231.9	-414.6	-1 646.5	- 676.3	
1965	10 182.7	1 894.2	12 076.9	-8 086.0	-2 649.6	-10 735.6	-1 290.4	-491.7	-1 782.1	- 440.8	
1966 ^d	10 729.4	2 040.3	12 769.7	-8 947.7	-2 906.9	-11 854.6	-1 461.4	-532.0	-1 993.4	-1 078.3	
Incre- mento	1964-66 1961-63	% 16.1	23.4	19.5	12.3	20.6	14.3	24.4	42.1	28.7	- 21.4

FUENTE: CEPAL, a base de Fondo Monetario Internacional, *Balance of Payments Yearbook*.

^a Excluye Cuba.

^b Incluye movimiento neto de oro no monetario.

^c Incluye donaciones privadas.

^d Cifras preliminares.

exportación para atender las crecientes necesidades de pagos al exterior. La mayor incidencia que en el período reciente han adquirido los servicios financieros de las inversiones y préstamos extranjeros, las limitaciones que encuentra un mayor ingreso neto de capitales extranjeros —tanto por su encarecimiento como por la brevedad de los plazos de amortización— y el nivel relativamente precario de las reservas internacionales de gran número de países, son todos factores que tienden a hacer recaer en las importaciones las consecuencias del insuficiente crecimiento de la capacidad de compra externa de estos países. No ha variado, pues, fundamentalmente el diagnóstico de la situación que vienen afrontando los países latinoamericanos desde hace largos años.⁶⁶

La Carta del Tequendama y la Carta de Argel coinciden en una serie de planteamientos sobre la necesidad de lograr acuerdos en la segunda reunión de la UNCTAD sobre un conjunto de medidas financieras de carácter internacional orientadas a incrementar sustancialmente la contribución que los países desarrollados pueden hacer al crecimiento de los países en desarrollo. Entre ellas figuran las siguientes: que los países en desarrollo; que el Banco Internacional por ciento de su producto nacional bruto a las transferencias financieras netas en favor de los países en desarrollo; que el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento se convierta en una institución dedicada exclusivamente al financiamiento de los países en desarrollo; que la Asociación Internacional de Fomento sea dotada de mayores recursos y que se generalicen las condiciones y modalidades de los créditos concedidos por esta institución a todas las demás operaciones de crédito internacional; que se establezca un fondo internacional de nivelación de intereses; que se consoliden las obligaciones financieras a corto y a mediano plazo en obligaciones a largo plazo, a fin de aliviar la carga excesiva que significan actualmente en los balances de pagos de los países en desarrollo; que se adopte un esquema de financiamiento suplementario, basado en los acuerdos a que conduzca la propuesta preparada por el Banco Internacional; que se liberalice más el uso de

⁶⁶ Véanse entre otros estudios. *El desarrollo económico de América Latina en la postguerra* (E/CN.12/659/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 64.II.G.6), y *América Latina y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo* (E/CN.12/693), incluido este último en *Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development*, vol VII, y en *El comercio internacional y el desarrollo de América Latina* (México, Fondo de Cultura Económica, 1964).

los recursos para financiamiento compensatorio que provee el Fondo Monetario Internacional; y que se dé adecuada consideración a las necesidades de los países en desarrollo en las condiciones que se establezcan para el acceso a los mayores recursos de liquidez internacional aprobados recientemente por el Fondo Monetario Internacional.

Aunque estos planteamientos no cubren todos los aspectos que en el orden financiero afectan la posición de los países en desarrollo, constituyen un programa mínimo de las decisiones que tendrán que ser negociadas en el curso de la segunda UNCTAD y con posterioridad.

El examen de los aspectos financieros del sector externo de las economías latinoamericanas en su conjunto supone generalizaciones que no siempre resultan válidas para un determinado país. De todos modos, las conclusiones que se obtienen ilustran la naturaleza de los problemas que afectan a estos países.

Anteriormente se señaló la creciente magnitud que están adquiriendo los pagos netos a los factores productivos del exterior. Cabe ahora examinar la evolución reciente de las transferencias netas de recursos extranjeros hacia América Latina, a cuyo efecto se presentan los movimientos netos de capital en el cuadro 6. Si se compara el monto de esos pagos (según el cuadro 5) con los movimientos netos de capitales autónomos (es decir, no compensatorios del saldo del balance de pagos), incluidos en el cuadro 6, se advierte que tanto en el período 1961-63 como en el de 1964-66 se registra una salida neta de recursos financieros de la región. Como las importaciones no pueden restringirse más allá de ciertos límites sin afectar la actividad económica interna, es comprensible que el nivel de las reservas internacionales totales de América Latina haya estado sujeto a fuertes presiones, de tal modo que en 1962 alcanzaron el punto más bajo de los últimos 15 años. La moderada recuperación que mostraron entre 1963 y 1965 cesó en 1966 cuando nuevamente acusaron una disminución. (Véase el cuadro 7.)

Si a ello se suman la rigidez y magnitud de los servicios de la deuda externa se aprecia lo limitadas que son las posibilidades de América Latina de acelerar el ritmo de desarrollo, de no producirse un cambio considerable en las condiciones en que se proporciona financiamiento externo a los países en desarrollo, o un viraje fundamental en las políticas del comercio internacional en los años próximos.

Diversos estudios técnicos han señalado últimamente cómo aumenta la diferencia entre disponibilidades y necesidades de divisas de los

Cuadro 6
AMÉRICA LATINA:^a CUENTA DE CAPITAL DE LA BALANZA DE PAGOS
(Millones de dólares)

Año o período	Movimientos netos autónomos de capital						Financiamiento del saldo en cuenta corriente			Total	
	Inversiones directas netas ^b	Préstamos netos a largo plazo			Donaciones oficiales	Otros movimientos	Deudas comerciales y préstamos de balance de pagos (neta)	Reservas netas de las autoridades monetarias (—aumento)	Errores y omisiones		
		Al sector privado	Al sector público	Total							
Promedio											
1951-55	325.3	50.0	47.7	97.7	29.2	66.2	518.4	131.2	61.7	— 81.5	629.9
1956-60	827.2	201.1	95.3	296.4	103.7	59.9	1 287.2	151.3	44.7	—321.1	1 162.1
1961-63	275.5	246.5	605.5	852.1	129.9	—303.7	953.8	90.2	76.4	—189.4	930.9
1964-66	484.4	66.2	739.7	805.9	137.0	5.3	1 432.5	— 80.8	—335.1	—284.9	731.1
1961	371.6	329.0	486.7	815.7	130.3	—298.7	1 018.9	109.3	206.2	— 95.4	1 239.0
1962	211.4	306.1	520.1	826.2	129.1	—245.9	930.8	266.1	427.5	—414.7	1 209.7
1963	233.5	104.5	809.8	914.3	130.2	—366.4	911.6	—104.7	—404.6	— 58.0	344.1
1964	395.7	197.3	760.3	957.6	137.5	221.9	1 712.7	52.9	—266.7	—822.6	676.3
1965	529.5	—18.9	533.2	514.3	172.9	—147.2	1 069.5	—102.1	—620.9	94.3	440.8
1966 ^c	527.9	20.2	925.6	945.8	100.5	— 58.9	1 515.3	—193.1	—117.6	—126.3	1 076.3

FUENTE: CEPAL, a base de Fondo Monetario Internacional, *Balance of Payments Yearbook*.

^a Excepto las reinversiones.

^b Incluidas las reinversiones.

^c Cifras provisionales.

Cuadro 7
TENENCIA DE ORO Y DIVISAS POR GRANDES
ÁREAS DE PAÍSES
(Millones de dólares)

Año	Países latinoamericanos ^a	Otros países en desarrollo ^b	Países industrializados ^b
1950	2 757	6 475	37 400
1953	2 853	6 960	39 590
1957	3 434	6 325	44 130
1960	2 746	6 700	47 560
1961	2 640	5 860	45 120
1962	2 135	6 070	45 815
1963	2 610	6 540	47 335
1964	2 735	6 505	48 750
1965	3 165	7 305	48 835
1966	2 975	7 970	48 665

FUENTE: Fondo Monetario Internacional: *International Financial Statistics*, Supplement to 1963/64, 1966/67.

^a Excluyendo a Cuba e incluyendo a Jamaica.

^b Según clasificación del Fondo Monetario Internacional.

países en vías de desarrollo y en particular en los latinoamericanos.⁶⁷

De estas investigaciones se desprende que aun un pequeño mejoramiento de la tasa de crecimiento económico exigirá un aumento considerable de las transferencias netas de recursos hacia los países en vías de desarrollo y un acrecentamiento y diversificación de las exportaciones que será muy difícil lograr, en las condiciones que prevalecen en el comercio y en la política económica internacional. Surgen además problemas financieros que tendrán que atenderse de inmediato. Los servicios de las inversiones y deudas con el exterior tienden a aumentar mucho más que las exportaciones, y se traducirán en una contracción de la capacidad para importar aún mayor que la de los últimos años. De esta manera se anularán los esfuerzos que han realizado países de América Latina para generar ese incremento de exportaciones y que han tenido fuerte repercusión por la naturaleza de las medidas de política que se han adoptado en algunos casos para estimular las exportaciones y limitar las importaciones y poder así afrontar el pago de amortizaciones, intereses y utilidades de préstamos e inversiones externas.

Un estudio reciente del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento⁶⁸ muestra la im-

⁶⁷ Véase F. Gerar Adams, *Proyecciones del déficit de divisas: estudio comparativo*, preparado a pedido del Secretario General de la UNCTAD (ID/B/C.3/30).

⁶⁸ BIRF, *External medium and long term public debt. Past and projected amounts; outstanding transac-*

portancia de los montos que deberán abonar en los próximos años los países de América Latina por concepto de amortizaciones e intereses de la deuda pública y de la deuda privada con garantía oficial. Sumadas a otras deudas a corto plazo —la no garantizada y los dividendos y utilidades por girar— se llega a un monto que demuestra la urgencia en corregir la situación de inmediato pues de lo contrario no podrán los países latinoamericanos obtener los bienes de capital, materias primas y productos intermedios que necesitan en cantidad creciente para impulsar su desarrollo económico. Y no sólo se frustrará el esfuerzo por elevar la tasa de crecimiento, sino que se tornarán muy precarias las condiciones para mantener los niveles actuales de actividad económica en muchos países latinoamericanos.

Aunque en las operaciones de los países latinoamericanos con los organismos financieros internacionales se ha producido un aumento en las operaciones del Banco Interamericano de Desarrollo y se ha mantenido prácticamente inalterada la proporción en que participó la región en el monto de préstamos autorizados por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (aunque con una mejora porcentual en su utilización) desmejoraron su posición relativa en las operaciones de la Corporación Financiera Internacional y muy marcadamente en las de la Asociación Internacional de Fomento, que se caracteriza por la liberalidad de sus condiciones. Además aunque las transacciones que realiza el Fondo Monetario Internacional no tienen el carácter de operaciones de crédito para desarrollo pues están destinadas a cubrir deficiencias del balance de pagos, América Latina registró en el último trienio un egreso neto de fondos con él, lo que contrasta con la situación de los demás países en desarrollo en sus operaciones con el Fondo.

En conclusión, mientras no haya un cambio radical en las tendencias de las corrientes financieras que se canalizan hacia los países en desarrollo —en cuanto al monto de la ayuda y a las condiciones en que se presta— los países latinoamericanos tendrán cada vez dificultades mayores en financiar su desarrollo económico, y los esfuerzos de los años recientes por incrementar su capacidad de exportación quedarán anulados por la carga creciente de su situación financiera exterior.

La secretaría de la UNCTAD ha realizado un estudio sobre las necesidades de nuevos ca-

tions and payments 1965-75, octubre, 1966. Hay que hacer notar que el Banco no se responsabiliza de la exactitud y cobertura de las cifras que cita en ese estudio.

pitales de los países en desarrollo (TD/B.C.3/36) para mantener una corriente neta similar a la actual dando como supuesto fundamental que las condiciones de ayuda se ajusten a alguna de estas tres modalidades que se expresan a continuación:

1) Condiciones similares en promedio a las prevalentes en el año 1966;

2) Condiciones similares a las fijadas por la Asociación Internacional de Fomento (50 años plazo, 10 años de gracia, sin interés y tasa de servicio de 0.75 al 1 por ciento);

3) Condiciones similares a las que aplica generalmente el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento a los créditos para desarrollo (25 años plazo, 5 años de gracia e interés del 6 por ciento anual).

Para las distintas hipótesis se han proyectado estimaciones de los préstamos brutos, la deuda pendiente y el porcentaje de los préstamos brutos que absorberá el servicio de la deuda si el monto de los créditos netos creciera a una tasa anual del 5 por ciento (véase a continuación el cuadro 8).

En el primer período de sesiones de la UNCTAD se presentó un proyecto (E/Conf.46/C.3/2) para la creación de un fondo de nivelación de intereses, financiado por los países desarro-

llados o por el BIRF, con el cual se trata de obtener recursos de los mercados tradicionales de capital para la Asociación Internacional de Fomento, que ésta prestaría a los países en desarrollo en las condiciones habituales.

De solucionarse las dificultades operativas que oponen los países desarrollados —dificultades de orden legal y técnico que crearía para sus gobiernos el hecho de que el fondo de nivelación de intereses implicaría para ellos compromisos a largo plazo y por tiempo indefinido— la puesta en marcha de ese plan permitiría experimentar con un sistema que puede tener efectos importantes sobre el incremento de las corrientes de capital hacia los países en desarrollo, o para operaciones de consolidación de la deuda externa en países de crítica situación de balance de pagos.

En la parte C de la Carta de Argel y en la Carta del Tequendama, los países en desarrollo declararon su apoyo a la propuesta sobre creación de un fondo multilateral de nivelación de intereses, a fin de cubrir la diferencia entre las tasas de interés de los préstamos obtenidos en los mercados internacionales y las tasas más bajas con que esos recursos debían suministrarse a los países en desarrollo.

Asimismo debe examinarse la idea de constituir fondos nacionales para nivelación de intereses por parte de los países industrializados con el mismo objeto. La operación de estos fondos por parte de varios países allanaría considerablemente el camino para poder constituir, en una etapa posterior, un fondo multilateral de nivelación de intereses.

Cuadro 8

PRÉSTAMOS BRUTOS ANUALES, MONTO DE LA DEUDA PENDIENTE Y PORCENTAJE QUE EL SERVICIO DE LA DEUDA ABSORBERÁ DE LOS PRÉSTAMOS BRUTOS

(Miles de millones de dólares)

	Préstamos brutos anuales	Monto de la deuda pendiente	Porcentaje de la deuda de los servicios sobre ingresos brutos de capital
<i>Primera hipótesis</i>			
1966	11.4	32.3	35.1
1970	13.9	50.9	46.7
1975	16.1	78.7	54.0
<i>Segunda hipótesis</i>			
1966	11.4	32.3	35.1
1970	13.4	49.7	44.8
1975	13.9	72.4	46.8
<i>Tercera hipótesis</i>			
1966	11.4	32.3	35.1
1970	14.5	52.1	49.0
1975	17.5	85.6	57.7

FUENTE: UNCTAD, documento TD/B/C.3/36, cuadros 2 y 3.

2. La política y las corrientes del financiamiento internacional

En distintos foros y oportunidades, las más altas autoridades de los organismos financieros internacionales se han referido con marcado pesimismo a las tendencias que manifiestan las corrientes financieras de los países industrializados hacia las áreas en desarrollo, ya que lejos de cumplimentarse los objetivos propuestos para la Década del Desarrollo, corridos ya dos tercios de ella, se observan las características siguientes: estancamiento virtual en el monto de la ayuda; disminución de la ayuda en proporción al ingreso de los países desarrollados; disminución de la parte otorgada como donaciones y créditos "fáciles"; incremento de los créditos condicionales (ligados); aumento del tipo de interés y disminución del plazo medio de amortización.

El cuadro 9 muestra la evolución que han tenido en 1961-66 los desembolsos realizados

Cuadro 9

DESEMBOLSOS NETOS OFICIALES Y PRIVADOS BILATERALES Y MULTILATERALES DE LOS
PAÍSES MIEMBROS DEL COMITÉ DE ASISTENCIA PARA EL DESARROLLO
(Millones de dólares)

	1961	1962	1963	1964	1965	1966
<i>Desembolsos oficiales</i>						
Donaciones y aportaciones asimilables a donaciones	4 035.5	4 115.8	4 047.1	3 881.5	3 780.4	3 761.2
Préstamos a largo plazo, neto	1 248.0	1 322.2	1 678.1	1 604.3	1 980.7	2 157.9
<i>Total de desembolsos bilaterales</i>	<i>5 283.6</i>	<i>5 438.2</i>	<i>5 718.9</i>	<i>5 485.8</i>	<i>5 761.1</i>	<i>5 919.1</i>
Operaciones con organismos multilaterales, neto	770.8	551.7	361.6	374.9	451.8	512.7
<i>Total de desembolsos oficiales</i>	<i>6 054.4</i>	<i>5 989.9</i>	<i>6 080.5</i>	<i>5 860.7</i>	<i>6 212.7</i>	<i>6 431.7</i>
<i>Desembolsos privados</i>						
Inversiones y préstamos, neto	2 562.9	1 929.3	1 847.9	2 332.4	3 338.8	2 300.4
Créditos de exportación	698.6	657.9	533.7	875.8	736.5	1 131.7
<i>Total de desembolsos privados</i>	<i>3 269.5</i>	<i>2 587.2</i>	<i>2 381.6</i>	<i>3 208.2</i>	<i>4 075.3</i>	<i>3 432.2</i>
<i>Total de desembolsos oficiales y privados</i>	<i>9 323.9</i>	<i>8 576.9</i>	<i>8 462.1</i>	<i>9 068.9</i>	<i>10 288.1</i>	<i>9 863.9</i>

FUENTE: Para los años 1961-62, OECD, *The flow financial resources to less-developed countries, 1961-65* cuadro A-1, pág. 201, para los años 1963 a 1966, OECD: *Development assistance efforts and policies, 1967 Review*, cuadro 2, pág. 184 y 185.

por los países que integran el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD).⁶⁹

Si del monto total de los desembolsos oficiales se deducen las sumas pagadas por concepto de intereses (que subieron de 223 millones de dólares en 1961 a 494 millones en 1966), las corrientes netas de recursos serían prácticamente iguales en todo el período, salvo en 1964, cuando se produjo una baja.

En cambio, se observa que los desembolsos privados tienen una evolución muy errática. Según fueron definidos por la OECD, las cifras incluyen nuevas inversiones y préstamos deducidas las desinversiones, la repatriación de capitales y la amortización del capital en créditos y préstamos; es decir, que no se consideran los pagos por beneficios, dividendos e intereses, que significan cifras importantes y que podrían reducir significativamente los montos netos a disposición de los países en desarrollo. Tampoco deben computarse las sumas consignadas como créditos de exportación, ya que los excluye la definición de recursos financieros netos conte-

⁶⁹ En cuyos trabajos participan Alemania Occidental, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia y la Comisión de la Comunidad Económica Europea.

nida en el punto 4 del anexo A.IV.2 del Acta Final de la primera UNCTAD.⁷⁰

Con respecto a la meta de transferencia neta del uno por ciento del ingreso nacional a los países en desarrollo que, conforme con la resolución A.IV.2 de la primera UNCTAD deben esforzarse en alcanzar los países económicamente adelantados, es suficientemente explicativo el cuadro 10.

En él se considera la estimación porcentual que, según el CAD representan las corrientes oficiales y privadas y la reconciliación preparada por el mismo CAD para hacer compatibles sus cifras con las que elaboran distintos organismos de las Naciones Unidas.⁷¹

En la columna E se muestran las cifras porcentuales calculadas por las Naciones Unidas que indican que las cifras reconciliadas del CAD

⁷⁰ Véase UNCTAD, *Acta Final e Informe*, Tomo 1, p. 49, nota 54 de pie de página.

⁷¹ Entre los métodos de cálculo del CAD y otras fuentes, existen diferencias metodológicas. Al efecto véase *La corriente de capital a largo plazo y donaciones oficiales 1961-65* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 66.IID/3), sobre todo la nota ^b del cuadro 2, p. 7 y el ya citado OECD, *1967 Review*, anexo I, "Reconciliation of DAC and UN/UNCTAD data on the flow of resources to less-developed countries and multilateral agencies".

Cuadro 10

PORCENTAJE DEL PRODUCTO BRUTO OTORGADO
COMO DESEMBOLSOS DE LOS PAÍSES DEL
CAD PARA ÁREAS SUBDESARROLLADAS

Año	Según metodología del CAD			Reconciliación con la metodología de Naciones Unidas (Total)	
	Oficial (A)	Privado (B)	Total (C)	Cálculos UNCTAD (D)	Cálculos Naciones Unidas (E)
1961	0.78	0.42	1.20	1.06	0.84
1962	0.72	0.30	1.02	0.90	0.72
1963	0.69	0.27	0.96	0.85	0.66
1964	0.61	0.34	0.95	0.82	0.65
1965	0.60	0.39	1.00	0.88	...
1966	0.57	0.31	0.88

FUENTE: Columnas A-D: Para el año 1961, OECD *The flow of financial resources to less-developed countries* 1961-65, cuadro A.3, pág. 208; para 1962-66: *1967 Review*, cuadro VII.1, pp. 104 a 105; Columna E; Naciones Unidas: "La corriente internacional de capital a largo plazo y donaciones oficiales, 1961-1965".

resultan mayores en un 20 por ciento. Ellas indican cuán lejos están de cumplirse los propósitos previstos y el pronunciado deterioro que se ha verificado en los últimos años, que ha hecho que tanto en la Carta del Tequendama como en la de Argel se ponga énfasis en la aspiración de los países en desarrollo en que efectivamente se logre la meta del uno por ciento de su producto nacional bruto, fijando una proporción mínima separada, que vaya progresivamente en aumento para el componente oficial de las corrientes de ayuda, deducidas la amortización y el pago de intereses.⁷²

De los datos globales publicados por el CAD se infiere que la participación relativa de América Latina en las corrientes totales de donaciones, créditos públicos y privados y operacio-

⁷² Al efecto cabe mencionar la resolución sobre el tema aprobada por el Consejo Ejecutivo del Tratado General de Integración Económica Centroamericana en su segunda reunión (Tegucigalpa, septiembre 1967), que dice: "Los países industrializados, tanto de economía de mercado como de economía centralmente planificada, deben comprometerse a girar directamente a la Asociación Internacional de Fomento la diferencia entre el 1 por ciento de su producto bruto y el monto de la ayuda financiera efectivamente prestada en cada año, cuando éste último sea menor que aquél. Al efecto, el BIRF establecerá, conjuntamente con la UNCTAD, el mecanismo para la medición de las corrientes financieras internacionales que permitan determinar dichas magnitudes" (SIECA/CE-XXIX DT.32).

nes con organismos multilaterales, que alcanzó aproximadamente al 15 por ciento entre los años 1961 y 1963, descendió moderadamente en los dos años siguientes, pero se restableció al nivel de los años anteriores en 1966.

No hay datos completos que permitan evaluar el monto efectivo de la corriente de recursos hacia los países en desarrollo procedentes de los países de economía centralmente planificada, pero los datos disponibles sobre compromisos bilaterales de estos países revelan grandes fluctuaciones, pues de 1000 millones de dólares en 1961 descienden a un tercio de ese monto en cada uno de los años 1962 y 1963, se elevan a 1 246 en 1964 para caer a poco más de la mitad de esa suma en 1965.

Considerada cualitativamente, la participación de América Latina en las corrientes financieras internacionales es marcadamente desfavorable, ya que la mayor parte de las ventas de los Estados Unidos asimiladas a donaciones favorecen a países del Asia, y en gran proporción, las donaciones y operaciones asimilables a donaciones realizadas por Francia son a favor de sus antiguas colonias africanas. Este aspecto desfavorable está agravado por la alta proporción de las operaciones de los países latinoamericanos ligadas a créditos de exportación de los países desarrollados de economía de mercado.

Las condiciones del financiamiento proveniente de los países del CAD, que habían mejorado notablemente en 1965, tendieron a mejorar en el curso de 1966 con la rebaja del promedio ponderado de la tasa de interés y apenas perceptiblemente en cuanto a los plazos de amortización, que se mantuvieron mucho más cortos que en 1964. (Véase el cuadro 11.)

Los créditos ligados otorgados por los países de economía de mercado han aumentado apreciablemente en los últimos años, a tal extremo que sus servicios financieros representan las dos

Cuadro 11

PAÍSES MIEMBROS DEL CAD; PROMEDIO DE
CONDICIONES FINANCIERAS EN COMPROMISOS
BILATERALES DE PRÉSTAMOS OFICIALES

	Promedio ponderado de plazos de amortización (años)	Promedio ponderado tipos de interés (porcentaje)
1962	24.5	3.5
1963	25.1	3.3
1964	28.4	3.1
1965	22.3	3.6
1966	23.5	3.1

FUENTE: *1967 Review*, op. cit, cuadro V-3 p. 76.

terceras partes del total de los pagados por los países en vías de desarrollo. Este tipo de financiamiento merece muy serias objeciones. En primer lugar, son créditos a corto y mediano plazo cuyos servicios agravan los problemas de balance de pagos; en segundo lugar, sus costos son muy altos por las tasas de interés, seguros y otras comisiones que recaban, y en tercer lugar, las condiciones que ligan la utilización de estos créditos a determinadas fuentes de aprovisionamiento se traducen en un mayor precio de los bienes adquiridos. Así se ha estimado que dicha vinculación de la ayuda puede "incrementar los costos de un 20 a un 40 por ciento y en casos extremos puede incluso dar lugar a diferencias de precios de hasta un 100 por ciento o más."⁷³

En un reciente estudio de las Naciones Unidas⁷⁴ se señala que "desde los últimos años de la década de 1950, ha aumentado el número de créditos de exportación asignados u otorgados en condiciones y con finalidades que tienden a borrar la distinción entre comercio y asistencia. En consecuencia, el total bruto anual de nuevos créditos garantizados de más de cinco años de plazo para la exportación ha aumentado rápidamente —según la Unión de Berna— al subir de 78 millones de dólares en 1960 a 709 millones en 1963.

"La compleja situación resultante es motivo de creciente preocupación por el aumento de la carga de deuda externa en los países en vías de desarrollo y por la posibilidad de que se distorsione el comercio.

"Por mucho que se hayan extendido los plazos de los créditos de exportación (que en promedio son de ocho años, aunque en algunos casos son mucho más largos), éstos no se aproximan a los de los verdaderos créditos de desarrollo y en general no se basan en una evaluación objetiva de la capacidad de pago del país importador. Es más, estos plazos muchas veces no concuerdan con el plazo correcto de amortización del equipo en el país importador, ni con las posibilidades del proyecto de rendir una utilidad económica. En consecuencia, las más de las veces el alargamiento de los plazos por encima de los cinco años no ha aliviado en forma apreciable la carga total que significa la deuda externa a los países en desarrollo. Cuando ha habido algún alivio, los países han permitido que crezca rápidamente el total de sus importaciones financiadas con tales créditos.

"Para muchos, el problema del endeudamiento ha alcanzado tales proporciones que se duda seriamente de poder seguir pagando el servicio

⁷³ Secretaría de UNCTAD, TD/B/C.3/35, pág. 14.

⁷⁴ Naciones Unidas: "Export credit and development financing", Part, 1 (E/4274) p. 7.

Cuadro 12

PAÍSES MIEMBROS DEL CAD: INCREMENTO NETO DE LA DEUDA PÚBLICA Y CRÉDITOS DE EXPORTACIONES CON GARANTÍA OFICIAL, OTORGADOS A PAÍSES EN DESARROLLO
(Millones de dólares)

Año	Préstamos oficiales bilaterales netos (A)	Créditos de exportación		Total (D=B+C)	Relación porcentual (D) (A)
		De 1 a 5 años (B)	Más de 5 años (C)		
1961	1 243	277	376	653	52.5
1962	1 322	202	397	599	45.3
1963	1 672	250	283	533	31.9
1964	1 604	349	528	877	54.7
1965	1 981	282	455	737	37.2
1966	2 158	466	666	1 132	52.5
Total					
1961-66	9 980	1 826	2 705	4 531	45.4

FUENTE: CEPAL a base de: 1967 Review, op. cit., cuadro V.1, p. 72.

de las deudas y de poder conseguir —o aceptar en condiciones razonables— un incremento en el financiamiento externo por las vías de los créditos de exportación para adquirir el equipo necesario en nuevos proyectos".

Para los países del CAD la proporción de créditos de exportación efectivamente utilizados con relación a los préstamos oficiales bilaterales guardan en el último sexenio una relación ponderada del 45.4 por ciento. (Véase el cuadro 12.) Es de señalar que en el 1967 Review del CAD, se insiste sobre la falta de cumplimiento de la recomendación sobre condiciones financieras aprobada por el citado Comité de 1965, en la cual después de reconocer que el condicionamiento de la ayuda "puede imponer molestas restricciones a la libertad del beneficiario para elegir libremente la fuente de suministro más adecuada en el mercado internacional" comprometía los esfuerzos de los miembros en la realización de esfuerzos colectivos e individuales para reducir progresivamente los alcances del condicionamiento de la ayuda a fin de eliminar en la mayor medida posible las restricciones establecidas en materia de fuentes de suministro.

3. El financiamiento compensatorio

Basándose en un informe de la secretaria del Fondo Monetario Internacional,⁷⁵ emitido a pe-

⁷⁵ Financiamiento compensatorio de las fluctuaciones de las exportaciones. Informe del Fondo Monetario Internacional (Washingon, febrero de 1963).

tición de la Comisión de Comercio Internacional de Productos Básicos de las Naciones Unidas, el Directorio Ejecutivo de aquel organismo resolvió en la reunión del 27 de febrero de 1963 implantar un sistema especial para el tratamiento de las deficiencias que se produjeran en el balance de pagos de los países miembros como consecuencia de las fluctuaciones a corto plazo de los ingresos de exportación.

Consistía ese sistema en crear una nueva fuente de recursos que tendía a facilitar los giros contra el Fondo, fundamentalmente de los países exportadores de productos primarios, pero sólo para compensar la caída temporal de los ingresos globales de exportación derivada de causas que no les fueran atribuibles. Queda excluida del sistema, por lo tanto, la caída de precios si éstos son compensados con un mayor volumen. Tampoco toma en cuenta la caída de la relación de intercambio o la disminución del poder de compra en el exterior generado por las exportaciones.

En el primer período de sesiones de la UNCTAD se solicitó a los países miembros del FMI el estudio de diversas medidas tendientes a dar mayor flexibilidad y amplitud al sistema.⁷⁶ En septiembre de 1966, el Fondo lo modificó⁷⁷ introduciendo disposiciones que lo mejoraron y que, frente a un eventual empeoramiento de las tendencias a corto plazo de los precios de algunos productos primarios, pueden ser de gran importancia. Fueron desechadas, sin embargo, algunas de las sugerencias realizadas por los países en desarrollo que podrían ser objeto de discusiones en el segundo período de sesiones de la UNCTAD con vistas a ser satisfechas oportunamente por el Fondo a base de la experiencia operativa que vaya adquiriendo.

i) No se han situado los créditos compensatorios "completamente fuera de la estructura de la fracción de oro y de las fracciones sucesivas de créditos", de modo que su obtención "no impida directa o indirectamente a un miembro obtener un crédito ordinario".⁷⁸

ii) Si bien las facilidades de giro compensatorio se han extendido al 50 por ciento, no se puede hacer uso de ellas de una sola vez, salvo circunstancias excepcionales.

iii) En vez del automatismo de los giros, una vez establecida la deficiencia por compensar, el Fondo examinará la conducta del país miembro antes de autorizar los giros, para determinar si

dicho país trató de encontrar soluciones apropiadas para sus dificultades de balance de pagos.

iv) No se atendió la petición de conceder mayor importancia a la experiencia de los tres años anteriores al del cálculo de la deficiencia, sino que se mantiene el criterio de tomar el promedio móvil de un quinquenio centrado en el de la deficiencia, que se pondera con un coeficiente mayor que los dos anteriores. De esta manera, el cálculo del valor de la tendencia resulta más bajo y por consiguiente es menor el monto de la deficiencia por compensar. Esto corresponde al concepto del Fondo según el cual "el recurso compensatorio no tiene por objeto tratar de lograr el mayor monto posible de giros".⁷⁹

v) No se satisfizo la solicitud de atender a posibles refinanciamientos de las obligaciones de crédito compensatorio en el caso de que los ingresos de exportación arrojen un déficit persistente que escape al control del país solicitante, si bien hay que tener en cuenta al respecto que la recompra de moneda de los giros normales abre la posibilidad de nuevos giros y que estatutariamente el Fondo sólo debe atender a problemas temporales vinculados al balance de pagos y no a las deficiencias a largo plazo.

4. El financiamiento complementario

Con las modificaciones de septiembre de 1966, el sistema de créditos compensatorios del Fondo Monetario Internacional significa un avance positivo en el terreno de los medios de financiamiento y es susceptible de ser mejorado con aquellas medidas que la experiencia indique como más apropiadas para liberalizar sus condiciones. Sin embargo, debe advertirse que los planes de corto plazo para financiar las fluctuaciones por ingresos de exportación no corrigen las tendencias y sólo pueden servir como paliativo temporal para atenuar sus efectos.

El problema fundamental consiste en la solución de los problemas que crea el financiamiento con miras a asegurar la ejecución de los planes de desarrollo económico. Numerosas propuestas, iniciativas y estudios han ocupado la atención de organismos internacionales en los últimos años, pero sólo a raíz de la recomendación A.IV.13 del primer período de sesiones de la UNCTAD preparó el Banco Internacional en diciembre de 1965 la propuesta⁸⁰ que fue y

⁷⁶ UNCTAD, *Acta Final*, anexo A/IV.17, p. 58.

⁷⁷ Véase *Financiamiento compensatorio de las fluctuaciones de las exportaciones*. Segundo Informe presentado por el FMI (Washington, septiembre de 1966).

⁷⁸ UNCTAD, *Acta Final*, Anexo A.IV.17.

⁷⁹ Véase: *Financiamiento compensatorio de las fluctuaciones de las exportaciones*. Segundo Informe presentado por el FMI (Washington, septiembre de 1966).

⁸⁰ Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, *Medidas financieras complementarias. Estudio preparado a solicitud de la Conferencia de las Naciones*

sigue siendo debatida por la Comisión del Comercio Invisible y de la Financiación relacionada con el Comercio de la Junta de Comercio y Desarrollo, y por el Grupo Intergubernamental para la Financiación Complementaria.

La propuesta elaborada por el Banco Internacional fue adoptada como base para la discusión del esquema de financiamiento complementario en la Comisión antes mencionada y en el Grupo Intergubernamental creado especialmente para este propósito. En el quinto período de sesiones de la Junta de Comercio y Desarrollo se acordó, por otra parte, que el Grupo Intergubernamental presente directamente a la segunda UNCTAD el informe con las conclusiones y recomendaciones a que haya llegado, incluso otras propuestas, a fin de que los países puedan pronunciarse sobre las modalidades del esquema que será negociado. Conviene, sin embargo, mencionar algunas de las observaciones que se hicieron a la propuesta original del Banco Internacional.

En el terreno de los principios los países en desarrollo expresaron el temor de que las facultades del organismo administrador pudieran ser de tal naturaleza que sus decisiones afectaran la capacidad soberana de los gobiernos respecto de una serie de determinaciones de política económica que encierran aspectos técnicos, y de que las discrepancias con respecto a estos temas originen rozamientos o limiten la aptitud de un país para recibir ayuda. Entre los aspectos técnicos se apuntó la posibilidad de que los montos estimados por el BIRF para el período experimental pudieran ser muy exigüos en cuyo caso surgiría el problema de determinar las bases a que habría de sujetarse el prorrateo de los montos disponibles para ayuda.

También se opinó que el financiamiento de una caída de los ingresos por exportaciones pudiera ser insuficiente frente al alza de los precios de importación, lo que haría necesario modificar conceptualmente el sistema, a fin de financiar los ingresos netos en cuenta corriente. A este propósito, el representante del Banco hizo presente la dificultad de calcular técnicamente las variaciones en los precios de importación, sin perjuicio de lo cual el organismo administrador, si dispusiera de los medios técnicos necesarios, podría calcular las deficiencias de ingresos de exportación en términos reales, en vez de nominales.

Asimismo se formularon observaciones con respecto a la necesidad de utilizar los excedentes producidos por los ingresos reales de exportación sobre los proyectados para utilizarlos en la com-

pensación de posibles caídas futuras dentro del período de aplicación del plan y se sugirió la conveniencia de usarlos para atender otros rubros que algunas veces pueden ser de importancia para determinados países, como la amortización de deuda externa a corto plazo, la reconstitución de las reservas, la aceleración de las inversiones previstas en el plan o la ejecución de algunas postergadas. En este último caso, el país beneficiario podría retener un porcentaje del excedente obtenido y abonar el resto al BIRF.

Otra observación importante fue la referente a las condiciones de la ayuda, que en la recomendación de la UNCTAD se solicitaban similares a las que acuerda la Asociación Internacional de Fomento. En el sistema del BIRF se consideran esas condiciones en forma semejante a las del financiamiento básico para el desarrollo que se otorgue para cada plan en particular, lo cual podría crear posteriores problemas en el balance de pagos del país beneficiario.

5. *La compensación de la caída de la relación de intercambio*

Tanto en el sistema de financiamiento compensatorio del Fondo Monetario Internacional como en la propuesta para financiamiento complementario del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento se atiende únicamente a una caída en los ingresos de exportación, sin tomar en cuenta los efectos que una eventual alza del precio de las importaciones puede tener sobre la capacidad de compra de las exportaciones. Ambos organismos han admitido la validez de las argumentaciones que tienden a lograr la compensación de la caída de la relación de intercambio, pero alegan que su cálculo es impracticable. En el estudio del Fondo se reconoce que "existen buenas razones de índole económica para no compensar el valor monetario sino el valor real, o sea, el poder de importación de las exportaciones. Este puede calcularse deflacionando el valor de las exportaciones por medio de un índice de precios de importación."⁸¹ Sin embargo, más adelante agrega que adoptar ese procedimiento suscita diversas objeciones, ya que en su mayoría los países de producción primaria carecen de índices de precios de importación, y, cuando existen, en muchos casos son discutibles o poco representativos; que, en general, no se puede disponer de tales índices hasta varios meses después de disponer de los datos de exportación, lo que demoraría los giros compensatorios, y que los índices de importación y expor-

Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 1964. (Wáshington, diciembre de 1965.)

⁸¹ *Financiamiento compensatorio de las fluctuaciones de las exportaciones, op. cit.*

tación de los países industrializados no son utilizables a estos efectos.

En cuanto al Banco Internacional, dice en su propuesta: "Lo ideal sería que las deficiencias de las exportaciones se calcularan en términos reales, o sea después de tomar en consideración los movimientos imprevistos de los precios de las importaciones, ya que así se pondría de manifiesto cualquier cambio inesperado en la capacidad de adquirir un volumen dado de importaciones como consecuencia de un descenso imprevisto de los ingresos de exportación. De esa forma, el Plan podría tener en cuenta algunos aspectos del problema de los términos del intercambio, que ha causado tanta preocupación en el período de la postguerra".⁸² Pero luego el Banco también argumenta que hay dificultades de tipo estadístico para evaluar los cambios de los precios de las importaciones dentro de un margen de error aceptable, y que en todo caso durante el período 1959-63 el número índice ponderado de los valores unitarios de las importaciones correspondientes a todos los países en desarrollo combinados no muestra ningún cambio pronunciado.

Es decir, que la única objeción es que por ahora no se dispone de medios estadísticos aptos para fijar índices de precios de las importaciones, ya que la demora en los giros alegada por el Fondo a consecuencia del eventual atraso de la información estadística se solucionaría transitoriamente con giros reajustables. Ahora bien, cualesquiera que sean las conclusiones a que pueda llegarse en relación con el tratamiento de la relación del intercambio en los mecanismos de financiamiento compensatorio y complementario, es importante recordar que los países en vías de desarrollo —y particularmente los países latinoamericanos en la Carta de Alta Gracia— han planteado la necesidad de articular algún mecanismo que les permita obtener una compensación equitativa y no rembolsable por las pérdidas que les ocasiona el deterioro en la relación de precios del intercambio exterior.

6. La reforma del sistema monetario internacional

Si bien es cierto que no existen elementos de juicio objetivos que permitan establecer una relación directa entre el monto de las reservas monetarias internacionales y el volumen del intercambio mundial, es indudable que considerado secularmente, el lento crecimiento de los medios de pago entre naciones en relación con la tasa de incremento de su comercio viene provo-

⁸² *Medidas financieras complementarias, op. cit. p. 64.*

cando una serie de inconvenientes en el ajuste de los balances de pagos. Esto ha suscitado la necesidad creciente de resolver los problemas vinculados a la liquidez internacional y a los efectos que los cambios profundos en el nivel de esas reservas tienen sobre la política monetaria interna de cada país, que a menudo derivan en presiones sobre el nivel de empleo, la estabilidad de precios o del tipo de cambio y la tasa de crecimiento económico.

Desde el punto de vista de los países en desarrollo, el problema es más agudo si se vincula con el nivel relativamente bajo de sus reservas internacionales, las fluctuaciones en sus ingresos de exportación y sus necesidades crecientes de incrementar su capacidad de importación para satisfacer las necesidades de un crecimiento económico sostenido y ordenado.

Hay consenso casi universal en que debe incrementarse el nivel de la liquidez monetaria internacional y que ello debe hacerse deliberadamente, es decir, no continuar como hasta ahora con las adiciones cada vez más pequeñas de nuevo oro a las reservas de los bancos centrales o manteniendo el déficit en el balance de pagos de los países con monedas de reserva (Estados Unidos y, cada vez menos, el Reino Unido) o agregando algún otro país como emisor de moneda de reserva.

Algunas iniciativas, como la revaluación del oro (u otras, como establecer un sistema de cambio fluctuante, que en el hecho pueden implicar también una devaluación de la moneda) fueron dejadas oficialmente de lado desde el comienzo de las discusiones en el Grupo de los 10,⁸³ así como, por no participar técnicamente del concepto de reservas, algunas operaciones a corto plazo a base de *swaps* —de las que de hecho sólo pueden hacer uso un número muy limitado de países— o de extensión de las facilidades del tipo de operaciones de *stand by* a mediano plazo, que acuerda el Fondo Monetario Internacional, aunque en este último caso, si los créditos no fueran obligatoriamente reintegrables en un plazo dado, sí podrían asimilarse a reservas.

El sistema actual de incrementar las reservas tiene un elemento de incertidumbre que proviene del riesgo de que se produzca una repentina y cuantiosa conversión de monedas de reserva por oro, lo que provocaría una gran contracción en el volumen de medios de pago, con las consiguientes repercusiones en el comercio interna-

⁸³ Alemania Occidental, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Países Bajos, Reino Unido y Suecia. También participaron en las deliberaciones del grupo, Suiza y representantes del Fondo Monetario Internacional, del Banco de Ajustes Internacionales y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

cional. La aceptación del principio de que debe establecerse un control deliberado de la oferta mundial de reservas a largo plazo puede eliminar esa incertidumbre.

Después de extensos debates en torno a las posibles soluciones en el Grupo de los 10 fue preparado un esquema para la reforma del sistema monetario internacional que fue aprobado por unanimidad en la Reunión Anual de la Junta de Gobernadores del FMI, celebrada en Río de Janeiro en 1967, por el cual se dispone la creación de los denominados "derechos especiales de giro".

El sistema ideado tiene alcances muy limitados para solucionar problemas de balance de pagos,⁸⁴ pero al contribuir a crear un clima de confianza en el que todas las naciones colaborarían multilateralmente en la solución de los problemas de liquidez internacional, puede hacer que algunos países —sobre todo aquellos que acusan fuerte posición de reservas y son superavitarios en su balance de pagos— hagan menos rígidas sus políticas comerciales restrictivas. En el cuadro 13 se detallan los montos que corresponderían a cada país del área latinoamericana por cada 1 000 millones de dólares de derechos especiales de giros que se crearán.

Si se tiene en cuenta que, aunque no se han especificado oficialmente cuáles han de ser los montos posibles de "derechos especiales de giro" que se crearían anualmente, el consenso generalizado los hace oscilar entre 1 000 y 2 000 millones de dólares anuales en un período inicial de cinco años (el esquema sería revisado después) las adiciones a la capacidad de pago en el exterior de los países del área latinoamericana, que en 1966 realizaron importaciones totales por 11 000 millones de dólares y cuyas reservas totales en oro y divisas a fin de dicho año eran de alrededor de 2 900 millones de dólares, es realmente insignificante, pero puede contribuir a crear un ambiente internacional en que se puedan dar pasos más significativos hacia un ordenamiento monetario puesto al servicio de una expansión comercial que tenga en cuenta más adecuadamente el interés de los países en desarrollo.

En ese sentido, en el segundo período de sesiones de la UNCTAD podrían plantearse puntos de negociación que atendieran las aspira-

⁸⁴ Al producirse la devaluación de la libra esterlina, el 18 de noviembre de 1967, un consorcio de bancos centrales de Europa Occidental y Estados Unidos otorgó un préstamo de 1 400 millones de dólares al FMI para que éste efectuara una operación de *stand by* con Inglaterra. Compárese esta suma con los 116 millones de dólares que le corresponderían a este país por cada 1 000 millones anuales de "derechos especiales de giro" que se crearán.

Cuadro 13

MONTO QUE CORRESPONDERÍA A LOS PAÍSES DEL ÁREA LATINOAMERICANA, SEGÚN SUS CUOTAS EN EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL AL 30 DE ABRIL DE 1967, POR CADA 1 000 MILLONES DE DÓLARES DE "DERECHOS ESPECIALES DE GIRO" QUE SE CREASEN

<i>País</i>	<i>Cuota (millones de dólares)</i>	<i>Derechos especiales de giro por cada mil millones de dólares (miles de dólares)</i>
Argentina	350	16 730
Bolivia	29	1 386
Brasil	350	16 730
Chile	100	4 780
Colombia	125	5 975
Costa Rica	25	1 195
Ecuador	25	1 195
El Salvador	25	1 195
Guatemala	25	1 195
Haití	15	717
Honduras	19	908
México	270	12 905
Nicaragua	19	908
Panamá	11.25	538
Paraguay	15	717
Perú	47	2 246
República Dominicana	27.80	1 328
Uruguay	30	1 434
Venezuela	250	11 950
<i>Otros países del área latinoamericana</i>		
Cuyana	15	717
Jamaica	30	1 434
Trinidad y Tabago	25	1 195
<i>Total</i>	<i>1 828.05</i>	<i>87 378</i>

FUENTE: Calculado por la CEPAL a base de las cuotas de los países, publicadas por el Fondo Monetario Internacional.

ciones de estos grupos de países en torno de los problemas que deja subsistentes el esquema aprobado en Río de Janeiro.

En primer lugar, todas las opiniones autorizadas coinciden en que el monto de derechos de giro por crearse en el primer período básico no ofrece peligros de una expansión inflacionaria de los medios de pago internacionales. Podría pensarse, entonces, en montos adicionales siguiendo las tendencias de crecimiento del comercio mundial.

En segundo lugar, podría también buscarse alguna reforma al esquema propuesto, no haciendo proporcional la creación de derechos especiales de giro a las cuotas de los países miembros, sino que otorgando un monto global a los países en desarrollo mayor que su porción total

en el capital del Fondo, que se distribuiría entre ellos en función de sus suscripciones.

En tercer lugar, se ha insistido mucho —sobre todo por parte de Francia— en que requisito previo para activar el esquema es la eliminación del desequilibrio en el balance de pagos de los Estados Unidos y del Reino Unido, lo que implica que deberán establecerse restricciones comerciales sobre las corrientes financieras de estos países. Debería convenirse algún sistema para que dichas restricciones no afecten a los países en desarrollo, o medidas efectivas para que los países superavitarios compensen la disminución de los ingresos exteriores que tuvieran los países en desarrollo a consecuencia de dichas medidas. En ese sentido los objetivos enunciados por las autoridades británicas al anunciarse la reciente devaluación de la libra esterlina serían mejorar la situación competitiva del Reino Unido en los mercados mundiales, restringir las exportaciones hacia Gran Bretaña y producir una reorientación de inversiones hacia ese país, situaciones que pueden afectar en alguna medida a los países en desarrollo.

En cuarto lugar, los países en desarrollo han insistido en la necesidad de vincular la creación de nuevos activos de reserva con el financia-

miento de su desarrollo. Los países del Grupo de los 10 han señalado que no deben mezclarse en un solo acto dos elementos conceptuales diferentes como son la creación de liquidez con la efectiva transferencia de recursos reales. Para ese objeto podría negociarse que los países industrializados tomasen compromisos ciertos, a largo plazo, de incrementar sus aportes a organismos multilaterales de ayuda financiera, desligando esos aportes de las contrapartidas que pudieran corresponderles en la creación de los derechos especiales de giro.

En último lugar, dado el interés manifestado recientemente por los distintos países y agrupaciones de países industrializados en la formación y consolidación de movimientos de integración de los países en desarrollo, podría convenirse la utilización de los derechos especiales de giro que pudieran corresponder a los países en desarrollo en la formación de fondos regionales, administrados con intervención del FMI para ser utilizados, por ejemplo, en la formación de reservas comunes para la compensación intraregional de saldos comerciales, o para la adquisición de valores a largo plazo de instituciones regionales de desarrollo.

E. EL TRANSPORTE MARÍTIMO

Sin perjuicio de que en el programa provisional para el segundo período de sesiones de la UNCTAD se mantengan los diversos temas que en materia de transporte marítimo había propuesto la Junta de Comercio y Desarrollo en su cuarto período de sesiones, en la segunda reunión de la Comisión de Transporte Marítimo de ese organismo (febrero-marzo de 1967) se señaló la conveniencia de que el examen de esos temas en la segunda reunión de la UNCTAD se centrara en aquellas cuestiones acerca de las cuales pudieran tomarse medidas positivas. A ese efecto se pidió a la secretaría de la UNCTAD que indicara cuáles de los estudios encomendados a ella en esta materia habían progresado lo suficiente para servir de base a una discusión de fondo en la Conferencia, insistiendo en la conveniencia de que ésta se ocupara de informes definitivos.

A juzgar por el informe a la Comisión (TD/B/C.4/22) y por otras indicaciones de la secretaría de la UNCTAD, para el segundo período de sesiones de la Conferencia estarían disponibles los informes sobre las marinas mercantes nacionales, sobre buques de contenedores (*containers*) y otros adelantos técnicos de la navegación marítima y sobre los sistemas de consul-

tas. También estarían disponibles monografías sobre algunos otros temas, como el transporte marítimo en el comercio exterior de la India y de África occidental, el costo del transporte marítimo y el comercio de los países en desarrollo de Asia. No estarían terminados estudios importantes y detallados sobre el nivel y la estructura de los fletes marítimos, las prácticas de las conferencias, el grado de adecuación de los servicios de transporte marítimo y las mejoras de los puertos, temas para los cuales se contaría sólo con informes provisionales relativos a la marcha de los trabajos.

En vista de ello, las deliberaciones de la Comisión sobre el programa provisional para la segunda reunión de la UNCTAD se concentraron en dos temas: *a)* la industria del transporte marítimo en los países en desarrollo, incluida la expansión de las marinas mercantes de esos países, y *b)* la legislación internacional sobre el transporte marítimo. El primero de estos puntos es el más importante de los que habría que discutir en la segunda reunión de la UNCTAD en materia de transporte marítimo.

La carencia de estudios básicos sobre la mayoría de los demás temas hará difícil examinarlos a fondo en la Conferencia, sobre todo

los relacionados con el nivel y estructura de los fletes marítimos, las prácticas de las conferencias y el grado de adecuación de los servicios de transporte marítimo que son de vital importancia para los países en desarrollo. No obstante, tanto la información disponible sobre el contenido y orientación de los estudios en marcha —reseñada a continuación bajo cada uno de los puntos del temario provisional y completada con diversos comentarios y sugerencias— como las consideraciones, planteamientos y recomendaciones formulados al respecto en las Cartas del Tequendama y Argel, permiten esperar que en la segunda reunión de la UNCTAD se realicen algunos avances de importancia en el campo conceptual y en la satisfacción de determinadas aspiraciones de los países en desarrollo.⁸⁵

1. Examen de la evolución reciente y de las tendencias a largo plazo en materia de transporte marítimo y su reglamentación internacional

Las recomendaciones del Acta Final de la primera reunión de la UNCTAD en materia de transporte marítimo se relacionaban principalmente con el establecimiento de un sistema de consultas y con la adopción de disposiciones institucionales y procedimientos para tratar estas cuestiones en la propia UNCTAD. La última de ellas, sobre disposiciones y procedimientos institucionales, llevó a la Junta de Comercio y Desarrollo en su primera reunión a establecer una Comisión del Transporte Marítimo. El establecimiento de un mecanismo de consultas entre conferencias y usuarios o fletadores es objeto del punto *d)* del programa provisional de la segunda reunión de la UNCTAD.

Por lo que toca al examen de la evolución reciente y de las tendencias a largo plazo en materia de transporte marítimo, se prevé que el segundo período de sesiones de la Conferencia dispondrá de un informe de la UNCTAD similar al presentado a la segunda reunión de la Comisión del Transporte Marítimo (TD/B/C.4/25). En esa ocasión la Comisión aprobó también el esquema de estudio anual presentado por la secretaría y le pidió que se ajustara en

⁸⁵ Véase también CEPAL, *América Latina y la política comercial internacional* (E/CN.12/773), cap. III, apartado 4, especialmente pp. 174-188, donde se examinan el transporte marítimo y el comercio internacional de la región, la participación de las flotas latinoamericanas en ese comercio, la evolución de las flotas, la importancia y la evolución de los fletes en relación con los precios de las materias primas y los productos manufacturados, así como las medidas tendientes a modernizar el transporte marítimo en América Latina.

lo sucesivo a las pautas indicadas en ese esquema.

La inclusión en este punto de la reglamentación internacional del transporte marítimo provocará en el segundo período de sesiones de la UNCTAD un debate general sobre el particular y permitirá plantear nuevamente la conveniencia de que la Comisión del Transporte Marítimo estudie los problemas de la legislación internacional. La importancia de este estudio fue destacada unánimemente por los países en desarrollo en la segunda reunión de esa Comisión, así como en la quinta reunión de la Junta de Comercio y Desarrollo. Tanto la Carta del Tequendama como la de Argel reiteran la solicitud de que en el segundo período de sesiones de la UNCTAD se acuerde incluir ese estudio en el programa de trabajos de la Comisión del Transporte Marítimo, a cuya realización (igual que a otros estudios programados) deberían cooperar los países desarrollados suministrando a la secretaría de la UNCTAD los antecedentes e informaciones de que dispongan.

No se trataría de examinar en ese estudio todos los aspectos del derecho público y privado de los transportes marítimos, sino sólo los que se refieren por una parte al comercio y al desarrollo y por otra a las relaciones comerciales entre armadores y usuarios. En ese sentido debe tenerse en cuenta que, por motivos históricos y por otros que se señalaron cuando la Comisión del Transporte Marítimo y la quinta reunión de la Junta de Comercio y Desarrollo trataron este tema, el derecho marítimo actual no siempre refleja los intereses y aspiraciones de los países en desarrollo.

2. Nivel y estructura de los fletes marítimos, prácticas de las Conferencias y grado de adecuación de los servicios de transporte marítimo

a) Tarifas de fletes

De los estudios en materia de fletes previstos en el programa de trabajo aprobado por la Comisión del Transporte Marítimo, que abarcan estudios por países, por productos y por rutas, así como estudios de conjunto, los más importantes son los estudios por rutas, sobre los cuales se llegó a un acuerdo muy laborioso en la reunión extraordinaria celebrada por la Comisión en julio de 1966.

Según el informe citado de la secretaría de la UNCTAD (TD/B/C.4/22), en la realización de estos estudios el primer paso es identificar las rutas existentes de buques de servicios regulares que sean lo suficientemente simples para

un análisis práctico. En la etapa inicial la tarea consiste, por consiguiente, en un estudio de varias rutas para encontrar una o dos que reúnan las condiciones para el análisis, lo que supone una vasta investigación preliminar.

El objeto principal de los estudios es conocer el proceso de formación de los fletes. Teniendo en cuenta los múltiples factores que intervienen, se elaboraría para la ruta o rutas consideradas un sistema simplificado de tarifas "ideales" o teóricas para compararlas con las reales. Ello permitiría analizar los factores especiales a que obedecerían las diferencias importantes entre ambas y examinar con mayor objetividad la tan controvertida cuestión de la "discriminación" en materia de fletes, así como las consecuencias de las modificaciones posibles y oportunas en la estructura de los sistemas tarifarios, en particular desde el punto de vista de los países en desarrollo.

La secretaría de la UNCTAD someterá al segundo período de sesiones de la Conferencia un informe sobre la marcha de sus estudios en materia de fletes marítimos. Aunque no es posible ahora entrar en mayores comentarios al respecto, conviene señalar que las Cartas del Tequendama y de Argel destacaron la grave preocupación de los países latinoamericanos y de los demás países en vías de desarrollo ante el hecho de que las tarifas de fletes de las conferencias de líneas regulares, además de continuar aumentando, siguen manteniendo carácter discriminatorio y restrictivo en el comercio exterior de esos países, por lo que es necesario adoptar en la segunda reunión de la UNCTAD medidas inmediatas que sienten las bases de una acción futura sobre los fletes marítimos. Encarrieron a la secretaría de la UNCTAD que termine a la brevedad posible los estudios programados sobre fletes por rutas. La Carta del Tequendama indicó asimismo que en la determinación de los fletes debía considerarse la necesidad de que los productos de los países en desarrollo fuesen colocados en los mercados internacionales en condiciones competitivas.

También pueden recordarse al respecto las resoluciones aprobadas por la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA) en la reunión de expertos celebrada en julio de 1966. Dichas resoluciones insistieron en la necesidad de establecer fletes de fomento para facilitar a los países en desarrollo la exportación de productos manufacturados con sus propias materias primas.

En fecha más reciente, algunos países en desarrollo han sugerido que las pérdidas que experimenten las líneas navieras al aplicar tales tarifas de fomento podrían ser cubiertas

por los países marítimos desarrollados, posiblemente mediante contribuciones a un fondo internacional administrado por la UNCTAD. Aunque de momento parece poco factible un procedimiento de esta naturaleza, conviene subrayar que las tarifas de fomento no deben constituir necesariamente una fuente de pérdidas para las líneas navieras. En efecto, tratándose de nuevas exportaciones, los fletes correspondientes podrían fijarse a niveles que sólo cubran los costos marginales o adicionales que suponen esos transportes. Como suele existir exceso de capacidad en los buques de líneas regulares, esos costos apenas superarían los costos de carga y descarga de las mercancías en cuestión. De ello se deduce que el desarrollo de nuevos tráficos puede ser más bien fuente de beneficios para las compañías de líneas regulares, máxime si a los costos marginales o adicionales se agregara un pequeño margen como contribución de los tráficos mencionados a los demás costos de explotación de las naves de líneas regulares.

Otra práctica bastante difundida todavía en rutas desde países en desarrollo a países desarrollados consiste en aplicar tarifas generales de carga a los productos semimanufacturados y manufacturados. Dichas tarifas cubren una gran variedad de productos y su nivel es relativamente elevado. Es posible que semejante práctica se deba en parte a motivos de índole histórica, pero no por ello deja de constituir un obstáculo importante a la promoción de nuevas exportaciones por los países en desarrollo. Como en el pasado no existían esas exportaciones o eran de escasa importancia o de carácter esporádico, las tarifas de las conferencias no solían establecer fletes ajustados a las necesidades y características de los nuevos productos exportados o que podrían exportar los países en desarrollo. Aunque varias conferencias, en particular las integradas por compañías navieras de los países en desarrollo, han tomado en años recientes medidas para remediar esta situación, convendría que la UNCTAD instara a las conferencias marítimas y a las compañías navieras de los países en desarrollo, para que tomen medidas a fin de ajustar sus tarifas de fletes a la necesidad de fomentar la exportación de una creciente variedad de productos manufacturados y semimanufacturados de los países en desarrollo.

En los cuadros del anexo II se presentan datos sobre el nivel de los fletes de conferencias, a fines de 1966, para algunos productos importantes exportados por la Argentina, el Brasil, Chile, Perú y Uruguay, y la incidencia de los fletes sobre el valor *f.o.b.* de dichos productos. La relación entre el flete y el valor *f.o.b.* fluctúa entre 3 y 75 por ciento.

b) *Prácticas de las conferencias*

Como complemento indispensable de los estudios sobre fletes y de acuerdo con el programa de trabajo de la Comisión de Transporte Marítimo, la secretaría de la UNCTAD proyecta varios estudios especiales sobre diversas prácticas de las conferencias que son objeto de quejas por los países en desarrollo. Tampoco en este caso dispondrá el segundo período de sesiones de la UNCTAD sino de un informe de la secretaría sobre la marcha de los trabajos.

Existen algunas prácticas de las conferencias cuya eliminación no debiera requerir largos estudios y con respecto a los cuales podría resolver la UNCTAD en su próxima reunión. Se encuentran entre ellas el carácter cerrado de muchas conferencias, la falta de representación efectiva de las conferencias en varios puertos importantes de países en desarrollo y la falta de publicidad o la publicidad inadecuada de las tarifas y otras condiciones de transporte.

Es de particular importancia para los países en desarrollo eliminar el carácter frecuentemente cerrado de las conferencias por la repercusión que esta práctica tiene en el desarrollo de las marinas mercantes de aquellos países y por la posibilidad de que así obtuvieran fletes favorables para fomentar su comercio. Durante la segunda reunión de la Comisión del Transporte Marítimo, el representante de Colombia señaló las dificultades con que tropezó la Flota Mercante Grancolombiana para ingresar en condiciones satisfactorias y normales en la Japan Latin American Eastbound Freight Conference. Lo mismo había ocurrido anteriormente a esa flota con respecto a otras conferencias marítimas.

La falta de representación adecuada y efectiva de las conferencias en muchos puertos importantes de países en desarrollo constituye un importante obstáculo para el funcionamiento eficaz del sistema de consulta entre las conferencias y armadores y los usuarios o fletadores, como lo ha mostrado la experiencia de algunos países latinoamericanos. La necesidad de referir todos los asuntos o decisiones, aunque sean de menor importancia, a la sede principal de la conferencia, entorpece las deliberaciones del organismo de consulta.

En cuanto a la falta de publicidad de las tarifas, aunque los datos pertinentes se comunican a los interesados, en lo que respecta a las tarifas para determinadas mercancías muchas conferencias continúan insistiendo en el carácter confidencial, o por lo menos reservado, del conjunto de las tarifas. Este ha sido un obstáculo difícil de salvar en los estudios intentados en

los últimos años sobre problemas de nivel y estructura de las tarifas. De ahí que parezca razonable plantear este problema en la UNCTAD para adoptar una recomendación sobre publicidad de las tarifas de las conferencias marítimas y aconsejar que esas tarifas sean registradas por las autoridades nacionales competentes en los países con los cuales las conferencias operan servicios marítimos.⁸⁶ Lo mismo podría decirse en cuanto a la necesidad de notificar con una antelación razonable las intenciones o decisiones de las conferencias sobre aumentos en las tarifas, imposición de sobretasas, etc., a fin de que los usuarios y fletadores de los países en desarrollo estén en mejores condiciones para negociar.

Con respecto a lo anterior, pueden recordarse las resoluciones adoptadas por la CECLA en su reunión de expertos celebrada en julio de 1966. En ellas se reafirmó el principio de la participación en las conferencias con igualdad de derechos, de las líneas navieras de los países en desarrollo. Asimismo se subrayaron los avances logrados por la ALALC con la firma del Convenio de Transporte por Agua, el que prevé la constitución de conferencias marítimas en el tráfico regional, su supervisión por los organismos gubernamentales competentes y la publicidad y homologación de sus tarifas, así como el establecimiento de mecanismos de consulta entre las conferencias y los organismos de los usuarios.

Acerca de ciertas prácticas de las conferencias, la Carta del Tequendama destacó nuevamente la necesidad de que la UNCTAD recomiende reconocer el derecho de los armadores de los países en desarrollo a participar en las conferencias de fletes en igualdad de derechos con los armadores de los países desarrollados, así como el derecho de los países en desarrollo a conocer tanto la estructura como la fijación de las tarifas y demás condiciones de transporte que se aplican a los productos de su comercio.

c) *Progresos técnicos en la navegación marítima, incluyendo buques de contenedores*

Este punto no figura explícitamente en el programa provisional de la próxima reunión de la UNCTAD, pero conviene referirse a él por su importancia en la evolución de los trans-

⁸⁶ Puede señalarse a este propósito que según las disposiciones legales vigentes en Estados Unidos, las conferencias de líneas regulares que operan servicios desde y hacia puertos de dicho país están obligadas a registrar sus tarifas de fletes y otras condiciones de transporte en la Comisión Marítima Federal estadounidense.

portes marítimos y por su estrecha relación con los problemas de conferencias y fletes. La secretaría de la UNCTAD ha preparado un primer estudio sobre la materia.⁸⁷

Aunque en este momento no se dispone de informaciones precisas, es posible que, como ha indicado la secretaría de la UNCTAD a la Comisión del Transporte Marítimo, se presente un estudio más detallado sobre éstas y otras innovaciones técnicas en el segundo período de sesiones de la Conferencia. También la secretaría de la CEPAL, en un seminario sobre estos problemas organizado por las Naciones Unidas (Londres, mayo de 1967), presentó un análisis preliminar de los problemas que plantea la introducción y aplicación de estas nuevas técnicas en el transporte marítimo de la región.

Es difícil que estos aspectos sean examinados a fondo en la próxima reunión de la UNCTAD, pero es evidente su importancia para los países en desarrollo por las repercusiones que han de tener sobre la organización y estructura de las conferencias marítimas, los niveles de costos, la estructura de las tarifas y las técnicas de operación y organización de los puertos.⁸⁸

La introducción de estas nuevas técnicas y su utilización eficiente exigen adoptar diversas medidas reglamentarias y administrativas cuyo estudio demanda la atención urgente de los gobiernos y de las autoridades responsables. En América Latina, las autoridades de la Argentina y el Brasil ya han adoptado medidas para facilitar y fomentar la utilización de contenedores en el transporte marítimo.

Por ello parece conveniente que estos aspectos sean objeto de recomendación por la UNCTAD, para que la Comisión del Transporte Marítimo, en colaboración con las comisiones económicas regionales, emprenda un estudio sobre las medidas reglamentarias, que necesariamente habrán de ser en buena parte de carácter uniforme en las diversas regiones del mundo. La cooperación de los consejos de usuarios y los organismos de consulta sería muy útil para estos fines.

3. La industria del transporte marítimo en los países en desarrollo, incluida la expansión de las marinas mercantes de esos países

Como se ha señalado, en la última reunión de la Comisión del Transporte Marítimo se informó que éste sería el punto principal en los de-

⁸⁷ *Estudio económico básico sobre el empleo de containers y otros medios de unificación de carga en los transportes marítimos* (TD/B/C.4/34).

⁸⁸ Véase *América Latina y la política comercial internacional* (E/CN.12/773), p. 191.

bates sobre transporte marítimo del segundo período de sesiones de la UNCTAD, en gran medida porque la secretaría de ésta habría preparado para entonces un primer estudio básico sobre el tema. En dicho estudio, se analizará el papel de las marinas mercantes en el desarrollo económico y los criterios económicos de las inversiones correspondientes tanto del punto de vista de las empresas y su viabilidad comercial como desde el de la economía en su conjunto, teniendo en cuenta los efectos económicos generales de las marinas mercantes y la economicidad comparada de las inversiones en ese sector y en otros de la economía nacional. El estudio incluirá una comparación de las diferentes posibilidades de inversión en la industria naviera, sea en buques de servicio regular o de "granuleros", buques nuevos o usados, adquiridos o fletados. Prestará atención además al problema general de la financiación del desarrollo de las marinas mercantes.⁸⁹

En el curso de las deliberaciones de Nueva Delhi es de prever que los países desarrollados y marítimos tradicionales reiteren sus objeciones a ciertas prácticas de los países en desarrollo tendientes a proteger y fomentar sus marinas mercantes incipientes, prácticas que los países desarrollados consideran discriminatorias. A este propósito conviene recordar los principios incorporados en la Declaración de Política de Transporte Marítimo, Fluvial y Lacustre, aprobada en la reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de los Países Contratantes del Tratado de Montevideo (noviembre de 1965), así como resoluciones anteriores de la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA).

En la aludida declaración, después de afirmar el objetivo de estimular el mantenimiento y promover el desarrollo de las marinas mercantes de los países de la ALALC, se subraya la necesidad de asegurar a los buques de esos países el transporte preferente de una cuota sustancial de las cargas del intercambio intrazonal y a los países de la zona que tengan capacidad para atender el transporte de una parte sustancial de su comercio mundial. Los países de la zona actuarían de consumo para defender su política común de transporte, para proteger el desarrollo de sus marinas mercantes y para pro-

⁸⁹ Según las últimas informaciones recibidas de la secretaría de la UNCTAD, el análisis de los problemas relacionados con el establecimiento o la expansión de las marinas mercantes de los países en desarrollo será objeto de un importante estudio preliminar y de un documento más breve en el que se resumirán dicho análisis y las conclusiones respectivas.

curar a éstas una participación adecuada en su intercambio mundial.⁹⁰

Por su parte, la CECLA, en su reunión de julio de 1966, estimó que es inalienable el derecho de los países a reservar una parte sustancial de su comercio exterior para buques de su bandera. Aunque los países en desarrollo han sostenido repetidamente estos principios en la primera reunión de la UNCTAD y en su Comisión del Transporte Marítimo, conviene destacar la reafirmación de las mismas aspiraciones en las Cartas del Tequendama y de Argel. En efecto, estas últimas han reiterado en términos similares o coincidentes, el derecho de los países en desarrollo a crear y ampliar sus marinas mercantes, en tonelaje que guarde relación con la situación y perspectivas de las cargas generadas en su comercio exterior. Además, las medidas que adopten los mismos países para lograr esos objetivos, incluidas las relativas a la reserva de una parte equitativa y sustancial de dichas cargas, no deben ser consideradas discriminatorias ni dar lugar a represalias o medidas de otra índole por los países desarrollados, cuyo efecto haría inoperantes las medidas que adoptaran los países en desarrollo. Por otra parte, la segunda reunión de la UNCTAD puede y debe adoptar medidas tendientes a conseguir que los países desarrollados y los organismos internacionales de crédito proporcionen ayuda financiera y técnica para el establecimiento y la expansión de las marinas mercantes de los países en desarrollo, fijando a la vez criterios para que dicha financiación sea otorgada a empresas genuinamente nacionales.

En el informe de la CEPAL citado anteriormente⁹¹ se hizo referencia a las reacciones adversas que en algunos círculos marítimos mundiales ha suscitado la firma del Convenio de Transporte por Agua de los países de la ALALC, por tratarse de la primera reserva de cargas en escala regional mediante un convenio internacional.

En el curso de su quinta reunión anual (Viña del Mar, Chile, junio de 1967), el Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) aprobó una resolución que se refiere a la Declaración de Política de Transporte Marítimo, Fluvial y Lacustre y al Convenio de Transporte por Agua. En sus considerandos, esa resolución señala que en las disposiciones del citado Convenio de Transporte se establecen en materia de transporte marítimo principios diferentes de los tradicionales pero concordantes con las necesidades y la realidad socioeconómica de América

⁹⁰ Véase también *América Latina y la política comercial internacional* (E/CN.12/773), pp. 185-187.

⁹¹ *Ibidem*, p. 187.

Latina, tales como el régimen de conferencias de fletes con supervisión gubernamental, la fijación de tarifas mediante ciertos principios prestablecidos y la necesidad de su homologación ante las Partes Contratantes y la representación del interés de los usuarios mediante la creación de consejos. En su parte resolutive, la resolución "recomienda apoyar los programas de transporte marítimo de los países latinoamericanos como una eficaz contribución al desarrollo de sus economías, y obtener que en lo posible todos los países desarrollados presten su colaboración a dichos programas".

Esa resolución fue aprobada por los representantes de todos los países latinoamericanos. El de los Estados Unidos manifestó su acuerdo con los objetivos de los países latinoamericanos, pero formuló la reserva de que algunas disposiciones del Convenio de Transporte por Agua no impulsarían en forma eficiente el desarrollo que se perseguía. Discrepó, en particular, de las disposiciones relativas a la reserva de cargas y a la obligatoriedad de los armadores de ser miembros de las conferencias de fletes, principios que redundarían en la elevación de los fletes, lo cual a su vez obstaculizaría el comercio intrarregional en vez de fomentarlo y limitaría el alcance del mercado común latinoamericano.

Refiriéndose a la reserva de los Estados Unidos, la delegación de Chile declaró en aquella ocasión, por una parte, que el Convenio de Transporte por Agua "establece una sana y leal competencia, evitando aquella que sólo produce el caos en el transporte marítimo y permite que, a la larga, sea el más poderoso el que permanece en el tráfico al eliminar a sus competidores más débiles", y por otra que "algunas de las disposiciones del Convenio significarían un mayor transporte en naves latinoamericanas y por ende el mejoramiento en las balanzas de pagos, contribuyendo así a un más acelerado proceso de integración hacia el mercado común". Señaló asimismo la importancia de las subvenciones otorgadas por los países desarrollados, inclusive por los Estados Unidos, a sus marinas mercantes, y las medidas del gobierno de ese país para reservar determinadas clases de carga a su marina mercante.

4. Sistema de consultas en materia de transporte marítimo

La segunda reunión de la Comisión del Transporte Marítimo examinó un amplio estudio de la secretaría y aprobó una resolución para orientar las actividades futuras en este campo. En ella se insta a las comisiones económicas

regionales para que prosigan, en cooperación con la secretaría de la UNCTAD, sus actividades encaminadas al establecimiento de consejos de usuarios y sistemas de consulta nacionales y regionales en los términos que determina la propia resolución.⁹² También subraya la importancia de los programas de asistencia técnica de las Naciones Unidas para la consecución de los propósitos señalados.

El estudio de la secretaría de la UNCTAD será objeto de una amplia difusión y puesto a discusión en Nueva Delhi. Como la Junta de Comercio y Reunión de Desarrollo consideró en su quinto período de sesiones (agosto-septiembre de 1967) que este tema estaba listo para examen, podrían adoptarse medidas respecto al mismo en la próxima reunión de la UNCTAD.

La experiencia adquirida en este campo en América Latina ha mostrado que para el establecimiento y el funcionamiento eficaz de los consejos de usuarios es importante que éstos mantengan un estrecho contacto con la secretaría de la CEPAL. El intercambio constante de informaciones mantenido con los consejos ha permitido orientar en cierta medida sus actividades, pero no se sabe que los gobiernos de la región hayan utilizado los programas de asistencia técnica para la organización de sistemas de consulta, como lo preveía la resolución de la Comisión del Transporte Marítimo.

En esas circunstancias parece conveniente sugerir que en la segunda reunión de la UNCTAD se adopte sobre esta materia una resolución reafirmando la de la Comisión del Transporte Marítimo y pidiendo a esta última que elabore un programa de acción concreta, en

⁹² Sobre las actividades de la CEPAL en este campo, véase *Consultas en materia de transporte marítimo* (TD/B/C.4/Add.2).

F. EXPANSIÓN DEL COMERCIO E INTEGRACIÓN ECONÓMICA ENTRE PAÍSES EN DESARROLLO

El comercio entre países en desarrollo muestra un ritmo de crecimiento muy lento, menor que el registrado con respecto a su intercambio con los países industrializados, según recientes estudios de la UNCTAD y el GATT.⁹³ A ello se

⁹³ *Estudio de las medidas destinadas a la expansión del comercio de productos básicos entre los países en desarrollo*, informe de la secretaría de la UNCTAD (TD/B/C.1/27) y *Comercio entre países en desarrollo*, informe de la secretaría del GATT (Com. TD/D/W.3). Para una exposición más detallada, véase *Expansión del comercio y cooperación económica entre países en desarrollo* (TD/B/68/Rev. 1), publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 67.II.D.2, y *Expansión del comercio e integración económica entre países en desarrollo* (TD/B/85/Rev. 1), publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 67.II.D.20.

cooperación con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), para establecer un sistema de consultas sobre base nacional y regional, pero concentrando primero los esfuerzos en el establecimiento y perfeccionamiento de sistemas nacionales.

5. Mejora de los puertos

La secretaría de la UNCTAD ha indicado que no sería posible elaborar ningún estudio importante en materia de desarrollo portuario antes de la reunión de Nueva Delhi. Es de presumir, por ello, que no se abra allí una discusión a fondo de estos problemas.

En todo caso pueden recordarse al respecto las resoluciones aprobadas por la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA) en su reunión de julio de 1966. En ellas, la CECLA reconoce la necesidad de intensificar los esfuerzos para mejorar las condiciones portuarias en todos los planos, pero estima que los recursos de los países son insuficientes para esa tarea, cuyo cumplimiento dependerá en gran medida de la asistencia técnica y financiera. En términos análogos, las Cartas del Tequendama y de Argel reiteraron la posición adoptada por los países en desarrollo con respecto al mejoramiento de las operaciones portuarias, en la primera reunión de la UNCTAD y en la Comisión del Transporte Marítimo. Han insistido en que la reunión de Nueva Delhi debe adoptar medidas prácticas para asegurar que las economías resultantes de mejora portuarias se traduzcan inmediatamente en beneficios para los propios países en desarrollo, con la reducción de los fletes aplicables a los puertos en que se realicen tales mejoras.

el mercado común centroamericano el incremento experimentado es de 36.8 millones de dólares en 1961 a 176.3 millones en 1966 (379 por ciento).

El escaso dinamismo del comercio entre países en desarrollo se debe de manera importante a la persistencia de algunos factores estructurales negativos. Los lazos económicos, financieros y comerciales que los países en desarrollo mantenían con los países industrializados siguen vigentes y con ellos las corrientes tradicionales de comercio. En consecuencia, los sistemas de transporte, comunicaciones y canales comerciales se orientan en determinados sentidos y encarecen considerablemente los fletes entre países en desarrollo, dificultando las comunicaciones entre ellos. Por las modalidades de producción de los países en desarrollo con frecuencia la oferta no es adecuada a las necesidades de estos mercados. Por su parte, la política de industrialización de los países en desarrollo se desenvuelve a menudo en compartimientos estancos, sin coordinación, con producciones de escala insuficiente que encarecen los costos, restándoles capacidad de competencia, y se mantienen al amparo de altas protecciones arancelarias, que impiden el acceso a productos similares procedentes de otros países en desarrollo.

Otros factores que atentan contra la expansión del comercio entre países en desarrollo son la precaria situación financiera de muchos países en desarrollo, que limita su capacidad de competencia con los países industrializados en lo que respecta a facilidades crediticias a los compradores; la deficiente organización administrativa, comercial, financiera y aseguradora, que torna engorrosas las tramitaciones; y las condiciones desiguales de competencia frente a países industrializados que operan con subsidios a la producción y a la exportación o que realizan operaciones en términos concesionales.

Constituyen una importante limitación a las posibilidades de incremento del comercio entre países en desarrollo, las preferencias tarifarias otorgadas por algunos de ellos a los productos originarios de ciertos países desarrollados (preferencias inversas).

La participación latinoamericana en el total del comercio entre países en desarrollo (excluyendo su comercio intrazonal) es poco significativa y se halla concentrada en muy pocos productos tradicionales. El petróleo y sus derivados, el algodón en rama y la carne alcanzan al 60 por ciento de sus exportaciones; agregando a ellos otros productos como el café, el azúcar y algunas frutas tropicales, se excede el 80 por ciento. También hay un alto grado de concentración en cuanto a los compradores, ya que

Yugoslavia, Egipto, Hong Kong, Israel, la China insular, la India y Corea absorben el 60 por ciento de las exportaciones de América Latina destinadas a los países en desarrollo. Dentro de esos mercados hay un alto grado de competencia entre algunos productos (carne, trigo, algodón, derivados del petróleo) y otros similares provenientes de países industrializados. De ello se desprende que existe un amplio margen de sustitución si se concluyen con éxito negociaciones para que los países en desarrollo se otorguen recíprocamente condiciones preferenciales no extensibles a los países industrializados.

En cuanto a las diversas medidas que podrían contribuir a la expansión del comercio y a la integración económica entre los países en desarrollo, tanto el GATT como la UNCTAD han avanzado bastante en su análisis y formulación, quedando muy poco por agregar salvo en la adecuada instrumentación de las medidas.

En el GATT se da más importancia a la negociación de concesiones tarifarias y no tarifarias entre países en desarrollo, aunque sin dejar de lado la exploración de otros medios para ampliar el intercambio comercial entre esos países. De la realización de negociaciones se ha estado ocupando un grupo oficioso de 20 países en desarrollo, 14 de los cuales presentaron listas provisionales que debían constituir el objeto de las negociaciones. Sólo 10 de esos países han expresado el deseo de continuar las tareas exploratorias, entre ellos cinco latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay).⁹⁴ Se han sugerido algunas hipótesis de trabajo y reglas básicas para llevar a cabo esas negociaciones y se ha propuesto el establecimiento de un Comité de Negociaciones compuesto por los países en desarrollo interesados cuya primera tarea sería discutir esas reglas.

En la UNCTAD se ha adoptado, tanto en los estudios realizados por un comité de expertos como por la secretaría,⁹⁵ un enfoque bastante más amplio y complejo, tendiente a lograr modificaciones sustanciales en las condiciones de la oferta a través de cambios en la estructura productiva, y la demanda, así como en la orientación de las corrientes comerciales de los países en desarrollo. Con ese propósito se han considerado y propuesto medidas relacionadas no sólo con la eliminación o reducción de las barreras comerciales entre esos países, sino también con las inversiones y el financiamiento, los problemas de pago y los créditos para exportaciones. Asimismo se concede gran importancia

⁹⁴ Los cinco restantes son la India, Pakistán, Yugoslavia, Israel y la República Árabe Unida.

⁹⁵ Véanse los documentos TD/B/68/Rev. 1 y TD/B/85, antes citados.

a la identificación de posibilidades, problemas y modalidades de integración económica entre los países en desarrollo. Otras medidas sugeridas en la UNCTAD para la expansión del comercio y la cooperación económica entre los países en desarrollo se refieren al apoyo internacional para lograr un desarrollo equilibrado (especialmente la situación de los países menos avanzados), a la política de inversiones de los países en desarrollo (sobre todo las de carácter multinacional), a las medidas para facilitar el financiamiento de las corrientes comerciales y al suministro de asistencia técnica.⁹⁶

Por su parte, tanto la Carta del Tequendama como la de Argel recogen muchas de esas sugerencias, aunque insistiendo especialmente en varios aspectos que merecen atención prioritaria o que ofrecen posibilidades más concretas para la expansión del comercio y la integración económica entre los países en desarrollo. Así, en la Carta del Tequendama se hace hincapié en la conveniencia de fortalecer y acelerar los procesos de integración regional y subregional como medio para ampliar el intercambio comercial y promover el desarrollo armónico de los países participantes, fijando luego los principios en que se basarían los procedimientos para eliminar las barreras que dificultan esa expansión. En la Carta de Argel se solicitan distintos estudios para promover el establecimiento de agrupaciones de países o centros nacionales y regionales tendientes a lograr la promoción de exportaciones y el establecimiento y mejoramiento de los sistemas de pagos internacionales entre países en desarrollo. La Carta de Argel aboga asimismo por la fijación de una serie de principios y normas convergentes en que se debería basar la acción internacional de los países

⁹⁶ Véase *Expansión del comercio, cooperación e integración económicas entre países en desarrollo* (TD/B/137/Add.1), donde se resumen las sugerencias contenidas en los documentos TD/B/68/Rev.1 y TD/B/85.

desarrollados y de los países en desarrollo para obtener los objetivos propuestos. También se previó en Argel que los países en desarrollo den a conocer, en el segundo período de sesiones de la UNCTAD, los esfuerzos que hacen o proyectan hacer para incrementar sus intercambios y consolidar su cooperación económica, especialmente en el plano de la cooperación intrarregional, regional o subregional. En este sentido y de manera más específica en lo que se relaciona con la integración económica regional, la Declaración de los Presidentes de América contiene disposiciones que constituyen un programa de objetivos fijados por los propios países latinoamericanos para establecer un mercado común entre ellos.

A las medidas señaladas podrían agregarse otras, como la armonización de los planes de desarrollo, o cuando menos los proyectos de inversión a fin de coordinar la producción industrial y agrícola y el mejoramiento de la infraestructura de los países en desarrollo, la especialización de los bancos regionales y subregionales de desarrollo y la conclusión de acuerdos tendientes a facilitar las compras entre países en desarrollo con fondos de ayuda provenientes de países desarrollados.

A fin de considerar adecuadamente algunos de los aspectos y problemas prácticos más importantes o urgentes a que se ha hecho referencia así como las medidas sugeridas, sería conveniente que, tal como se propone en la Carta de Argel, se constituya en el segundo período de sesiones de la UNCTAD un grupo especial de trabajo, sin perjuicio de establecer en esa misma ocasión una comisión permanente para estudiar todas las cuestiones que se refieran a la expansión del comercio y a la integración económica entre los países en desarrollo. En la Carta de Argel se señalan las actividades que a juicio del Grupo de los 77 debería desarrollar urgentemente esa comisión permanente.

G. MEDIDAS ESPECIALES EN FAVOR DE LOS PAÍSES DE MENOR DESARROLLO RELATIVO

La comunidad internacional ha aceptado el principio de que, entre las medidas para mejorar las condiciones del sector externo de los países en desarrollo, debe figurar la de otorgar un tratamiento más favorable a las de menor desarrollo relativo. Se trata así de contrarrestar en lo posible los obstáculos que el menor desarrollo significa para tales países en su capacidad para aprovechar las oportunidades que podrían presentársele y de contribuir eficazmente a acortar la distancia entre sus niveles de ingreso y los de otros países.

Ese principio ha sido también aceptado y aplicado efectivamente en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Está señalado como uno de los principios de la integración económica de América contenido en la Declaración de los Presidentes de América (14 de abril de 1967), en la que se expresa al respecto que "es necesario tener presentes los distintos niveles de desarrollo y condiciones económicas y de mercado de los diferentes países de la América Latina, a fin de que el proceso de integración promueva su crecimiento armónico

y equilibrado. En este sentido los países de menor desarrollo económico relativo y, en la proporción que les corresponda, los países de mercado insuficiente, tendrán tratamiento preferencial en materia comercial y de cooperación técnica y financiera". Para ello, la Declaración propicia la acción tendiente a facilitar el libre acceso de los productos originarios de los países de menor desarrollo relativo al mercado de los demás países de la ALALC, promover la instalación y el financiamiento en esos países de industrias destinadas al mercado ampliado y a obtener condiciones preferenciales en los acuerdos subregionales que puedan interesarles.

Esto no obstante, la aplicación del principio de otorgar un tratamiento especial a los países de menor desarrollo relativo ofrece dificultades de aplicación práctica.

En primer lugar, es difícil formular criterios objetivos adecuados para identificar cuáles son los países de menor desarrollo relativo. Se presentan a este respecto obstáculos similares, y quizás más serios, que para fijar las características diferenciales entre los países desarrollados y los países en desarrollo. Aumentan esas dificultades por las diferencias imperantes entre las distintas áreas en desarrollo. De la experiencia adquirida hasta ahora parece concluirse que la utilización de diversos índices económicos y principios teóricos para definir diversos grados de desarrollo económico no arroja resultados bastante convincentes y satisfactorios, y que resultados tanto o más aceptables podrían obtenerse recurriendo a procedimientos empíricos. En este sentido debería examinarse en el segundo período de sesiones de la UNCTAD la posibilidad de que fueran los propios países de cada región los que determinarían cuáles, dentro de ella, podrían ser considerados de menor desarrollo económico. Por lo que hace a América Latina, ya hay consenso sobre cuáles son los países de menor desarrollo económico relativo.

También hay dificultades en precisar la naturaleza, el alcance y las modalidades de instrumentación de las medidas especiales que pueden constituir el tratamiento más favorable que se otorgaría a los países de menor desarrollo relativo.

En la Carta de Argel, los países en desarrollo reconocieron que aún es prematuro determinar cuál es la combinación adecuada de tales medidas especiales, pero establecieron que pueden derivarse de una acción convergente tomada en estos diversos campos: *a)* política de productos básicos, incluidas las medidas de asistencia financiera y técnica para programas de diversificación; *b)* preferencias en el comercio de manufacturas y semimanufacturas; *c)* finan-

ciación del desarrollo; *d)* integración económica regional; *e)* comercio invisible, y *f)* promoción del comercio.

La complejidad de las cuestiones involucradas en las seis esferas de acción señaladas hizo que en la reunión de Argel se dispusiera la creación de un Grupo de Trabajo integrado por representantes de 15 países (cinco por cada grupo regional), que debería reunirse del 1º de diciembre de 1967 al 15 de enero de 1968, para proponer las disposiciones concretas que habrán de tomarse en cada una de dichas esferas de acción.

En la misma Carta de Argel se proponen criterios con respecto a algunos temas. Así, a propósito de la política de productos básicos se recomienda que en el segundo período de sesiones de la UNCTAD se preste especial atención a las necesidades de los países menos avanzados al reducir las barreras arancelarias y no arancelarias que dificultan el acceso a los mercados, tanto de los productos tropicales como de los productos de clima templado. También se recomienda reconocer reembolsos temporales, por lo menos parciales, de las cargas fiscales y de los derechos arancelarios impuestos a los productos que interesen especialmente a los países menos desarrollados.

En cuanto al comercio de manufacturas y semimanufacturas, se recomendó la aplicación de medidas para asegurar que, al establecerse un sistema general de preferencias, los países desarrollados puedan conceder trato especial a los países en desarrollo menos adelantados. Más concretamente, dicho sistema preferencial debe concebirse en forma tal que permita a los países de menor desarrollo relativo beneficiarse efectivamente del mismo. Todos los plazos del sistema deben ser flexibles a fin de que los países que actualmente se encuentran en las etapas primarias de su desarrollo puedan aprovechar sus ventajas en el tiempo. Las medidas de salvaguardia encaminadas a limitar o excluir determinadas exportaciones no deben aplicarse a los productos menos competitivos de los países menos avanzados. Se recomienda asimismo que se contraigan obligaciones concretas en materia de asistencia técnica y financiera en lo que respecta al establecimiento, en dichos países, de industrias orientadas hacia la exportación, con miras a los mercados tanto del mundo desarrollado como de otros países en desarrollo.

La experiencia que se adquiriera en el funcionamiento de dicho sistema de preferencias permitiría identificar la conveniencia y factibilidad de otras medidas que podrían adoptarse en favor de los países de menor desarrollo relativo, además de las señaladas anteriormente,

para estimular y facilitar el aprovechamiento efectivo de las oportunidades que tal sistema ofreciera a dichos países.

A esas medidas podrían agregarse otras, como la contenida en la Declaración de los Presidentes de América y recogida en la Carta del Tequendama, en el sentido de que en el marco de los acuerdos regionales o subregionales de integración económica se tenga en cuenta adecuadamente, con ventajas comerciales, financieras y de otro orden, la situación particular de los países de menor desarrollo relativo.⁹⁷

⁹⁷ El Tratado de Montevideo establece, en su artículo 32, medidas especiales que pueden ser acordadas dentro de la ALALC en favor de los países de menor desarrollo económico relativo, en particular el otorgamiento a los mismos de ventajas no extensivas a las demás partes contratantes.

Por otra parte, está siendo considerada en la ALALC la propuesta de que los países de menor desarrollo económico relativo latinoamericanos reciban, de los

Es menester, por otra parte, que en la consideración y proposición de disposiciones concretas en cada uno de los diversos campos en favor de los países de menor desarrollo relativo se tenga muy presente que la naturaleza y el alcance de esas disposiciones no debería afectar excesiva o innecesariamente los intereses de los demás países en desarrollo.

otros países del área, preferencias arancelarias sin reciprocidad; aspiración reiterada por aquéllos en diversas ocasiones. A este respecto el Consejo de Ministros de la ALALC, por su resolución 196 aprobada en la reunión de Asunción (agosto de 1967), requirió "al Comité Ejecutivo Permanente que, previos los estudios complementarios que se necesiten, proponga al Consejo de Ministros en su tercera reunión la política de la asociación sobre preferencias arancelarias sin reciprocidad que los países de la ALALC podrían otorgar a Centroamérica y Panamá, extensivas únicamente a los países de menor desarrollo económico relativo" y que "cuando lo estime del caso, el Consejo someterá esta materia a la Comisión Coordinadora ALALC-MCCA".

H. LA EXPANSIÓN DEL COMERCIO CON LOS PAÍSES DE ECONOMÍA CENTRALMENTE PLANIFICADA

Consideradas en conjunto, las exportaciones latinoamericanas a los países de economía centralmente planificada registraron una considerable expansión en el período 1960-66.

En términos porcentuales el valor total de esas exportaciones en 1966 fue 211 por ciento más alto que el alcanzado en 1960, lo que indica un ritmo de crecimiento más rápido que el registrado por las exportaciones de otras áreas en desarrollo a los mercados de los países socialistas (véase el cuadro 14). Sin embargo, esa tasa de crecimiento es menor y la significación de las cifras absolutas es considerablemente más reducida, si del total de los países latinoamericanos se excluyen las cifras correspondien-

tes a las exportaciones de Cuba. En efecto, excluyendo a Cuba, las exportaciones totales latinoamericanas a los países socialistas subieron de 149 millones de dólares en 1960 a 400 millones en 1966 (168 por ciento), lo que de todos modos indicaría una tasa de expansión más alta que la correspondiente a otras áreas en desarrollo.

La magnitud de las tasas de crecimiento indicadas guarda relación con el nivel relativamente bajo de las cifras absolutas que alcanzaba el comercio de exportación en el año tomado como base. Sin duda alguna, ha aumentado la proporción que tienen las exportaciones destinadas a los países socialistas en el total de

Cuadro 14

EXPORTACIONES DE LAS ÁREAS EN DESARROLLO A LOS PAÍSES SOCIALISTAS (Millones de dólares)

	<i>América Latina</i>	<i>Índice</i>	<i>África</i>	<i>Índice</i>	<i>Asia Sud-oriental</i>	<i>Índice</i>	<i>Asia del Medio Oriente</i>	<i>Índice</i>	<i>Total áreas en desarrollo</i>	<i>Índice</i>
1960	305	100	375	100	470	100	70	100	1 215	100
1961	580	190	325	87	485	103	80	114	1 475	121
1962	615	202	300	80	540	115	110	157	1 560	128
1963	550	180	410	109	585	124	130	186	1 675	138
1964	710	233	420	112	660	140	150	214	1 940	160
1965	935	307	570	152	740	157	135	193	2 380	196
1966	950	311	560	149	790	168	150	214	2 450	202

FUENTE: GATT, "Net work of total international trade", en *International Trade 1966* (1967).

Cuadro 15
EXPORTACIONES DE LOS PAÍSES DEL ÁREA GEOGRÁFICA LATINOAMERICANA
A LOS PAÍSES SOCIALISTAS
(Millones de dólares)

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
Argentina	61.1	56.5	78.7	55.1	152.7	196.2	227.1
Bolivia	—	—	—	—	—	—	—
Brasil	71.3	75.2	73.2	92.4	88.3	89.0	105.2
Colombia	2.2	2.0	1.1	3.6	7.4	9.9	15.9
Chile	0.6	1.2	1.2	2.2	2.3	7.3	5.5
Ecuador	—	0.1	0.1	0.7	—	—	—
México	1.0	0.2	6.0	3.6	17.5	61.2	8.5
Paraguay	—	—	—	—	—	—	—
Perú	0.1	0.2	2.0	7.9	11.8	15.3	21.3
Uruguay	13.1	14.3	24.1	11.1	13.0	10.1	16.4
Venezuela	—	—	—	0.1	0.1	3.0	0.1
Subtotal, países de la ALALC	149.4	149.7	186.4	176.7	293.1	392.0	400.0
Costa Rica	—	—	—	—	—	0.2	0.6
El Salvador	—	0.2	0.2	0.4	0.6	3.7	0.3
Guatemala	—	—	—	—	—	—	—
Honduras	—	—	—	—	—	—	—
Nicaragua	—	—	—	—	—	—	—
Países del mercado común centroamericano	—	0.2	0.2	0.4	0.6	3.9	0.9
Haití	—	—	—	—	—	—	—
Panamá	—	—	—	—	—	—	—
Rep. Dominicana	—	—	—	—	—	—	—
Guyana	—	—	—	—	—	—	—
Jamaica	—	—	—	—	—	—	—
Subtotal de todos los países enumerados	149.4	149.9	186.6	177.1	293.7	395.9	400.9
Cuba	147.2	453.1	412.8	353.9	410.8	522.1	—
Total general	296.6	603.0	599.4	531.0	704.5	918.0	—

FUENTE: Elaborado a base de las estadísticas oficiales de comercio exterior.

NOTA: No se pudo establecer el origen de las pequeñas discrepancias que muestran los datos por países con respecto a las cifras globales del cuadro anterior.

las exportaciones, pero esa proporción continúa siendo relativamente baja. Aquí nuevamente conviene mencionar la diferente significación que tiene el incluir o excluir las cifras correspondientes a las exportaciones cubanas. En efecto, incluyendo a Cuba, la proporción de las exportaciones latinoamericanas destinadas a los países socialistas se elevó del 3.6 por ciento en 1960 al 8.3 por ciento en 1966; en cambio, excluyendo a Cuba, esa proporción se elevó de 1.9 a 3.7 entre los dos años indicados.

Al analizar la evolución reciente de las exportaciones latinoamericanas hacia los países socialistas conviene referirse separadamente a Cuba, por un lado, y por otro, al resto de los países latinoamericanos. Tal como lo indican las cifras del cuadro 15, en 1960 el valor de las

exportaciones cubanas hacia los países socialistas alcanzó una cifra casi igual a la de las exportaciones de todos los demás países latinoamericanos con el mismo destino. Sin embargo, esa situación cambió radicalmente desde 1961, pues mientras las exportaciones cubanas tendieron a concentrarse principalmente en los mercados socialistas (reduciéndose las destinadas a otras áreas), las del resto de los países latinoamericanos se mantuvieron en los mismos niveles de 1960 y los aumentos que registraron en los años siguientes fueron, en términos relativos, inferiores a los que registraron las exportaciones cubanas. Como resultado de ello, el valor total de las exportaciones cubanas hacia los mercados socialistas ha sido desde 1961 mucho más alto que las del conjunto de los demás

países latinoamericanos. Mientras la mayor tasa de crecimiento de las exportaciones cubanas a los países socialistas refleja principalmente una redistribución geográfica, el crecimiento observado por las de los restantes países latinoamericanos representa en gran parte una conquista de nuevos mercados.

Hay otros aspectos que conviene destacar en la evolución reciente del comercio de exportación entre las dos áreas que se están examinando. Entre 1960 y 1963, el crecimiento de las exportaciones latinoamericanas (excluida Cuba) fue relativamente pequeño en términos absolutos, pero alcanzó cifras de mayor significación en cada uno de los años 1964 y 1965. En 1966 se interrumpió la tendencia de expansión, ya que las cifras de ese año muestran un aumento de sólo 5 millones de dólares con respecto al año anterior. En realidad la expansión de las exportaciones latinoamericanas (excluidas las de Cuba) al área socialista se concentró en los años 1964 y 1965, por lo que conviene examinar con más detalle los factores que contribuyeron a determinarla.

Importa señalar en primer lugar que el número de países latinoamericanos que exporta a los mercados socialistas es muy reducido; de hecho, cerca del 80 por ciento de las exportaciones latinoamericanas (excluida Cuba) del período 1964-66 correspondió solamente a dos países, Argentina y Brasil, distribuyéndose el saldo principalmente en otros cuatro países, Colombia, México, Perú y Uruguay. En segundo lugar se advierte que el incremento registrado en las exportaciones del período 1964-66 con respecto a las de 1960-63 se concentró en su mayor parte en Argentina y ocasionalmente (en el año 1965) en México. Las cifras del cuadro 15 muestran que no es posible hacer generalizaciones con respecto a la evolución de las exportaciones de países individuales, pues mientras en algunos casos se registraron períodos de relativo estancamiento (las de Argentina entre 1960 y 1963, las de Brasil entre 1960 y 1965), en otros casos se observan fluctuaciones pronunciadas (principalmente las de México y Uruguay) o bien un crecimiento sostenido pero de escasa significación en términos absolutos, como ocurre en las exportaciones de Colombia y el Perú.

Por otra parte, así como existe un alto grado de concentración del origen de las exportaciones en unos pocos países, se observa también una elevada concentración en el destino geográfico de las mismas. En efecto, refiriéndose al período 1964-66 (y siempre con exclusión de las exportaciones cubanas), se observa que la mayor parte de las exportaciones latinoamericana-

nas se destinaron a la Unión Soviética, Alemania Oriental, Checoslovaquia, Polonia y China continental. La expansión de las exportaciones de la Argentina se concentró en su mayor parte en la Unión Soviética y China continental. En el caso del Brasil, por lo contrario, la participación de la Unión Soviética descendió durante los años 1965-66 con respecto a la que tuvo en los años 1963-64, mientras que registraron aumentos las destinadas a Alemania Oriental, Checoslovaquia y Hungría. En general podría afirmarse que las exportaciones de cada país latinoamericano registraron a lo largo de este período fluctuaciones muy pronunciadas con respecto a los diferentes países de destino, lo que podría atribuirse indudablemente al plazo relativamente corto de los convenios comerciales bajo los cuales se han realizado tales exportaciones.

El comercio de algunos países latinoamericanos con los del área socialista se realiza principalmente a base de acuerdos bilaterales a corto y mediano plazo, que suelen incluir listas indicativas de productos y un mecanismo bilateral de pagos con *swings* de magnitud limitada cuyos saldos de ordinario sólo pueden gastarse en el país deudor. Las transacciones en monedas convertibles han estado generalmente circunscritas a las exportaciones hechas a la China continental, algunos de los acuerdos hechos con Checoslovaquia y las ventas de cereales de la Argentina a la Unión Soviética. En todo caso, parecería que el régimen de estricto bilateralismo que ha predominado en la mayoría del intercambio comercial entre países latinoamericanos y socialistas constituye la principal limitación que ha enfrentado el comercio entre las dos áreas, agravado por factores tales como la preferencia de los importadores latinoamericanos por productos y marcas conocidos de los países desarrollados de economía de mercado, deficiencias en la promoción y comunicación comercial entre los exportadores de uno y otro lado y cierta inseguridad en el suministro futuro de repuestos y en el servicio de los equipos que podrían adquirirse en los países socialistas.

Algunas de estas limitaciones y deficiencias tienden a desaparecer, particularmente mediante una nueva modalidad de acuerdos comerciales de los que es un ejemplo el negociado entre la Unión Soviética y el Brasil en agosto de 1966. En virtud de este acuerdo, la Unión Soviética garantiza el suministro de maquinaria y equipos soviéticos de varias clases durante un período de tres años y por un valor de 100 millones de dólares, con un crédito de 8 años y un interés anual del 4 por ciento. En enero de 1967 se suscribió un acuerdo similar entre Chile y la

Anexo I
ESTADOS UNIDOS, CEE, REINO UNIDO Y JAPON: GRAVÁMENES ARANCELARIOS Y RESTRICCIONES NO ARANCELARIAS PARA LA IMPORTACIÓN DE PRODUCTOS DE INTERÉS PARA AMÉRICA LATINA

NAB	Productos	Estados Unidos			CEE			Reino Unido			Japón				
		Gravámenes arancelarios		Restricciones no arancelarias, etc.	Gravámenes arancelarios		Restricciones no arancelarias, etc.		Gravámenes arancelarios		Restricciones no arancelarias, etc.	Gravámenes arancelarios		Restricciones no arancelarias, etc.	
		Ex R. Kennedy	Post R. Kennedy		Ex R. Kennedy	Post R. Kennedy	CEE	R. F. de Alemania	Francia	Ex R. Kennedy		Post R. Kennedy	Ex R. Kennedy		Post R. Kennedy
0201	A Carne de ganado vacuno, fresca y refrigerada	lb. 3 ¢	(3 ¢)	—	20%	(20%)	TM; SPR; SEX	CES	—	{ lb. 2/3 d; 3/4 d; 20%	(2/3 d; 3/4 d; 20%)	SPR	25%	(25%)	CG
0303	Mariños y demás crustáceos; y moluscos	—	—	—	—	—	—	ex SPR	—	—	—	—	—	—	CG
	Langostas	—	—	—	15%	14%	—	—	—	—	—	—	5; 15%	5; 7.5%	—
	Camarones	22.5%	11%	—	—	—	—	—	—	—	—	—	5; 15%	5; 7.5%	—
	Almejas	20%	14%	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	Ostras conservadas herméticamente	lb. 4.5; 6.0 ¢	2.2; 3.0 ¢	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	Los demás	0	0	—	18.25%	12.25%	—	—	—	—	—	—	10; 15%	(10; 15%)	—
0801	A Plátanos frescos	0	0	—	20%	(20%)	—	—	RC	cwt 7s 6d	(7s 6d)	CG(AD)	70%	(70%)	—
0801	B Cocos, etc., frescos o secos...	u. 0.125 ¢	0	—	5%	2.5%	—	—	—	0	0	—	20%	10%	—
	Coco de Brasil	lb. 1.125 ¢	0	—	3%	0	—	—	—	0	0	—	20%	10%	—
	Anacardo	lb. 0.7 ¢	0	—	5%	2.5% (2.5) ¢	—	—	—	10%	(10%)	—	20%	5%	—
ex 0802	A Naranjas	lb. 1 ¢	(1 ¢)	—	15-20%	(15-20%)	CC; SPR	—	SEX: SPR	{ 10% cwt (3s6d) ¢	5% (3s6d) ¢	—	20; 40%	(20; 40%)	CG
ex 0802	B Las demás cítricas...	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
ex 0802	B Toronjas	lb. 0.9-1.5 ¢	0.8-1.3 ¢	—	12%	6%	—	—	SEX: SPR	cwt 5s	(5s)	CG(AD)	20%	(20%)	CG
0901	Café	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	Sin tostar	0	0	—	16; 21%	9.6; 13% ¹	—	II	II; RC	cwt 9s4d	4s 8.4d	—	30% (10%) ^a	0	II
	Tostado	0	0	—	25; 30%	15; 18%	—	II	II; RC	cwt 12s6d	6s 3d	—	35%	(35%)	CG; II
0902	Te	0	0	—	18; 23%	9; 11.5%	—	II	II; RC	0	0	—	5-35%	0-35%	ex CG
ex 0904	Pimienta	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	Pimienta no molida	0	0	—	25%	12.5%	—	—	—	cwt 4s6d	0	—	5-25%	0	—
	Pimienta molida	lb. 3 ¢	1.5 ¢	—	20%	17%	—	—	—	10%	(10%)	—	15; 25%	5; 10%	—
1001	Trigo	{ Bushel de 60 lb. 21 ¢; lb. 100; 52 ¢	{ 21 ¢ (52 ¢)	C; SEX	20%	(20%)	TM; SPR; SEX	—	CES	0; 10%	0; 10%	—	20%	(20%)	CES; SPR
1005	Maíz	{ Bushel de 56 lb. 23 ¢	{ (25 ¢)	—	7; 9%	(7; 9%)	TM; SPR; SEX	—	CES	0; 10%	0; 5; 10%	—	0; 10% (0) ^a	(0; 10%)	—
1006	Aroz	—	—	—	9-16%	(9-16%)	TM; SPR; SEX	CES	CES	—	—	—	15% (0) ^a	(15%)	CES; SPR
	Aroz con o sin cáscara	lb. 1.25; 1.5 ¢	(1.25; 1.5 ¢)	SEX	—	—	—	—	—	0	0	—	—	—	—
	Aroz pulido	lb. 2.5 ¢	(2.5 ¢)	SEX	—	—	—	—	—	cwt 6 s	3s	—	—	—	—
	Aroz partido	lb. 0.3 ¢	(0.3 ¢)	SEX	—	—	—	—	—	cwt 6 s	3s	—	—	—	—
1201	A Cacahuets (mani)	lb. 4.25 ¢	(4.25 ¢)	C; SEX	0	0	—	—	ex RC; CES	10%	10%	—	20% (10%) ^a	0; 20%	CG
1201	C Semillas de ricino	lb. 0.25 ¢	0	—	0	0	—	—	CES	7.5% (0) ^a	(7.5%)	—	0	0	—
ex 1507	C Aceites vegetales...	—	—	ex C; ex SEX	—	—	—	—	ex RC; CES	—	—	—	—	—	—
	Aceite de oliva	lb. 3.8 ¢ ^b	(3.8 ¢)	—	17; 20%	(17; 20%)	—	—	—	(10%)	10%	—	0	0	—
	Aceite de coco	lb. 0.5 ¢	(0.5 ¢)	—	—	—	—	—	—	15%	(15%)	—	10%	(10%)	—
	Aceite de palma	lb. 3 ¢	(3 ¢)	—	9; 14%	(9; 14%)	—	—	—	—	—	—	10%	8%	—
	Aceite de soja	45%	22.5%	—	—	—	—	—	—	—	—	—	Kg 28	(28 Y)	CG
	Aceite de semilla de ricino	lb. 1.5 ¢	7.5%	—	ex 0; 8%	(0; 8%)	—	—	—	(12.5%)	12.5%	—	10%	(10%)	—
	Aceites para uso industrial (excepto de ricino)	—	—	—	5; 8% (0) ^a	0	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1602	Otros preparados de carne	—	—	—	{ 20-22% *25; 26%	{ 16-20% (25; 26%)	TM; ex SEX	CES; ex CG OCB	—	—	—	ex PR (—AES)	20; 25%	15; 25%	ex CG
	Carne de vacuno conservado herméticamente	15%	7%	—	—	—	—	—	—	*20%	15%	—	25%	(25%)	—
	Carne de vacuno salada, o ahumada	{ 10% lb. 3 ¢	{ 10% lb. 3 ¢	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	Carne de cerdo preparada	lb. 3 ¢	(3 ¢)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	Los demás	{ 10; 20% lb. 3; 10 ¢	{ 5; 10% 1.5-5 ¢	—	—	—	—	—	—	{ 5-15% lb. 3 ¢	{ (5-15%) (lb. 3 ¢)	—	—	—	—
1603	Extractos y jugos de carne	lb. 3.75 ¢	1 ¢	—	—	—	—	—	—	—	—	—	30%	20%	—
	En envases de más de 20 kg	—	—	—	*2%	0%	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	En envases de menos de 20 kg	—	—	—	9; 24%	7; 20%	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	De carne de vacuno	—	—	—	—	—	—	—	—	20%	10%	—	—	—	—
	De los demás	—	—	—	—	—	—	—	—	10%	(10%)	—	—	—	—
1701	Azúcar	{ eav 10.1-12.3%	{ (10.1-12.3%)	CB	80%	(80%)	(desde TM julio de 1968)	CC; CES	RC; CES	eav 1.5-10.7%	(1.5-10.7%)	CG; SPR	eav 52.76%	{ (52.76%)	ex CG; SPR
1801	Cacao en grano	0	0	—	9%	5.4% ^a	—	—	II	eav 0.9-3%	0	—	5%	0	—
1803	Pasta de cacao	lb. 0.625 ¢	0	—	25%	15% ^a	—	—	II	cwt 3s	0	—	20%	10%	—
1804	Mantecca de cacao	6.25%	3%	—	20%	12% ^a	—	—	II	cwt 2s4d	0	—	9%	5%	—
1805	Cacao en polvo sin azucarar	lb. 0.75 ¢	0.37 ¢	—	27%	16% ^a	—	—	II	cwt 3s	0	—	30%	(30%)	II

NAB	Productos	Estados Unidos			CEE			Reino Unido			Japón			
		Gravámenes arancelarios		Restricciones no arancelarias, etc.	Gravámenes arancelarios		Restricciones no arancelarias, etc.		Gravámenes arancelarios		Restricciones no arancelarias, etc.	Gravámenes arancelarios		Restricciones no arancelarias, etc.
		Ex R. Kennedy	Post R. Kennedy		Ex R. Kennedy	Post R. Kennedy	CEE	R. F. de Alemania	Francia	Ex R. Kennedy		Post R. Kennedy	Ex R. Kennedy	
5305	Lana y pelos cardados y peinados	---	---	---	0	0	---	SPR	L; SPR	10%	(10%)	SPR	---	---
	Tops de lana	10%	5%	---	---	---	---	---	---	---	---	---	0	0
	"Roving"	10%	5%	---	---	---	---	---	---	---	---	---	5%	(5%)
	Los demás	{ lb. 27.75 ¢ + 6.25%	{ (27.75 ¢ + 6.25%) }	---	---	---	---	---	---	---	---	---	0	0
5501	Algodón sin cardar ni peinar	---	---	SEX; CG	0	0	---	---	---	---	---	---	0	0
	Blanqueado	---	---	---	---	---	---	---	---	10	5	---	---	---
	No blanqueado	---	---	---	---	---	---	---	---	0	0	---	---	---
	Con fibra menor del 1/8"	0	0	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
	Con fibra entre 1 1/8" y 1 11/16"	lb. 3.5 ¢	(3.5 ¢)	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
	Con fibra mayor de 1 11/16"	lb. 1.75 ¢	(1.75 ¢)	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
5509	Los demás tejidos de algodón	2.5-25%*	1.9-19%*	CB ¹	14-19%	13-16%	CB ¹	LL ²	---	{ lb. 9d + 17.5%;	17.5%	CG (India; Hong Kong)	10-25%	7-17.5%
5704	Otras fibras textiles vegetales	---	---	---	0	0	---	ex SPR	---	---	---	---	0	0
	No elaborado	0	0	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
	Sisal, elaborado	8%	(8%)	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
	Los demás	8%	4%	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
	"Coir fibre"	---	---	---	---	---	---	---	---	*10%	10%	---	---	---
	Otros, no cardado ni peinado	---	---	---	---	---	---	---	---	0-20%	0	---	---	---
	Otros, cardado o peinado	---	---	---	---	---	---	---	---	10%	5%	---	---	---
6203	Sacos y talegas tejidos	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	CG (India; Pakistán; Irlanda)	---	---
	No blanqueados ni colorados	eav 6.4%	2.9%	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
	Blanqueados o colorados	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
	De yute, no usado	10.9%	5.45%	---	*23%	15-20%	---	---	---	---	---	CES	23%	20%
	De yute, usado	---	---	---	11%	8%	---	---	---	0	0	CES	0	0
	De fibras sintéticas	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	20%	10%
	Los demás	---	---	---	{ 10-19% (8; 15%)/ 4-15% ¹	8-10%	---	---	---	17.5-33 1/3%	(17.5-33 1/3%)	---	15-20%	7.5-10%
7301	Hierro en bruto	---	---	---	---	0; 4%	---	---	---	0; 10%	0; 8%	---	10%	5%
	Fundición especular, que contiene cromo, molibdeno, tungsteno...	eav 15%	(15%)	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
	que no contiene cromo...	eav 1%	(1%)	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
	Otros que contienen cromo, molibdeno, tungsteno	ton 56.25 ¢	28 ¢	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
	Otros, que no contienen cromo...	eav 0.4%	0	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
7401	Cobre en bruto	eav 4.1-25.4%*	2.2-12.7%	---	0	0	---	---	ex L	0; 10%	0; 5%	---	0-10%	0; 10%
7801	Plomo en bruto	eav 9.8%	(9.8%)	---	(0; 4.5%)	0; 4.5%	---	---	---	eav 0-10%	0; 3%	---	10-20%	5-12%

FUENTES: GATT: Preliminary summary of the results of the Kennedy Round Negotiations for products of interest to developing countries. (COM. TD/46 y addenda 1, 2, 5 y 6, julio, 1967); UNCTAD: Las negociaciones arancelarias Kennedy: Evaluación preliminar de los resultados, en particular por lo que se refiere a los países en desarrollo, tercera parte: efectos sobre el acceso a los mercados de determinados productos de exportación de interés para los países en desarrollo. (TD/61 Supp. 3, sept. 1967). Resúmenes aranceles nacionales; GATT: Notifications of import restrictions applied inconsistently with the provisions of GATT and not covered by waivers (L/2740 y addenda 1 a 14, 1967); Information on import restrictions applied by developed countries on the products of export interest to developing countries (COM/TD/W/60, julio, 1967).

Las informaciones para Estados Unidos se extrajeron del documento GATT L/2558, add 6 (marzo, 1966); y para Francia, del documento GATT: COM. TD/W/19 (marzo 1966) y L/2817 (julio 1967); GATT: Information on state trading, subsidies and taxes in industrialized countries (COM. TD/W/34, nov. 1966).

SÍMBOLOS: () Paréntesis significa gravámenes no negociados; TM: Tasa móvil; CC: Control de calidad; DS: Derecho especial; SPR: Subsidio para producción; SEX: Subsidio para exportación; CES: Comercio del estado; II: Impuestos internos; C: Cuota; CG: Cuota global; CB: Cuota bilateral; L: Licencia; LL: Licencia, que se exige para la importación, pero que en general se sigue un criterio liberal para su concesión; PR: Prohibida la importación (—ALE): Se aplica excepto área de libra esterlina; (AD): Se aplica área de dólares; RC: Restricción cuantitativa; *: Rubro de mayor importancia; d: Penique; s: Chelín; cwt: Quinial (112 lb.); ton: toneladas; eav: equivalente ad valoram.

NOTA GENERAL: Esta lista se refiere sólo a algunos productos de especial interés para la exportación de América Latina, seleccionados tomando en cuenta los siguientes documentos: UNCTAD, Informe sobre artículos cuya exportación ofrece interés para los países en desarrollo (Doc. TD/B/C.2/20, marzo de 1967); GATT Products notified as being of export interest to less-developed countries. Note by the Secretariat (COM. TD/23, junio de 1966). Memorandum de las Misiones Latinoamericanas ante la CEE, (febrero de 1966).

* Se aplica a la importación de abril a noviembre.

¹ Incluye el peso de envase.

² Se reserva el derecho a recurrir al gravamen anterior en el caso de desorganización del mercado.

³ Derechos actualmente aplicados.

⁴ Más un derecho adicional.

⁵ Promedios de los derechos aplicados por los países de la Comunidad Europea de Carbón y Acero (CECA).

⁶ Se aplica sobre el contenido neto de zinc.

⁷ Se aplica a todos los países excepto los países europeos, países asociados a la CEE, Chipre, Kenya, Sierra Leona, Uganda, Jamaica y Trinidad y Tabago.

⁸ Se aplica conforme al acuerdo a largo plazo relativo a los textiles de algodón.

⁹ Consolidación de una rebaja que fue realizada con carácter temporal en virtud de la Convención de Yaoundé.

¹⁰ La aplicación del derecho había sido suspendida provisionalmente.

¹¹ Se reducirán derechos cuando se suprima el método de evaluación aduanera de American Selling Price.

Anexo II

FLETES MARÍTIMOS DE LÍNEAS REGULARES EN EL COMERCIO DE EXPORTACIÓN DE CINCO PAÍSES LATINOAMERICANOS: ARGENTINA, BRASIL, CHILE, PERÚ Y URUGUAY

(Tarifas de fletes a fines de 1966)

1. FLETES MARÍTIMOS EN EL COMERCIO DE EXPORTACIÓN DE ARGENTINA CON EL REINO UNIDO Y EUROPA DEL NORTE
(Puertos del Mar del Norte y del Báltico)^a

Producto	Exportación 1965 ^b (toneladas)	Valor job (dóla- res/to- nelada)	Flete ^b incli- do re- cargos (dó- lares)	Flete sobre valor job (porcen- tajes)
Alpiste	14 921	75.48	18.72	24.8
Arroz				
descascarado	19 447	87.76	20.80	23.7
Harina de pescado	2 165	94.42	27.56	29.2
Aceite de pescado	1 161	129.09	44.20	34.2
Legumbres secas	10 927	155.71	23.92	15.4
Extracto				
de quebracho	27 807	165.51	19.76	11.9
Grasa y sebo	4 182	174.88	42.12	24.1
Conservas, frutas y legumbres	4 398	207.45	43.16	20.8
Aceites				
comestibles	74 062	266.92	44.20	16.6
Cueros salados	37 834	280.93	43.68	15.6
Vinos				
en cajones	27	319.27	80.08	25.1
Fruta desecada	1 045	320.21	31.72	9.9
Té	6 775	536.74	46.28	8.6
Lana sucia	42 900	748.10	44.20	5.9
Carne vacuna con- gelada y enfriada	190 094	619.92	93.60 ^d	15.1
Manzanas	186 531	117.24	82.73 ^d	70.6
Conservas de carne	12 240	872.60	31.72	3.6
Máquinas para calcular y contabilidad	219	6 387.78	208.00	3.3

2. FLETES MARÍTIMOS EN EL COMERCIO DE EXPORTACIÓN DEL BRASIL CON PUERTOS DE LA COSTA ATLÁNTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Producto	Exportación 1965 ^a (toneladas)	Valor job (dóla- res/to- nelada)	Flete ^b incli- do re- cargos (dó- lares)	Flete sobre valor job (porcen- tajes)
Maíz	6 311	54.25	70.55	130.0
Madera de rollizos	4 943	94.21	29.50	31.3
Pino Brasil aserrado	14 367	80.15	21.19	26.4
Extractos curtientes	1 853	127.43	26.25	20.6
Jugos de fruta	2 249	351.22	78.90	22.5
Cacao	68 243	280.86	39.50	14.1
Algodón en rama	97	482.98	38.50	8.0
Banana desecada	87	511.30	73.00	14.3
Café en grano	376 569	874.92	45.83	5.2
Lana sucia	732	1 104.26	68.64	6.2
Fibra de yute y sisal en fardos	23 712	157.59	40.00	25.4
Conservas de carne	9 909	737.60	31.50	4.3
Tejidos de algodón, lana y lino	3 832	1 066.34	101.00	9.5

FUENTES: Tarifas publicadas por las conferencias marítimas y Anuarios de Comercio Exterior de los países incluidos.

^a Incluye Alemania, Bélgica, Checoslovaquia, Dinamarca, Finlandia, Francia, Gran Bretaña, Holanda, Irlanda, Islandia, Noruega, Polonia, Suecia y Suiza.

^b Tonelaje incluye la totalidad de las exportaciones a los países referidos.

^c Flete de Buenos Aires a Amberes.

^d Flete en cámara frigorífica.

FUENTES: Las del cuadro anterior.

^a Véase la nota ^a del cuadro 1 anterior.

^b Flete de Santos a Nueva York.

3. FLETES MARÍTIMOS EN EL COMERCIO DE EXPORTACIÓN DEL BRASIL CON EL REINO UNIDO Y EUROPA DEL NORTE (Puertos del Mar del Norte y del Báltico)^a

Producto	Exportación 1965 ^b (toneladas)	Valor fob (dóla-res/tonelada)	Flete ^c incluido re-cargos (dó-lares)	Flete sobre valor fob (porcen-tajes)
Maíz	58 049	50.21	28.60	57.0
Madera de rollizos	18 884	194.15	42.50	21.9
Pino Brasil aserrado	197 009	90.04	28.53	31.7
Extractos curtinetes	4 793	133.13	23.50	17.7
Jugos de fruta	3 733	311.59	69.00	22.1
Cacao	5 820	334.29	41.50	12.4
Algodón en rama	117 226	491.37	52.00	10.6
Banana desecada	28	464.61	35.60	7.7
Café en grano	286 772	893.89	43.30	4.8
Lana sucia	9 920	926.63	55.40	6.0
Fibra de yute y sisal en fardos	63 497	171.04	33.00	19.3
Arroz sin cáscara	25 024	114.30	27.60	24.1
Conservas de carne	4 156	767.50	29.40	3.8
Tejidos de algodón, lana y lino	245	944.18	82.00	8.7

FUENTES: Véanse las del cuadro 1 anterior.

^a Véase la nota ^a del cuadro 1 anterior.

^b Véase la nota ^b del cuadro 1 anterior.

^c Flete de Santos a Amberes.

4. FLETES MARÍTIMOS EN EL COMERCIO DE EXPORTACIÓN DE CHILE CON PUERTOS DE LA COSTA DEL PACÍFICO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Producto	Exportación 1965 ^a (toneladas)	Valor fob (dóla-res/tonelada)	Flete ^b incluido re-cargos (dó-lares)	Flete sobre valor fob (porcen-tajes)
Salitre en bolsas	6 780	32.09	24.25	75.5
Madera en bruto	150	89.70	33.22	37.0
Papel para diarios	82	107.92	31.36	29.1
Harina de pescado	4 782	125.16	34.92	27.9
Ajos	281	200.50	55.93	27.9
Legumbres secas	600	209.62	39.65	18.9
Vinos en cajones	409	246.10	46.35	18.8
Aceitunas	168	416.08	45.76	11.0
Cobre electrolítico	12 178	799.69	44.60	5.6
Lana sucia	1 370	995.98	71.38	7.2
Alambre de cobre	6 261	919.37	45.42	4.9

FUENTES: Véanse las del cuadro 1 anterior.

^a Véase la nota ^b del cuadro 1 anterior.

^b Flete de Valparaíso a San Francisco.

5. FLETES MARÍTIMOS EN EL COMERCIO DE EXPORTACIÓN DE CHILE CON EL REINO UNIDO Y EUROPA DEL NORTE (Puertos del Mar del Norte y del Báltico)^a

Producto	Exportación 1965 ^a (toneladas)	Valor fob (dóla-res/tonelada)	Flete ^b incluido re-cargos (dó-lares)	Flete sobre valor fob ^c (porcen-tajes)
Lana sucia	3 687	952.25	57.68	6.1
Manzanas frescas	14 161	117.75	82.40	70.0
Salitre sódico en sacos	15 137	32.13	10.50	32.7
Aceite de pescado	7 942	172.61	23.07	13.4
Ciruelas secas	1 619	200.24	31.00	15.5
Legumbres secas	13 809	186.62	23.07	12.4
Madera de pino aserrada	25 481	47.89	30.90	64.5
Madera en bruto	2 253	71.78	30.28	42.2
Cobre electrolítico y refinado	158 591	787.46	20.08	2.5
Vino en cajones	40	329.45	80.34	24.4
Alambre de cobre	17 289	753.90	38.21	5.1

FUENTES: Véanse las del cuadro 1 anterior.

^a Véase la nota ^a del cuadro 1 anterior.

^b Véase la nota ^b del cuadro 1 anterior.

^c Flete de Valparaíso a Amberes.

6. FLETES MARÍTIMOS EN EL COMERCIO DE EXPORTACIÓN DEL PERÚ CON PUERTOS DE LA COSTA ATLÁNTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Producto	Exportación 1965 ^a (toneladas)	Valor fob (dóla-res/tonelada)	Flete ^b incluido re-cargos (dó-lares)	Flete sobre valor fob (porcen-tajes)
Algodón	7 526	781.24	46.00	5.9
Pescados frescos, refrigerados o congelados	2 983	150.99	95.00	62.9
Café en grano	27 541	842.67	39.00	4.6
Plomo refinado	24 472	302.47	16.73	5.5
Azúcar refinado	276 519	116.17	27.00	23.2
Cobre electrolítico	34 007	695.53	18.21	2.6
Conservas de pescado y marisco	4 142	392.55	45.00	11.5
Harina de pescado	213 003	103.13	23.00	22.3
Alfombras de lana	12	2 724.10	220.00	8.1
Legumbres secas	1 374	206.63	30.00	14.5
Chapas de madera aserrada	3 866	143.62	36.00	25.1

FUENTES: Véanse las del cuadro 1 anterior.

^a Véase la nota ^b del cuadro 1 anterior.

^b Flete de El Callao a Nueva York.

7. FLETES MARÍTIMOS EN EL COMERCIO DE EXPORTACIÓN DEL URUGUAY CON PUERTOS DE LA COSTA ATLÁNTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Producto	Exportación 1965 ^a (toneladas)	Valor job (dólares/tonelada)	Flete ^b incluido re-cargos (dólares)	Flete sobre valor job (porcentajes)
Alpiste	50	74.99	40.19	53.6
Arroz	502	127.00	37.35	29.4
Lana sucia	16 835	1 225.42	67.35	5.5
Carne bobina congelada	50	599.98	155.07	25.8
Caseína	696	679.56	43.57	6.4
Conservas de carne	7 162	488.97	36.92	7.6
Extracto de carne	71	12 147.65	47.54	0.4
Jugo de fruta	110	739.85	72.44	9.8
Lana peinada en tops	735	2 074.00	111.49	5.4
Tejidos	273	4 294.94	134.69	3.1

FUENTES: Véanse las del cuadro 1 anterior.
^a Véase la nota ^b del cuadro 1 anterior.
^b Flete de Montevideo a Nueva York.

8. FLETES MARÍTIMOS EN EL COMERCIO DE EXPORTACIÓN DEL URUGUAY CON EL REINO UNIDO Y EUROPA DEL NORTE (Puertos del Mar del Norte y del Báltico)^a

Producto	Exportación 1965 ^b (toneladas)	Valor job (dólares/tonelada)	Flete ^c incluido re-cargos (dólares)	Flete sobre valor job (porcentajes)
Arroz	9 658	107.30	20.00	18.6
Cebada	1 194	50.38	15.00	29.8
Lana sucia	24 472	1 185.48	48.50	4.1
Carne bovina congelada	22 557	542.97	95.00	17.5
Conservas de carne	11 242	611.45	38.00	6.2
Extracto de carne	264	13 076.98	66.00	0.5
Lana peinada en tops	5 459	2 085.10	52.00	2.5
Cueros vacunos salados	405	106.25	33.00	31.1
Tripas bovinas saladas	460	656.64	47.50	7.2
Harina de carne	804	61.02	35.50	58.2

FUENTES: Véanse las del cuadro 1 anterior.
^a Véase la nota ^a del cuadro 1 anterior.
^b Véase la nota ^b del cuadro 1 anterior.
^c Flete de Montevideo a Amberes.

Unión Soviética por valor de 15 millones de dólares (con una participación directa del sector privado en la cuantía de 2 millones de dólares). Una característica importante de estos acuerdos es que la amortización de los créditos se hará con exportaciones de productos manufacturados de los países latinoamericanos (25 por ciento en el caso del Brasil y 30 en el de Chile).

Aunque estos acuerdos siguen basándose en el bilateralismo comercial y financiero, ofrecen mayor flexibilidad con la utilización de moneda convertible en cuentas recíprocas y con la cláusula que permite transferir los saldos del intercambio a terceros países, precio acuerdo de las partes contratantes. Otro aspecto que interesa destacar es la modalidad aplicada a la cláusula de la nación más favorecida (en el acuerdo comercial entre Chile y la Unión Soviética), al estipular que las ventajas, franquicias y privilegios otorgados bajo esta cláusula no se extenderán a las que cualquiera de las partes contratantes pueda otorgar a países limítrofes, a los que emanen de posibles uniones aduaneras ni a los acordados por Chile en favor de otro país latinoamericano con motivo de su participación

en zonas de libre comercio u otros pactos económicos regionales.

No es posible aún evaluar la contribución que esta nueva modalidad de acuerdos comerciales pueda hacer al establecimiento de corrientes comerciales estables y permanentes entre países de las dos áreas, ni si tales acuerdos se extenderán a un mayor número de países. En todo caso, sí correspondería señalar que uno de los objetivos anunciados en la primera UNCTAD —la realización de acuerdos comerciales de largo plazo— no ha sido alcanzado, aunque no pueda indicarse en este momento de qué lado han surgido las dificultades o los obstáculos para su negociación.

Por parte de los países latinoamericanos existe indudablemente el interés de promover una mayor expansión del comercio con los países socialistas y para ello han reiterado en la Carta del Tequendama algunos de los principios y bases con arreglo a los cuales sería posible promover esa mayor expansión. Los planteamientos hechos por los países latinoamericanos en esa Carta se consideran las medidas equivalentes al

libre acceso y tratamiento preferencial que los países en desarrollo demandan de los países desarrollados, medidas que al ser adecuadamente instrumentadas permitirían aprovechar considerablemente las grandes potencialidades de comercio recíproco que existen entre países de las dos áreas. Para ese efecto los países latinoamericanos consideran necesario:

a) Que los países socialistas incluyan en sus planes de compra volúmenes crecientes de productos originarios de países en desarrollo y asignen en favor de éstos proporciones cada vez mayores de los aumentos de sus importaciones de manufacturas y semimanufacturas;

b) Que los países socialistas tomen las medidas necesarias para reducir los márgenes entre los precios de importación y los de venta inter-

nos de los productos originarios de países en desarrollo, a fin de promover su consumo;

c) Que en los casos de acuerdos bilaterales en los que se establezcan cuentas recíprocas de pago se acuerde mayor flexibilidad para la utilización de los saldos en favor de los países en desarrollo tanto dentro del área socialista como fuera de ella, estableciendo al mismo tiempo las condiciones adecuadas para que se eleve gradualmente la proporción del comercio bilateral que se liquide en divisas convertibles;

d) Que se otorguen condiciones preferenciales de acceso a los productos originarios de los países en desarrollo, entre ellas el establecimiento en sus políticas de compras de márgenes de tolerancia en materia de precios y plazos de entrega.

CARTA DEL TEQUENDAMA

PREÁMBULO

La primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) identificó y definió los problemas que plantean las relaciones económicas internacionales, en especial las condiciones en que se realizan el comercio exterior y el desenvolvimiento económico y social de los países en desarrollo.

El Acta Final de la Conferencia recogió una serie de principios y recomendaciones sobre medidas y programas de acción, cuya ejecución hubiera permitido solucionar muchos de los problemas entonces planteados y sentar las bases para un mejor ordenamiento del comercio mundial y una más eficaz cooperación económica internacional.

Los países en desarrollo, tomando en cuenta los trabajos realizados por los órganos de la Conferencia, desean, entre otros objetivos fundamentales, alcanzar con ocasión del segundo período de sesiones de la UNCTAD, acuerdos concretos con los países desarrollados, sobre cuestiones específicas.

Los países miembros de la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA) reafirman dicha posición y destacan la urgencia de que en la II UNCTAD se establezcan mecanis-

mos institucionales y se adopten medidas eficaces que permitan, con la colaboración de los países desarrollados, el máximo logro de las metas proclamadas por las Naciones Unidas para el Decenio del Desarrollo.

Los países en desarrollo de otras regiones —a fin de analizar sus problemas particulares y estudiar su actitud conjunta en aspectos generales— han venido celebrando reuniones que habrán de significar un aporte sustantivo al esclarecimiento de los temas globales y específicos que serán debatidos en Argel y en la II UNCTAD, y a la determinación de fórmulas para solucionar problemas comunes a los países en desarrollo.

En estas circunstancias, los países miembros de CECLA consideran oportuno hacer conocer a los participantes de la reunión de Argel la posición de América Latina y sus puntos de vista particulares en relación con algunos de los aspectos sustantivos del temario de la II UNCTAD, a fin de continuar un constructivo intercambio que lleve a expresar armónicamente las aspiraciones e intereses de los países en desarrollo.

Los países latinoamericanos miembros de la CECLA acuerdan, unánimemente, lo siguiente:

I. PROBLEMAS Y POLÍTICAS SOBRE PRODUCTOS BÁSICOS

1. Para los países en desarrollo es esencial que en las discusiones y negociaciones que se lleven a cabo en la II UNCTAD, se otorgue la más alta prioridad al mejoramiento de las *condiciones de acceso* para los productos básicos que exportan a los países desarrollados de economía de mercado y a los de economía centralmente planificada. En tal sentido, los países miembros de la CECLA consideran de fundamental importancia:

a) Que se dé efectivo cumplimiento al principio sobre *statu quo* aceptado en la I UNCTAD y se logre el compromiso, de parte de los países desarrollados, de eliminar, a más tardar el 31 de diciembre de 1968, todas las restricciones arancelarias y no arancelarias adoptadas con posterioridad a la firma del Acta Final de la primera Conferencia. A tal efecto, la Secretaría de la UNCTAD deberá preparar, en colaboración

con los organismos internacionales competentes y antes del 30 de junio de 1968, una lista de tales retrocesos que será sometida a los gobiernos participantes;

b) Que se adopte un programa de liberalización arancelaria y no arancelaria para los productos básicos cuya exportación interesa a los países en desarrollo, procediendo a la eliminación inmediata de todas las restricciones y gravámenes que aplican los países desarrollados a aquellos productos originarios exclusivamente de los países en desarrollo. Esta eliminación inmediata será acordada también por los países desarrollados a otros productos básicos que no compitan directamente con sus respectivas producciones nacionales;

c) Que se adopte un programa de medidas que desaliente las producciones antieconómicas en los países desarrollados para productos que

compitan con los originarios de países en desarrollo y elimine los subsidios a la producción y exportación de los mismos;

d) Que se establezca un programa para la eliminación total por parte de los países desarrollados, de las tasas y recargos fiscales de carácter interno que aplican sobre productos de interés para los países en desarrollo;

e) Que se garantice una participación mínima de los países en vías de desarrollo en los mercados de los países desarrollados, mediante tasas máximas de autosuficiencia o compromisos de compra tanto en el marco de acuerdos o arreglos internacionales sobre productos, como a través de otros mecanismos. En todo caso, una parte sustancial de los aumentos en la demanda interna de productos básicos en los países desarrollados debe reservarse a la producción de países en desarrollo;

f) Que se propicie la celebración de negociaciones complementarias, que permitan mejorar los resultados obtenidos por los países en desarrollo en la Rueda Kennedy y asegurar la extensión de los resultados obtenidos y que se obtengan a todos los países en desarrollo;

g) Que se implanten mecanismos de consulta, tendientes a asegurar la ordenada colocación de excedentes de producción o reservas de países desarrollados, de modo que no interfieran en las exportaciones de los países en desarrollo, ni actúen depresivamente sobre los precios internacionales;

h) Que en el marco de un mecanismo multilateral se adopten criterios objetivos para calificar situaciones en las que se apliquen restricciones invocando cláusulas de salvaguardia, y se evite su aplicación unilateral;

i) Que independientemente del derecho a exigir la eliminación inmediata de medidas violatorias a lo que se adopte conforme a lo propuesto en los incisos anteriores, se establezca un mecanismo adecuado para la compensación de los perjuicios ocasionados con tal motivo a los países en desarrollo.

2. Que constituye un aspecto esencial de la política internacional en materia de comercio de productos básicos la defensa de niveles de precios que, junto a adecuadas condiciones de acceso, aseguren mayores ingresos externos a los países en desarrollo.

Que en los convenios y otros arreglos internacionales sobre productos constituyen en muchos casos el mecanismo adecuado para brindar

a los países en desarrollo seguridades en materia de acceso y precios, así como para armonizar los intereses de los países exportadores y consumidores.

Que los convenios y otros arreglos deberán negociarse producto por producto, adecuándose a las características y peculiaridades de cada uno de ellos. Esto no obsta para que la UNCTAD continúe sus estudios sobre principios generales en materia de convenios sobre productos básicos.

3. Que con base en los acuerdos de la I UNCTAD referentes al establecimiento de condiciones generales de libre acceso para productos primarios, los países en desarrollo insistirán en el cumplimiento de los acuerdos alcanzados en la misma ocasión en materia de eliminación de *preferencias discriminatorias* en perjuicio de países en desarrollo.

4. Que la creación de *reservas estabilizadoras* para productos básicos para los cuales sean factibles, debe servir para reducir la inestabilidad de mercados a corto plazo, sin alterar las tendencias a largo plazo ni eximir a los países desarrollados del cumplimiento de otras obligaciones adquiridas o que adquieran entre otras sobre acceso, precios o regulaciones de producción. Para contribuir al financiamiento de tales reservas, especialmente en su etapa inicial, se insistirá en la participación de los organismos financieros internacionales y en una actitud más positiva de los países desarrollados. No resulta aconsejable propiciar reservas estabilizadoras en productos para los cuales existe una sobreproducción estructural mundial.

5. Que la *diversificación de la producción y exportaciones* de productos primarios por parte de los países en desarrollo, será más eficaz si se obtienen recursos financieros adecuados para la ejecución de programas adoptados en el marco de convenios internacionales de productos, o como parte de planes de desarrollo nacionales. En tal sentido, se recomienda seguir avanzando en lo inmediato para la creación de fondos específicos para productos determinados. Los programas de diversificación para productos originarios de países desarrollados y en desarrollo, deben asegurar una mayor participación de estos últimos en el comercio mundial del respectivo producto, y en consecuencia el control de la producción debe ser aplicado en primer lugar y con mayor intensidad en los países desarrollados.

II. EXPANSIÓN Y DIVERSIFICACIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS Y SEMIMANUFACTURAS DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO

A fin de promover la exportación de manufacturas y semimanufacturas como elemento dinámico para financiar el desarrollo e impulsar el avance tecnológico de los países en desarrollo, los países miembros de la CECLA estiman que debe asignarse máxima prioridad a los siguientes puntos:

1. *Establecimiento de un sistema de preferencias para los productos exportados por países en desarrollo*

Negociar en la II UNCTAD los principios básicos de un sistema general de preferencias arancelarias y no arancelarias con el compromiso de concretar en foros y plazos determinados los detalles específicos del sistema. Los principios básicos de las preferencias deben abarcar al menos los siguientes aspectos:

a) Ser generales, no discriminatorias y sin reciprocidad, acordadas por los países desarrollados en favor de todos los países en desarrollo.

b) Consistirán en el libre acceso de las manufacturas y semimanufacturas originarias de los países en desarrollo a los mercados de los países desarrollados, con la eliminación total e inmediata de aranceles y de toda restricción no arancelaria.

c) Comprenderán todos los artículos manufacturados y semimanufacturados producidos en los países en desarrollo, sin limitaciones de volumen o valor.

d) Los países desarrollados podrían establecer, empero, cupos o contingentes tarifarios para las importaciones preferenciales de artículos que se acepten como "críticos" o "sensibles". Las listas respectivas que se negocien para cada país desarrollado, serán objeto de revisión periódica con el propósito de lograr su eliminación gradual.

e) El sistema deberá prever los mecanismos necesarios para su funcionamiento efectivo, y en el caso de que hubiere lugar a la invocación de cláusulas de salvaguardia se determinarán las hipótesis y condiciones bajo las cuales los países que otorguen preferencias podrían invocarlas temporalmente y la compensación que en este caso otorgarían a los países en desarrollo afectados por la pérdida o disminución de la preferencia correspondiente.

f) En el caso de aplicación de cláusulas de salvaguardia sólo se limitarán las importaciones

de los países que fueran responsables por la situación en que se base la aplicación de dicha cláusula.

g) Serán de duración suficiente para asegurar su aprovechamiento efectivo en el tiempo por todos los países en desarrollo.

h) Deberán adoptarse medidas a fin de otorgar asistencia técnica y financiera en los casos necesarios para asegurar el aprovechamiento efectivo de las preferencias por parte de todos los países en desarrollo.

i) Sin perjuicio de las medidas señaladas anteriormente que favorezcan a los países de menor desarrollo relativo; de las que se determinan en su beneficio para el fomento del comercio entre países en desarrollo, y de las que se hayan otorgado u otorguen en sistemas regionales o subregionales de países en desarrollo, una vez puesto en marcha el sistema de preferencias generales se proseguirá en la búsqueda de otras que les permita aprovechar en la mayor medida posible sus efectos.

j) Las preferencias discriminatorias otorgadas por países desarrollados a países en desarrollo para productos manufacturados y semimanufacturados serán absorbidas por el sistema preferencial general.

k) Se deberá crear un mecanismo adecuado para supervisar el funcionamiento del sistema de preferencias y en especial para determinar las listas de productos "críticos" o "sensibles".

l) Los países desarrollados de economía centralmente planificada deberán otorgar ventajas de efectos por lo menos equivalentes a las preferencias que se solicitan de los países desarrollados de economía de mercado.

2. *Acceso de las manufacturas producidas por los países en desarrollo a los mercados de los países desarrollados*

Los países en desarrollo deberán insistir en la II UNCTAD en el cumplimiento por parte de los países desarrollados de los acuerdos logrados en la I UNCTAD sobre liberalización para los productos manufacturados y semimanufacturados de interés para las exportaciones de aquéllos, particularmente en el respeto al principio del *statu quo*.

Asimismo, los países en desarrollo bregarán por el establecimiento de criterios objetivos que condicionen la aplicación de restricciones al comercio de productos de países en desarrollo al

amparo de las cláusulas de salvaguardia sobre "desorganización de mercados" y otras "circunstancias especiales" invocadas por los países desarrollados a fin de que se definan tales situaciones, se determinen las medidas de restricción al comercio que puedan legítimamente aplicarse al comprobar su existencia y se fijen compensaciones equivalentes a los perjuicios ocasionados a los países en desarrollo. A tales efectos se deberá crear un mecanismo multilateral de consulta y supervisión.

Tales compensaciones podrán ser de carácter comercial o consistir en el otorgamiento de recursos financieros adicionales a los sectores productivos afectados por la aplicación de restricciones.

Los países desarrollados no estimularán en sus territorios el desarrollo de industrias de particular interés para los países en desarrollo. En aquellos casos en que los países desarrollados hayan acudido a cláusulas de salvaguardia por desorganización de mercado, efectuarán los ajustes estructurales internos correspondientes.

Los países desarrollados deberán aplicar a las manufacturas y semimanufacturas exportadas por todos los países en desarrollo, y en forma inmediata, las ventajas comerciales exclusivas que, fuera del marco de sistemas de integración, concedan a otros países desarrollados y la totalidad de las reducciones arancelarias convenidas en las negociaciones Kennedy del GATT y su extensión a todos los países en desarrollo, sean o no miembros de dicho organismo.

3. Promoción de las exportaciones

Los países desarrollados y los organismos internacionales deberán canalizar una mayor y más efectiva asistencia técnica y financiera para mejorar las condiciones de productividad de las industrias de los países en desarrollo y su competitividad en los mercados internacionales

La cooperación internacional también deberá recabarse para la difusión de informaciones comerciales, particularmente respecto a las oportunidades que ofrecen los mercados de los países desarrollados. Los países en desarrollo deberán en tal sentido apoyar el establecimiento del centro mixto de promoción comercial UNCTAD-GATT y procurarán el apoyo financiero y técnico de los países desarrollados para la operación de dicho centro.

4. Tecnología

Los países desarrollados propiciarán la transferencia a países en desarrollo de conocimientos y tecnología posibilitando el empleo de patentes industriales en condiciones óptimas que aseguren una efectiva capacidad para competir en los mercados mundiales a los productos elaborados en los países en desarrollo.

Propiciarán asimismo la eliminación de prácticas restrictivas, en relación con la distribución de mercados y la fijación de precios, que impongan las empresas de países desarrollados en la concesión de autorizaciones para el uso de patentes y marcas en países en desarrollo.

III. PROBLEMAS MONETARIOS Y FINANCIEROS RELACIONADOS CON EL DESARROLLO ECONÓMICO

La CECLA, habiendo considerado diversos aspectos del financiamiento para el desarrollo, reitera su preocupación frente a los graves problemas de la insuficiencia de los recursos financieros externos disponibles para el desarrollo, de las condiciones insatisfactorias de la ayuda y del creciente endeudamiento externo de los países en desarrollo, en su conjunto y especialmente los de América Latina. Al respecto confía en que se le preste atención especial a la Declaración Acordada tanto por los países desarrollados como por los países en desarrollo durante el segundo período de sesiones de la Comisión del Comercio Invisible y de la Financiación de la UNCTAD, en que se incluye un diagnóstico de los principales problemas del financiamiento del desarrollo (TD/B/119).

Asimismo, en relación con los problemas del servicio de la deuda externa, señala la urgencia de que los países exportadores de capital, en

cooperación con los países en desarrollo y los organismos internacionales especializados, estudien la aplicación de métodos adecuados para la consolidación, a largo plazo, de la deuda externa que los países en desarrollo tienen a plazos corto y medio.

A efectos de la Reunión de Argel y de la II UNCTAD, la CECLA presenta las siguientes recomendaciones:

1. El aumento de las corrientes de ayuda

a) Se recomienda que el "Grupo de los 77" insista ante la II UNCTAD en la gran urgencia de dar cumplimiento a lo dispuesto en la Recomendación de la I UNCTAD que figura en el anexo A.IV.2 del Acta final de la misma, en cuanto a proporcionar recursos financieros a los países en desarrollo en una cantidad mínima

neta que se aproxime lo más posible al uno por ciento de su producto bruto, así como en la necesidad de que, dentro de esa meta, se aumente sustancialmente la proporción de fondos públicos. A estos efectos se solicita a la Secretaría de la UNCTAD que cuantifique las corrientes financieras internacionales, de acuerdo con lo definido en el citado Anexo.

b) Se recomienda pedir a la Secretaría General de la UNCTAD que solicite a los países desarrollados informaciones sobre las causas que han influido para el no cumplimiento del compromiso contraído a este respecto en la I UNCTAD.

c) Se recomienda la revisión de los estatutos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento con el objeto de transformar este organismo en un banco mundial de desarrollo que limite sus créditos exclusivamente a los países en desarrollo. Se reconoce, sin embargo, que el cumplimiento de todas las formalidades que exige dicha revisión puede demorar, por lo cual se hace imprescindible que, mientras dure este período de transición, se introduzcan los cambios apropiados en la política de créditos del BIRF para permitir, a la brevedad posible, que sus recursos sean utilizados exclusivamente en la concesión de ayuda a los países en desarrollo.

d) Se recomienda a los países desarrollados que recibieron créditos del BIRF y que a la fecha tienen saldos pendientes de pago, que cancelen anticipadamente dichos saldos de modo que el producto de estos reembolsos quede disponible para la concesión de nuevos créditos a los países en desarrollo, nuevos recursos para la AIF y otras operaciones financieras en términos concesionales.

2. Los llamados créditos "concesionales"

Se recomienda a los países desarrollados miembros del BIRF, que provean con urgencia de nuevos y adecuados recursos a la Asociación Internacional de Fomento (AIF).

3. Fondo de nivelación de intereses

Se recomienda apoyar la pronta creación del fondo multilateral de nivelación de intereses, a que se refiere la Recomendación A.IV.11 del Acta Final de la I UNCTAD que permita movilizar recursos en los mercados internacionales de capital a las tasas de interés vigentes y utilizar estos fondos en la concesión de créditos a bajo interés y a plazos más largos que los convencionales, a los países en desarrollo. La

diferencia entre el costo de los recursos y las tasas de interés sería cubierta con recursos de dicho fondo.

4. Créditos de proveedores

Se recomienda establecer dentro del marco de la UNCTAD un grupo intergubernamental con participación equitativa de los países donde se originan los créditos de proveedores y de los países prestatarios, con el fin de eliminar abusos y prácticas restrictivas en este campo y dar oportunidad a los países en desarrollo de plantear a nivel multilateral sus iniciativas sobre las prácticas que deben seguir en el futuro proveedores y cobradores. Los organismos financieros internacionales serán invitados a cooperar en la labor de este grupo intergubernamental. Dicho grupo tomará en consideración la información que hayan preparado al respecto las organizaciones internacionales y la Secretaría de la UNCTAD. Se insta a la Secretaría de la UNCTAD a que siga estudiando todos los aspectos de los créditos de proveedores y otros créditos comerciales, con el fin de ayudar al funcionamiento eficiente del grupo propuesto, el que utilizará a estos efectos los diferentes estudios disponibles.

5. Plan de financiamiento complementario

a) Se recomienda a los países latinoamericanos del Grupo Intergubernamental sobre Financiamiento Complementario, que apoyen, durante su tercer período de sesiones, la preparación de un anteproyecto de estatutos de una agencia administradora del financiamiento complementario, para su consideración en la II UNCTAD.

b) Se recomienda que, con el objeto de evitar las ingerencias de dicha agencia en las decisiones de la política económica de los países en desarrollo, las condiciones para la participación de dichos países en el Plan de Financiamiento Complementario deberán limitarse a las siguientes:

i) A la elaboración conjunta por el país en desarrollo y por la Agencia, de proyecciones de exportación para un período determinado, que se acordará previamente, y a la indicación, por el país interesado, de las líneas básicas de la política económica que proyecte seguir durante dicho período; dentro de éste no se harán consultas para verificar la ejecución de la política general indicada.

ii) La decisión sobre la concesión de la ayuda dependerá únicamente del análisis de las causas de la caída de los ingresos y no de la

manera como hubieran sido ejecutadas las políticas económicas indicadas, para lo cual mediante consulta, se verificará si dicha caída de ingresos se debe a circunstancias fuera del control del país interesado.

6. *El plan de financiamiento compensatorio*

Se recomienda:

a) Insistir en la necesidad de que los giros dentro del plan de financiamiento compensatorio del Fondo Monetario Internacional sean automáticos también entre el 25 y 50 por ciento, en relación con las cuotas de los países en dicho organismo.

b) Establecer la incondicionalidad de los mismos giros.

c) Modificar la fórmula de los cálculos de los montos compensables, tomándose como base las exportaciones de los tres años inmediatamente anteriores al de la compensación.

7. *La reforma del sistema monetario internacional*

Teniendo en cuenta que este asunto está siendo considerado en la Junta Anual de Gobernadores del FMI en Río de Janeiro, se estima que por el momento no resulta oportuno formular recomendaciones de carácter técnico sobre esta ma-

teria. Los países latinoamericanos tendrán oportunidad, en la Reunión de Argel y en la II UNCTAD, así como en otros foros internacionales, de plantear los puntos de vista que consideren adecuados a sus intereses, tanto en lo relativo a los ajustes al sistema monetario internacional como a los aspectos vinculados con ellos, principalmente en materia de comercio, de financiación para el desarrollo y de integración financiera regional. Al respecto, las delegaciones latinoamericanas se proponen actuar coordinadamente entre sí y con las delegaciones de los restantes países en desarrollo, en los foros internacionales en que se consideren estos asuntos.

8. *Acción coordinada ante los organismos financieros internacionales*

Se recomienda que los países latinoamericanos orienten su acción en la Reunión de Argel y en la II UNCTAD de modo de unificar criterios con los demás países en desarrollo acerca de las políticas que siguen los organismos financieros internacionales, en aspectos como su facilidad de acceso a los recursos de tales organismos, su fuerza de votación y el mejoramiento del proceso de ajuste de la balanza de pagos. A estos fines, los países latinoamericanos se ajustarán, en lo pertinente, a la posición adoptada en las Asambleas Anuales del FMI y del BIRF.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES SOBRE PROBLEMAS DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO EN RELACIÓN CON EL TRANSPORTE MARÍTIMO

1. *Legislación internacional*

a) Destacar en el debate sobre legislación internacional del comercio marítimo en la II UNCTAD que las convenciones sobre prácticas y costumbres comerciales marítimas fueron realizadas en épocas en que los intereses de los países en desarrollo tenían reducida significación;

b) Solicitar la inclusión del tema "Legislación Internacional de Transporte Marítimo" en el programa de trabajo de la Comisión de Transporte Marítimo, con el asesoramiento que juzgue pertinente, recomendando que tenga presente en su estudio los aspectos relativos a la compilación, comparación y uniformidad de la legislación pertinente.

2. *Se recomienda sobre tarifas de fletes*

a) Encarecer a los países miembros de UNCTAD que colaboren con la Secretaría para la

elaboración a la brevedad posible del programa de estudios a fletes marítimos.

b) Recomendar que en la determinación de las tarifas de fletes se considere fundamentalmente la necesidad de colocar en los mercados internacionales los productos de los países en desarrollo en condiciones competitivas.

c) Manifestar la grave preocupación de los países latinoamericanos ante el hecho de que las tarifas de fletes de las Conferencias, además de continuar aumentando, siguen manteniendo carácter discriminatorio y restrictivo en relación con los países en desarrollo.

d) Condenar la práctica generalizada de las tarifas de fletes especiales aplicadas en el transporte de los productos no tradicionales de los países en desarrollo.

Recomendar a la II UNCTAD apruebe la Remocionales tendientes a facilitar la exportación de productos manufacturados de los países en desarrollo, elaborados con sus materias primas;

tales fletes podrían fijarse a niveles que cubran solamente los costos marginales y adicionales involucrados en dichos transportes.

f) Encarecer a la Secretaría de UNCTAD que termine a la brevedad posible los estudios sobre fijación de rutas.

3. *Prácticas de las conferencias marítimas*

a) Adoptar medidas concretas en la II UNCTAD en el sentido de eliminar las prácticas de las conferencias marítimas contrarias a los países en desarrollo, tales como:

i) El carácter "cerrado" de muchas conferencias;

ii) La falta de una representación efectiva de las conferencias en varios puertos importantes de los países en desarrollo;

iii) La falta de publicidad o la publicidad inadecuada de las tarifas y otras condiciones de transporte.

b) Al respecto, recomendar la adopción por la II UNCTAD de los siguientes principios:

i) El reconocimiento del pleno derecho de los países en desarrollo a participar en toda conferencia de fletes que tenga relación con su tráfico marítimo;

ii) El reconocimiento del derecho de los armadores de los países en desarrollo a participar en las conferencias de fletes en igualdad de derechos con los armadores de los países desarrollados;

iii) La conferencia de fletes que opera en el tráfico de exportación de un país en desarrollo, debe tener representación en ese mismo país;

iv) El derecho de los países en desarrollo a tener conocimiento pleno tanto de la estructuración cuanto de la fijación de las tarifas de fletes y demás condiciones de transporte aplicadas a los productos de su comercio y, asimismo, tener conocimiento con anticipación suficiente de cualquier modificación en dichas tarifas y condiciones.

4. *Progresos técnicos de la navegación marítima*

a) Recomendar que el estudio para ser presentado en la II UNCTAD por la Secretaría, tenga en cuenta las implicaciones de los progresos técnicos en la navegación marítima en lo que respecta a la organización y estructura de las conferencias marítimas, niveles de costo, estructura de las tarifas y técnicas de operación y organización de los puertos.

b) Recomendar que la II UNCTAD establezca de inmediato las bases de un estudio sobre las diversas medidas de tipo reglamentario

y administrativo derivadas de la adopción de estas nuevas técnicas.

5. *Expansión de las marinas mercantes de los países en desarrollo*

a) Reiterar el derecho inalienable de los países en desarrollo a dimensionar sus marinas mercantes nacionales en relación con la situación y perspectivas de carga que genere su comercio exterior.

b) Los países en desarrollo procurarán el máximo aprovechamiento de sus industrias navieras para hacer frente a las necesidades que resulten de tales políticas de expansión de sus marinas mercantes.

c) Las disposiciones legales nacionales que establezcan los países en desarrollo para el logro de los objetivos mencionados en los dos puntos inmediatamente anteriores, no serán consideradas discriminatorias ni darán lugar a la adopción de medidas de represalia o cualesquiera otra por parte de países desarrollados que pudieran hacer negatorias las adoptadas por los países en desarrollo.

d) Recomendar que la II UNCTAD adopte medidas tendientes a proporcionar la debida financiación, sobre la base bilateral o multilateral, para la expansión de las marinas mercantes de los países en desarrollo, fijando criterios para asegurar que dicha financiación sea otorgada a empresas genuinamente nacionales.

e) Recomendar que el estudio para ser presentado en la II UNCTAD por la Secretaría tenga en cuenta las implicaciones de los progresos técnicos de la navegación marítima sobre la expansión de las marinas mercantes de los países en desarrollo.

6. *Sistemas de consulta*

Recomendar a la II UNCTAD apruebe la Resolución de la Comisión de Transporte Marítimo para que en su próxima sesión examine un programa de acción concreta, en cooperación con el PNUD y las Comisiones Económicas Regionales, para llevar a cabo los propósitos de dicha resolución sobre el establecimiento de sistema de consultas sobre la base nacional y regional en las diversas partes del mundo de conformidad con los términos adoptados.

7. *Mejora de los puertos*

a) Adoptar medidas prácticas en la II UNCTAD para asegurar que las economías resultantes de mejoras portuarias se traduzcan inmedia-

tamente en beneficios para los propios países en desarrollo a través de la reducción de las tarifas de fletes.

b) Recomendar que los estudios sobre la materia en preparación por la Secretaría de la UNCTAD investiguen posibles esquemas de fi-

nanciamiento y asistencia técnica para los programas portuarios de infraestructura y su explotación en los países en desarrollo, teniendo en cuenta las implicaciones de los progresos técnicos en la navegación marítima.

V. EXPANSIÓN DEL COMERCIO Y COOPERACIÓN ECONÓMICA ENTRE LOS PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO

El incremento del comercio entre los países en vías de desarrollo y los esquemas de integración y cooperación económica de los mismos no pueden imaginarse como un sustituto al mejoramiento de las relaciones de intercambio comercial de los países desarrollados con los países en desarrollo aunque sí como un complemento efectivo para propiciar su desenvolvimiento económico y social.

Para promover la expansión del comercio entre los países en desarrollo a nivel regional y mundial, los países latinoamericanos miembros de CECLA han coincidido en:

1. La conveniencia de fortalecer y acelerar los procesos de integración económica regional y subregional como el medio más idóneo para expandir el intercambio comercial de las zonas y promover el desarrollo armónico de los países que participan en tales procesos.

2. En el marco de los acuerdos de integración económica regional o subregional, los países en desarrollo procederán a la eliminación programada de los gravámenes y de otras restricciones no arancelarias al intercambio mutuo y contemplarán adecuadamente con ventajas comerciales, financieras y de otro orden la situación particular de los países de menor desarrollo económico relativo.

3. Que los países en desarrollo de diferentes regiones puedan negociar entre sí el otorgamiento de ventajas especiales, no extensibles a los países desarrollados. Estos últimos deberán apoyar en los foros pertinentes la concesión de las autorizaciones o derogaciones que para tal fin sean necesarias.

4. Que los países en desarrollo procuren mejorar la infraestructura de transportes y co-

municaciones con otros países o zonas en desarrollo, así como mejorar los sistemas y mecanismos de pagos y sus prácticas operativas, de tal forma que alienten el comercio recíproco. Intercambiarán asimismo experiencias e informaciones comerciales.

5. Los países desarrollados y los organismos internacionales competentes deben brindar su máximo apoyo a la asistencia técnica y financiera que les sea requerida por conducto de los órganos de integración para la puesta en marcha y la aceleración de los procesos de integración económica regional o subregional, así como para hacer frente a los cambios estructurales, particularmente en la industria y en el campo laboral.

6. Los países desarrollados que concedan a los países en desarrollo créditos ligados, deberán aceptar el empleo de los recursos resultantes para compras en otros países en desarrollo, especialmente de la misma región.

7. Los países desarrollados deberán renunciar a seguir recibiendo de países en desarrollo preferencias comerciales que discriminen contra otros países en desarrollo o aceptar al menos la extensión unilateral de las mismas a todos los países en desarrollo.

8. Los países desarrollados y los organismos financieros internacionales y regionales fomentarán el establecimiento o modernización de industrias en los países en desarrollo orientadas a la exportación de manufacturas y semimanufacturas al mercado mundial o regional en condiciones competitivas de calidad y precio, promoviendo en el marco de los procesos de integración regional la instalación de industrias en países de menor desarrollo económico relativo orientadas al mercado ampliado.

CARTA DE ARGEL

Los representantes de los países en desarrollo reunidos en Argel, en octubre de 1967, en la Reunión Ministerial del Grupo de los 77, unidos por aspiraciones comunes y por la identidad de intereses económicos y determinados a proseguir conjuntamente sus esfuerzos para lograr el desarrollo económico, la paz y la prosperidad,

Habiendo examinado la labor realizada por la comunidad internacional en favor del progreso económico con posterioridad a la adopción de la Declaración conjunta formulada por

los 77 países en desarrollo al concluir el primer período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo celebrado en 1964,

Han resuelto seguir una línea común de acción tal como fue concebida en la Declaración Africana de Argel, la Declaración de Bangkok de países asiáticos y la Carta del Tequendama de los países latinoamericanos,

Consideran su deber señalar a la atención de la comunidad internacional los hechos siguientes:

I

La suerte de más de 1 000 millones de habitantes del mundo en desarrollo sigue empeorando como resultado de las tendencias que caracterizan las relaciones económicas internacionales.

La tasa de crecimiento económico del mundo en desarrollo ha disminuido y la distancia que lo separa del mundo próspero va en aumento.

Mientras que en los países desarrollados el ingreso *per capita* aumenta aproximadamente en 60 dólares por año, el promedio de aumento del ingreso *per capita* en los países en desarrollo es de menos de 2 dólares por año.

Entre 1953 y 1966, la participación de los países en desarrollo, en el total de las exportaciones mundiales disminuyó del 27 por ciento al 19.3 por ciento. En la primera mitad del decenio de 1960 a 1970, la tasa anual media de aumento del total de las exportaciones mundiales fue del 7.8 por ciento y las exportaciones de los países en desarrollo, con exclusión del petróleo, aumentaron a una tasa media del 4 por ciento solamente. Mientras el valor de las exportaciones de manufacturas de los países industriales aumentó en 65 000 millones de dólares entre 1953/54 y 1965/66, y en 10 000 millones de dólares por lo que toca a los países socialistas, el aumento correspondiente a los países en desarrollo fue solamente de 3 000 millones de dólares.

El poder adquisitivo de las exportaciones de los países en desarrollo ha venido disminuyendo constantemente. A mediados del decenio de 1960 a 1970, los países en desarrollo pudieron

comprar, por un volumen determinado de sus exportaciones tradicionales, una décima parte menos de importaciones que al comienzo de ese mismo período. La pérdida de poder adquisitivo ascendió anualmente a 2 500 millones de dólares aproximadamente, lo que representa casi la mitad de la corriente de los recursos financieros públicos externos de que disponen los países en desarrollo.

Este hecho ha agravado el problema del creciente endeudamiento de los países en desarrollo. Tan sólo la deuda pública exterior aumentó de 10 000 millones de dólares en 1955, a 40 000 millones de dólares en 1966. El servicio de la deuda, que a mediados del decenio de 1950 a 1960 ascendía a un promedio de 500 millones de dólares anuales, ha aumentado a 4 000 millones de dólares y, de continuar las tendencias actuales, puede contrarrestar la totalidad de la transferencia de recursos antes del fin de este decenio; dichas transferencias igualan ya el monto total de las donaciones y de las contribuciones análogas.

Es cierto que la tecnología moderna abre a los países en desarrollo grandes posibilidades de acelerar su crecimiento económico, pero en cambio estos países dejan de aprovechar gran parte de los beneficios que aquélla les ofrece debido al volumen del capital que exige y al grado de especialización que supone; además, esta tecnología arrebató a los países en desarrollo el poco personal especializado que logran formar.

El virtual estancamiento de la producción de alimentos en los países en desarrollo, que contrasta con el rápido crecimiento demográfico, ha empeorado la situación crónica de desnu-

trición y de mala nutrición, lo que, unido a la perturbación, mediante prácticas artificiales, de las estructuras de la producción y del comercio, amenaza con originar una crisis grave.

II

Las preocupaciones que causan estas tendencias económicas y sociales y los esfuerzos conjuntos hechos por los países en desarrollo para rectificarlas, han llevado progresivamente a la comunidad internacional a adoptar una serie de iniciativas que culminaron en el Acta Final aprobada en 1964 en el primer período de sesiones de la UNCTAD; no obstante, las promesas del Acta Final no se han cumplido. De hecho y a pesar de las disposiciones contenidas en el Acta Final del primer período de sesiones de la UNCTAD:

— No se ha concertado ningún nuevo acuerdo sobre productos básicos de interés para los países en desarrollo;

— Los países desarrollados no han observado el *statu quo* y han reforzado las medidas de protección de muchos de los productos agrícolas que los países en desarrollo producen con mayor eficacia;

— Si bien los precios medios de los productos básicos exportados por los países en desarrollo disminuyeron en un 7 por ciento desde 1958, los precios de los productos básicos exportados por los países desarrollados aumentaron en un 10 por ciento durante el mismo período;

— Se siguen gravando con pesadas cargas fiscales los productos de exportación que son de especial interés para los países en desarrollo;

— La proliferación y el fomento de sucedáneos y sintéticos en los países desarrollados han dado como resultado la contracción de los mercados y la caída de los precios de los productos competitivos naturales provenientes de los países en desarrollo;

— Los países desarrollados han realizado escasos progresos en lo que respecta a la supresión de los aranceles de importación de productos tropicales, supresión que no debe perjudicar los intereses de determinados países en desarrollo;

— El progreso ha sido escaso o nulo en la disminución de las restricciones en los cupos que se aplican en particular a los productos industriales que se importan de los países en desarrollo; la situación tampoco mejoró en lo que respecta a ciertos productos de zona templada

cuyo acceso a los países desarrollados depende de medidas y políticas restrictivas de los países desarrollados;

— La discriminación implícita en las políticas arancelarias, practicadas contra los países en desarrollo, ha aumentado como resultado del proceso de integración económica entre algunos países desarrollados y también como consecuencia de las negociaciones Kennedy;

— Los países socialistas desarrollados no han tomado ninguna medida en lo que respecta a la recomendación de que hagan transferibles los saldos acreedores de los países en desarrollo;

— La gran disparidad existente entre los precios de venta internos de los productos de los países en desarrollo importados por los países socialistas y los precios de importación de esos productos, crea condiciones desfavorables al incremento del consumo y la importación de esos productos de los países en desarrollo;

— Pese a que se convino por unanimidad que los países desarrollados suministraran a los países en desarrollo recursos financieros por valor del uno por ciento de su ingreso nacional, los desembolsos efectivos se han mantenido estables en términos absolutos, y han disminuido como porcentaje del producto nacional bruto de los países desarrollados. Si bien en 1961 la corriente de financiación para el desarrollo que afluyó a los países en desarrollo ascendió al 0.87 por ciento del producto nacional bruto de los países desarrollados, en 1966 se redujo al 0.62 por ciento.

— Con escasas y notables excepciones, las condiciones y modalidades de la financiación para el desarrollo se hacen cada vez más onerosas; la proporción de donaciones disminuye, los tipos de interés se elevan, los plazos de reembolso se acortan y los préstamos para el desarrollo se condicionan cada vez más;

— Las prácticas y acuerdos de orden discriminatorio en materia de transporte marítimo, y los fletes cada vez más elevados, han empeorado todavía más la posición de la balanza de pagos de los países en desarrollo y han entrabado los esfuerzos desplegados para promover sus exportaciones.

III

La comunidad internacional tiene la obligación de corregir estas tendencias desfavorables y crear condiciones para que todas las naciones puedan disfrutar el bienestar económico y social y disponer de los medios necesarios para desarrollar sus respectivos recursos, a fin de permitir que sus pueblos gocen de una vida exenta de necesidades y temores.

En un mundo de interdependencia creciente, la paz, el progreso y la libertad son comunes e indivisibles. Por consiguiente, el crecimiento económico de los países en desarrollo redundará igualmente en beneficio de los países desarrollados.

Los países en desarrollo reiteran que la responsabilidad primordial de su desarrollo les incumbe a ellos mismos.

Los países en desarrollo están decididos a contribuir a su desarrollo mutuo.

No obstante, sólo mediante una acción internacional eficiente y concomitante será posible realizar una movilización más completa y utilizar más eficazmente los recursos internos.

Las fórmulas tradicionales, las medidas aisladas y las concesiones limitadas no bastan. La

gravedad del problema exige la urgente adopción de una estrategia global del desarrollo, que requiere tanto de los países desarrollados como de los países en desarrollo la adopción de medidas convergentes.

El establecimiento de la UNCTAD y el diálogo que ha tenido lugar en su seno, constituyen un paso adelante en la tarea de crear una política más nueva y dinámica en materia de comercio y desarrollo. Lo que se necesita ahora es pasar de la fase de las deliberaciones al plano de la acción práctica.

Los países en desarrollo esperan que el segundo período de sesiones de la UNCTAD constituirá un esfuerzo conjunto en favor del desarrollo económico y social acelerado. El acuerdo alcanzado recientemente sobre los problemas fundamentales que deben ser objeto de negociación, traduce la opinión general a este respecto.

Con este objeto, los representantes de los países en desarrollo en la Reunión Ministerial del Grupo de los 77 han examinado cuidadosamente la situación actual y sugieren que las medidas más urgentes e inmediatas que debería adoptar la UNCTAD son las siguientes:

PROGRAMA DE ACCIÓN

A. Problemas y políticas de productos básicos

1. Políticas de productos básicos

a) Convenios sobre productos básicos

i) Los problemas de los productos básicos se deben resolver, cuando fuere adecuado, mediante convenios internacionales negociados producto por producto;

ii) Los países productores en desarrollo deben celebrar consultas y cooperar entre sí para defender y mejorar sus relaciones de intercambio mediante una coordinación eficaz de sus políticas de ventas;

iii) Debe concluirse, antes de terminar el año en curso, el convenio sobre el cacao y, a comienzos de 1968, el convenio sobre el azúcar;

iv) Deben concluirse, tan pronto como sea posible, convenios internacionales sobre semillas oleaginosas y aceites vegetales, banano, caucho, té, sisal y fibras duras;

v) Deben tomarse con carácter urgente las medidas adecuadas con respecto al mineral de hierro, níquel, tabaco, algodón, vino, productos cítricos, mineral de manganeso, pimienta, mica, goma laca y tungsteno.

b) Existencias reguladoras

Cuando sea adecuado y como medida a corto plazo para la estabilización de los mercados, uno de los métodos empleados en los convenios internacionales sobre productos básicos debe ser el establecimiento de existencias reguladoras, en cuya prefinanciación participen las instituciones financieras internacionales y los países desarrollados, mientras que, en lo que respecta a sus ingresos regulares, los países productores y los países consumidores deben idear una fórmula que asegure una distribución equitativa de los costos.

c) *Programas de diversificación*

Los países desarrollados y las instituciones financieras internacionales correspondientes deben proporcionar asistencia financiera y técnica adicional a los países en desarrollo, incluidos fondos específicos, a fin de facilitar la ejecución de programas de diversificación de sus economías, concediendo máxima prioridad a los programas de diversificación al nivel interregional, regional y subregional, en el proceso de expansión del comercio e integración económica entre países en desarrollo. Estos fondos específicos para diversificación deben ser una de las características de los convenios sobre productos básicos.

d) *Política de precios*

Los principales objetivos de la política de precios deben ser: *i)* la eliminación de las fluctuaciones excesivas de los precios; *ii)* los mayores ingresos posibles de la exportación de productos primarios; *iii)* el mantenimiento y el incremento del poder adquisitivo de los productos exportados por los países en desarrollo en relación con sus importaciones; y *iv)* que los países desarrollados se comprometan a contribuir al mejoramiento y a la estabilización de los precios de los productos básicos de los países en desarrollo, en su forma primaria y elaborada, mediante la aplicación de políticas positivas internas adecuadas.

2. *Liberalización del comercio*

a) *Statu quo*

Los países desarrollados no deben imponer nuevas restricciones arancelarias y no arancelarias, y todas las que se hayan introducido desde el primer período de sesiones de la UNCTAD deben eliminarse antes del 31 de diciembre de 1968.

b) *Eliminación de las barreras*

i) Deben eliminarse todas las restricciones y los gravámenes aplicados por los países desarrollados a los productos primarios, inclusive los productos primarios semielaborados que proceden exclusivamente de los países en desarrollo; *ii)* Debe adoptarse un programa de compromisos concretos para la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias, inclusive los gravámenes internos y los derechos fiscales, para todos los productos;

iii) Mientras se eliminan los gravámenes internos y los derechos fiscales, debe establecerse un sistema de restituciones parciales que permita lograr gradualmente, mediante reembolsos anuales, la restitución completa.

iv) Los países desarrollados deben aplicar a todos los países en desarrollo, inmediatamente y sin reciprocidad, todas las reducciones arancelarias convenidas en las negociaciones Kennedy con respecto a los productos primarios cuya exportación interesa a los países en desarrollo.

c) *Preferencias*

Los representantes de los países en desarrollo del Grupo de los 77,

i) Teniendo en cuenta la voluntad manifestada por todos los miembros del Grupo de los 77 de que se apliquen los párrafos 3 y 6 de la sección II de la recomendación A.II.1, aprobada por unanimidad en el primer período de sesiones de la Conferencia, relativa a la supresión de las preferencias, y observando que la supresión de las preferencias exige que los países desarrollados concedan ventajas equivalentes a los países que se benefician actualmente de las mismas;

ii) Observando que los países desarrollados no han adoptado hasta la fecha ninguna medida efectiva para aplicar dicha recomendación;

iii) Considerando que mediante acuerdos internacionales se puede, en el caso de determinados productos básicos, reducir, e incluso abolir, las preferencias especiales actualmente en vigor;

Deciden pedir al Secretario General de la UNCTAD y a los de los grupos regionales que lleven a cabo estudios, producto por producto y país por país sobre las consecuencias de la supresión de las preferencias especiales existentes y sobre las medidas necesarias que permitan a los países que ahora disfrutan de ellas obtener ventajas por lo menos equivalentes al perjuicio que esa medida les pueda causar.

d) *Participación mínima en los mercados*

i) En el caso de los productos de países en desarrollo que compiten con la producción nacional de países desarrollados, estos últimos deben asignar a los países en desarrollo un porcentaje fijo de su consumo de esos productos; en todo caso, debe reservarse a la producción de los países en desarrollo un porcentaje sustancial de todo aumento de la demanda interna de productos primarios que se registre en los países

desarrollados. Esa asignación debe fijarse mediante negociaciones multilaterales por productos y por países; los países desarrollados deben convenir en establecer tasas máximas de producción interna que garanticen condiciones adecuadas de acceso a las exportaciones de los países en desarrollo;

ii) Los países desarrollados deben adoptar medidas para desalentar la producción antieconómica de productos que compitan con los productos de los países en desarrollo y suprimir los subsidios a esos productos competidores.

e) *Excedentes y colocación de las reservas*

Debe ampliarse y robustecerse el actual mecanismo de consultas sobre la colocación de excedentes y en los casos en que no exista debe establecerse un mecanismo adecuado, para asegurar que la colocación de los excedentes de producción y de las reservas estratégicas no determine una baja de los precios internacionales ni afecte desfavorablemente a las exportaciones de los países en desarrollo o a su comercio intrarregional ni a su desarrollo agrícola, ni tampoco a la situación de los países en desarrollo que reciben esos excedentes como ayuda.

B. *Expansión de las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas*

1. *Principios de un sistema general de preferencias*

A fin de aplicar un sistema general de preferencias deben adoptarse los principios siguientes. Estos principios han de ser aceptados simultáneamente, como medidas complementarias e indivisibles.

a) En el segundo período de sesiones de la UNCTAD deben celebrarse negociaciones que conduzcan a la conclusión de un acuerdo sobre un sistema general de preferencias arancelarias de carácter no discriminatorio y no recíproco. El acuerdo debe establecer el acceso de todas las manufacturas y semimanufacturas de todos los países en desarrollo a los mercados de todos los países desarrollados, sin restricciones y con franquicia;

b) Sin perjuicio de las disposiciones generales contenidas en el párrafo a), se pueden adoptar las medidas de salvaguardia que se indican más adelante. En particular, los países desarrollados pueden conceder un trato especial a los países en desarrollo menos adelantados;

c) Las manufacturas y semimanufacturas

f) *Empleo de cláusulas de salvaguardia*

Deben adoptarse criterios objetivos, en virtud de un acuerdo institucional multilateral, para determinar las situaciones en las cuales se apliquen restricciones con arreglo a cláusulas de salvaguardia y debe evitarse la aplicación unilateral de restricciones.

3. *Productos sintéticos y sucedáneos*

a) Deben adoptarse medidas especiales en materia de financiación, y de asistencia técnica y comercialización, incluyendo la financiación de trabajos de investigación, la abolición de los subsidios y la concesión de preferencias con el fin de mejorar la posición competitiva de los productos naturales procedentes de los países en desarrollo que tienen que hacer frente a la competencia de productos sintéticos y sucedáneos procedentes de los países desarrollados;

b) Debe aplicarse el Noveno Principio Especial del Acta Final del primer período de sesiones de la UNCTAD, concerniente al *dumping*, con especial referencia a la comercialización de los productos sintéticos.

cubiertas por el sistema preferencial deben incluir a todos los productos primarios elaborados y semielaborados de todos los países en desarrollo;

d) Todos los países desarrollados deben conceder esas preferencias a todos los países en desarrollo;

e) La forma de las medidas de salvaguardia, los criterios objetivos que deben regir su aplicación por los países desarrollados y los procedimientos que han de seguirse en esos casos deben ser acordados en el plano internacional. No obstante, esa acción debe tener carácter provisional y ser objeto de aprobación, consultas y revisión a nivel internacional;

f) El sistema preferencial debe concebirse en tal forma que permita a los países en desarrollo menos avanzados beneficiarse de sus ventajas. Por lo tanto, todos los plazos del sistema deben ser flexibles, a fin de que los países que se encuentran en la actualidad en fases incipientes de desarrollo puedan también aprovechar sus ventajas. Las medidas de salvaguardia encaminadas a limitar o excluir determinadas exportaciones no deben aplicarse a los productos menos competitivos de los países menos avan-

zados. Deben contraerse obligaciones concretas en materia de asistencia técnica y financiera en lo que respecta al establecimiento, en los países menos avanzados, de industrias orientadas hacia la exportación, con miras a los mercados tanto del mundo desarrollado como de otros países en desarrollo;

g) El nuevo sistema de preferencias generales debe proporcionar a los países en desarrollo que gozan de preferencias en algunos países desarrollados por lo menos ventajas equivalentes para permitirles suspender sus actuales preferencias en relación con las manufacturas y semimanufacturas. Desde el comienzo, en el sistema de preferencias generales deben figurar disposiciones que permitan a los países desarrollados corregir cualquier situación adversa que pueda crearse en esos países en desarrollo como consecuencia del establecimiento del sistema de preferencias generales;

h) Con el propósito de alcanzar el objetivo del sistema general de preferencias, las disposiciones deben tener suficiente duración como para que todos los países en desarrollo se beneficien de ellas. Inicialmente, el acuerdo debe durar por lo menos veinte años y ser revisado hacia el final de este período inicial. Después de este período, en ningún caso debe ponerse bruscamente fin al trato preferencial;

i) A fin de que el sistema general de preferencias contribuya adecuadamente a la balanza de pagos de los países en desarrollo, los países desarrollados no deben reducir su ayuda a ellos, o anular o menoscabar los beneficios de las preferencias mediante la adopción de otras medidas.

j) Debe establecerse, dentro del marco de la UNCTAD, un mecanismo adecuado para supervisar y asegurar la aplicación efectiva de un sistema general de preferencias de conformidad con los párrafos precedentes.

2. *Liberalización del comercio de manufacturas y semimanufacturas*

a) Los países desarrollados deben aplicar inmediatamente, sin etapas de transición, y a favor de todos los países en desarrollo, las concesiones acordadas durante las negociaciones Kennedy respecto de los productos cuya exportación interesa a los países en desarrollo;

b) Los países desarrollados deben declarar en el segundo período de sesiones de la UNCTAD que todas las concesiones acordadas durante las negociaciones Kennedy relativas a productos cuya exportación interesa a los países en desarrollo se harán extensivas en el momento de su aplicación a todos los países en desarrollo,

sean o no miembros del GATT, sin exigencias de reciprocidad;

c) En el segundo período de sesiones de la UNCTAD, los países desarrollados y en desarrollo deberán, sobre la base de la evaluación de las negociaciones Kennedy que están preparando las secretarías de la UNCTAD y del GATT, y de las preparadas por los propios gobiernos, determinar los asuntos pendientes sobre los cuales se seguirá negociando. El principio de la cláusula de la nación más favorecida y el de la reciprocidad no se deben introducir en modo alguno en esas negociaciones. Se debe permitir que participen en esas negociaciones todos los países en desarrollo que así lo deseen;

d) Los países desarrollados deben aplicar los acuerdos concertados en el primer período de sesiones de la UNCTAD sobre liberalización del comercio de manufacturas y semimanufacturas cuya exportación interesa a los países en desarrollo, especialmente en lo que se refiere al principio del *statu quo*;

e) En el segundo período de sesiones de la UNCTAD, los países desarrollados deben establecer un programa concreto encaminado a suprimir en fecha próxima todas las restricciones cualitativas, en especial las que se aplican en desacuerdo con sus obligaciones internacionales, y comprometerse además a no renovar ninguna restricción existente y a no imponer nuevas restricciones cuantitativas ni adoptar ninguna otra medida susceptible de producir efectos análogos sobre los productos cuya exportación interesa a los países en desarrollo;

f) Los países desarrollados deben suministrar a la secretaría de la UNCTAD toda la información pertinente sobre las barreras no arancelarias, además de las restricciones cuantitativas, aplicadas en los mercados de los países desarrollados, para su examen en el segundo período de sesiones de la UNCTAD;

g) Deben establecerse criterios objetivos que condicionen la aplicación de restricciones al comercio de productos de países en desarrollo al amparo de las cláusulas de salvaguardia sobre "desorganización de mercados" y otras "circunstancias especiales" invocadas por los países desarrollados, a fin de que se definan tales situaciones, se determinen las medidas de restricción al comercio que puedan legítimamente aplicarse al comprobar su existencia y se fije la compensación que corresponda a la pérdida o al perjuicio sufridos por los países en desarrollo. A tales efectos, se debería crear un mecanismo multilateral de consulta y de supervisión. Los países desarrollados deben prever la realización de reajustes estructurales y adoptar otras medidas destinadas a modificar sus sistemas de

producción de tal modo que se elimine la posibilidad de recurrir a políticas comerciales restrictivas o a cláusulas de salvaguardia por desorganización de los mercados en relación con los productos cuya exportación interesa a los países en desarrollo, con objeto de lograr una nueva división internacional del trabajo que sea más equitativa. Los países desarrollados no estimularán en sus territorios el desarrollo de industrias de particular interés para los países en desarrollo. En aquellos casos en que los países desarrollados hayan acudido a cláusulas de salvaguardia por desorganización de los mercados, efectuarán los ajustes estructurales internos correspondientes;

h) Los países desarrollados deben adoptar las medidas adecuadas para reajustar sus nomenclaturas arancelarias con el fin de facilitar la entrada, exenta de derechos de aduana, a los productos exportados mayormente por los países en desarrollo;

i) El mecanismo que se cree para controlar la aplicación efectiva de un sistema general de preferencias deberá asimismo controlar la aplicación de las cláusulas de salvaguardia y el programa de supresión de barreras arancelarias y no arancelarias, sobre todo de aquellas que perjudiquen al sistema de las preferencias generales o anulen sus efectos.

3. *El comercio con países socialistas*

Los países socialistas deben hacer a los países en desarrollo concesiones cuyas ventajas sean por lo menos equivalentes a los efectos de las preferencias que concedan los países desarrollados con economía de mercado.

Los países socialistas deben:

a) Adoptar y aplicar medidas encaminadas a incrementar la tasa de crecimiento de las importaciones de manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo, y diversificar esas importaciones en consonancia con el comercio de estos últimos y las necesidades de su desarrollo;

b) Comprometerse a contribuir al mantenimiento de precios remuneradores y estables para las exportaciones de los países en desarrollo mediante la inclusión de disposiciones adecuadas en sus acuerdos comerciales con esos países;

c) Tener debidamente en cuenta, al establecer sus planes nacionales y regionales de desarrollo, las posibilidades de producción y exportación de los países en desarrollo;

d) Suprimir los aranceles y otras restricciones al comercio de los bienes importados de los países en desarrollo y originarios de los mismos;

e) Eliminar el margen entre el precio de

importación y el precio de venta en el mercado nacional de los bienes importados de los países en desarrollo;

f) Abstenerse de reexportar los bienes adquiridos en países en desarrollo, salvo que se cuente con el consentimiento de estos últimos;

g) Fomentar la concertación de acuerdos por sectores industriales para el suministro a crédito de fábricas y equipo a los países en desarrollo, aceptando el reembolso de tales créditos especialmente con los bienes fabricados en esas instalaciones en los países en desarrollo de que se trate;

h) Dar carácter multilateral, en la medida de lo posible, entre los países socialistas de Europa Oriental a los acuerdos de pagos con los países en desarrollo, para facilitar el aumento de las importaciones procedentes de estos últimos;

i) Otorgar condiciones preferenciales de acceso a los productos originarios de países en desarrollo. Entre tales condiciones se incluirá el establecimiento, en sus políticas internacionales de compras, de márgenes de tolerancia en favor de los países en desarrollo en lo que se refiere a los precios y a los plazos de entrega;

j) Establecer, dentro del marco de la UNCTAD, un sistema permanente de consultas, a través del cual los países socialistas y los países en desarrollo fomentarán el comercio mutuo y la cooperación económica y resolverán los problemas y obstáculos que se presenten.

4. *Fomento del comercio*

a) La diversificación de la producción de manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo debe efectuarse dentro del marco de una nueva y más equitativa división internacional del trabajo entre países en desarrollo y países desarrollados;

b) Los países desarrollados deben abstenerse de perjudicar los intereses de los países en desarrollo fomentando la producción de bienes que se obtienen principalmente en estos últimos países y, a este respecto, deben estimular el establecimiento en los países en desarrollo de industrias de elaboración de productos primarios obtenidos en esos países y destinados a la exportación;

c) Los países desarrollados y los organismos internacionales deben proporcionar una mayor y más eficaz asistencia técnica y financiera, con objeto de mejorar la productividad de las industrias de los países en desarrollo y su competitividad en los mercados internacionales;

d) Debe conseguirse también la cooperación

internacional para la difusión de información comercial, particularmente en lo que se refiere a las posibilidades que ofrecen los mercados de los países desarrollados. Con ese propósito, los países en desarrollo deben apoyar la creación del centro mixto UNCTAD/GATT de fomento del comercio y obtener, para su funcionamiento, la ayuda financiera y técnica de los países desarrollados. Además, se debe fomentar una estrecha y continua cooperación entre la ONUDI y la UNCTAD, en la inteligencia de que, como estipula la resolución 2152 (XXI) de la Asamblea General, "la primera se encar-

gará de los problemas generales y técnicos de la industrialización, inclusive el establecimiento y la expansión de industrias en los países en desarrollo, y la segunda de los aspectos del comercio exterior de la industrialización, inclusive la expansión y diversificación de las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas por parte de los países en desarrollo". Asimismo, los países en desarrollo deben tomar en consideración la posibilidad de establecer un sólo centro de promoción de las exportaciones dentro del sistema de las Naciones Unidas y bajo los auspicios de la UNCTAD.

C. Financiación del desarrollo

1. La corriente de capitales internacionales públicos y privados

a) Todos los países desarrollados deben cumplir, al final del Decenio para el Desarrollo, el objetivo de destinar por lo menos el uno por ciento de su producto nacional bruto a las corrientes financieras netas, en términos de desembolsos reales. Dentro de este objetivo, hay que fijar una meta mínima separada, que vaya progresivamente en aumento para el componente oficial de las corrientes de ayuda, deducidos la amortización y el pago de intereses;

b) Todo déficit que aparezca en las transferencias anuales del uno por ciento debe compensarse con transferencias gubernamentales adicionales;

c) Deben reponerse y aumentarse inmediatamente los recursos de la Asociación Internacional de Fomento (AIF);

d) Los países desarrollados y las instituciones financieras deben ampliar e intensificar su apoyo a los bancos regionales de desarrollo;

e) El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento debe convertirse en un banco de desarrollo exclusivamente para los países en desarrollo. Debe garantizarse el reembolso total anticipado de los préstamos concedidos a los países desarrollados. Los fondos así liberados deben utilizarse para aumentar los recursos del BIRF y de la AIF a fin de financiar el crecimiento económico de los países en desarrollo;

f) Las instituciones internacionales de crédito no deben aplicar discriminación alguna contra el sector público, especialmente en la industria;

g) Debe prestarse especial atención a los países en desarrollo que no han recibido hasta ahora una ayuda internacional adecuada;

h) Las inversiones privadas deben representar un beneficio permanente para los países en

desarrollo donde se efectúen. A reserva de las prioridades establecidas en el plano nacional y dentro del marco de los planes de desarrollo de cada país, podrán fomentarse las inversiones privadas mediante incentivos y garantías;

i) Ningún país desarrollado debe reducir el nivel actual de su ayuda a los países en desarrollo, especialmente aquellas formas de ayuda concedidas mediante negociaciones.

2. Condiciones y modalidades de la financiación del desarrollo

a) En 1968 deben aplicarse las normas relativas a los préstamos establecidos en la resolución 2170 (XXI) de la Asamblea General y por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE;

b) A partir de una fecha que se decidirá internacionalmente, todos los préstamos se concederán con las modalidades habitualmente aplicadas por la AIF. En el caso de préstamos anteriores o de préstamos cuyas modalidades no sean las de la AIF, el interés debe ser subvencionado por los gobiernos de los países desarrollados;

c) Mientras esté pendiente la adopción general de las modalidades de la AIF, deberán reducirse los tipos de interés y alargarse considerablemente los plazos de vencimiento y los períodos de gracia;

d) Debe crearse un fondo multilateral de nivelación de intereses, a fin de cubrir el margen de interés entre los préstamos obtenidos en los mercados internacionales de capitales y los préstamos para desarrollo otorgados en condiciones favorables;

e) Debe desvincularse rápida y progresivamente la financiación para el desarrollo, con miras a lograr el objetivo de desvinculación total

en una fecha determinada; los mayores costos derivados de la vinculación deberán ser subvencionados por los países acreedores; debe permitirse libremente la obtención de suministros en países en desarrollo, especialmente en los pertenecientes a la misma región;

f) Debe proporcionarse financiación externa tanto para programas como para proyectos, y esa financiación debe comprender los costos locales cuando fuere necesario;

g) Las obligaciones contraídas en materia de financiación del desarrollo deben establecerse sobre bases continuas, de manera que se extiendan a programas planificados durante un determinado número de años;

h) Deben adoptarse medidas adecuadas para mejorar la administración de la financiación para el desarrollo;

i) Debe crearse un grupo intergubernamental, con una representación equitativa de los países desarrollados y de los países en desarrollo, para estudiar todos los aspectos de los créditos comerciales, incluidos los concedidos por los proveedores.

3. *Problemas de la deuda exterior*

Deben adoptarse medidas adecuadas para aligera las cargas del servicio de la deuda de los países en desarrollo mediante la consolidación de sus deudas exteriores en obligaciones a largo plazo con bajos tipos de interés. En caso de que se presentaran dificultades inminentes, deberán concluirse rápidamente acuerdos para refinanciar y programar nuevamente los préstamos en condiciones y modalidades "blandas".

4. *Movilización de los recursos financieros*

Los países en desarrollo reconocen que para financiar su proceso de desarrollo deberán seguir movilizándolo al máximo sus recursos nacionales, en una medida compatible con un crecimiento económico armónico y la estabilidad social. No obstante, recuerdan que la utilización de esos recursos no puede ser plenamente eficaz sin la necesaria asistencia exterior.

5. *Financiación complementaria*

En el segundo período de sesiones de la UNCTAD debe negociarse un convenio en el que se prevea la pronta aplicación de un sistema de financiación complementaria basado en el acuerdo a que se llegue después de examinar el in-

forme del Grupo Intergubernamental sobre Financiación Complementaria y el estudio preparado por el Banco Mundial. En manera alguna deberá el sistema previsto suponer compromisos de política interna que menoscaben la soberanía del país miembro tal como él mismo la define. Los medios de alcanzar ese objetivo deberán examinarse en la próxima reunión del Grupo Intergubernamental sobre Financiación Complementaria y ser objeto de negociaciones en el segundo período de sesiones de la Conferencia. En estas discusiones y negociaciones se tomarán en cuenta, entre otras cosas, las posiciones establecidas en las declaraciones regionales de los países en desarrollo.

6. *Servicio de financiación compensatoria*

Los países en desarrollo piden:

a) Que dentro del plan de financiación compensatoria del Fondo Monetario Internacional se puedan efectuar inmediatamente giros por un valor hasta del 50 por ciento de las cuotas de los países en dicho organismo y que dichos giros no estén sujetos a condición alguna;

b) Que se modifique la fórmula para calcular los déficits, tomándose como base las exportaciones de cada uno de los Estados interesados durante tres o más años normales anteriores al pago de la compensación;

c) Que se examine detenidamente la refinanciación de las deudas contraídas por países en desarrollo durante los períodos de déficit persistentes en sus ingresos de exportación, entre los que debe incluirse la revisión de los plazos vigentes para las recompras.

7. *Problemas monetarios internacionales*

a) Los países en desarrollo deben participar desde un principio en todas las negociaciones y discusiones relacionadas con una reforma monetaria internacional y en la aplicación de los nuevos acuerdos relativos a los derechos especiales de giro del Fondo Monetario Internacional;

b) Debe establecerse un vínculo entre la financiación para el desarrollo y la liquidez adicional, como piden con insistencia los países en desarrollo;

c) Los países en desarrollo están profundamente interesados en la política de los organismos financieros internacionales relacionada con la utilización de sus recursos, su fuerza de votación y el mejoramiento del proceso de ajuste de la balanza de pagos.

D. El comercio invisible, incluido el transporte marítimo

Los países en desarrollo reiteran la competencia de la UNCTAD en las cuestiones del transporte marítimo.

1. Legislación internacional del transporte marítimo

a) Los países en desarrollo solicitan que la UNCTAD, en su segundo período de sesiones, incluya el tema "Legislación internacional del transporte marítimo" en el programa de trabajo de la Comisión del Transporte Marítimo, que debe contar con el asesoramiento técnico y de expertos que se necesite;

b) De conformidad con las obligaciones contraídas por la comunidad internacional, los países desarrollados deben cooperar plenamente con la secretaría de la UNCTAD, mediante el suministro de información completa sobre los estudios que realiza ésta en materia de transporte marítimo, incluidos los fletes, las prácticas de las conferencias, la eficacia de los servicios de transporte marítimo, etc.;

c) En estos estudios se deben tener en cuenta las repercusiones que en el transporte marítimo tienen los adelantos técnicos en lo que respecta a la organización y la estructura de las conferencias, los niveles de costo, la estructura de los fletes y las técnicas de la organización y las operaciones portuarias, así como las consecuencias de esos adelantos técnicos en la expansión de la marina mercante de los países en desarrollo.

2. Fletes marítimos y prácticas de las conferencias

a) En el segundo período de sesiones de la UNCTAD es menester adoptar medidas inmediatas que sienten las bases de una acción futura sobre los fletes marítimos, que no sólo continúan aumentando sino que además siguen siendo discriminatorios y restrictivos en relación con los países en desarrollo;

b) Los países desarrollados deben inducir a las conferencias de fletes y a los armadores a abolir la difundida práctica de fijar fletes especialmente elevados para el transporte de productos no tradicionales de los países en desarrollo y a reducir los fletes aplicados en el caso de las exportaciones tradicionales de los países en desarrollo;

c) Los países en desarrollo estiman que en el segundo período de sesiones de la UNCTAD se deben adoptar los principios siguientes:

i) El derecho de los países en desarrollo a participar en todas las conferencias de fletes que

tengan relación con su tráfico marítimo, en un plano de igualdad con los armadores de los países desarrollados;

ii) La representación de las conferencias de fletes en los países en desarrollo;

iii) La publicación de información, incluida la publicación previa de todos los cambios que se propongan, sobre tarifas de fletes y otras disposiciones relativas a la carga adoptadas por las conferencias de fletes que afecten al comercio exterior de los países en desarrollo;

d) Los países en desarrollo deben intensificar la cooperación mútua, incluida la regional, para conseguir el máximo posible de beneficios y tener una mejor posición para negociar en la esfera del transporte marítimo, sobre todo en lo que se refiere a las tarifas de fletes.

3. Expansión de las marinas mercantes

a) Los países en desarrollo reiteran su derecho inalienable a crear y a ampliar sus marinas mercantes nacionales atendiendo a la situación de las tarifas de fletes cada vez más altas y a las perspectivas de su comercio exterior;

b) Los países desarrollados y los organismos internacionales deben prestar asistencia financiera y técnica a los países en desarrollo para crear y ampliar sus marinas mercantes nacionales y regionales y servicios conexos. Esa asistencia deberá comprender la formación de personal en las esferas económica, administrativa y técnica y en otros aspectos del transporte marítimo. Las disposiciones financieras deberán favorecer a las auténticas empresas nacionales;

c) Todos los países deben reconocer el derecho de los países en desarrollo a ayudar a sus marinas mercantes, incluido el derecho a reservar una parte equitativa de la carga que se transporte hacia esos países y desde ellos;

d) Las disposiciones promulgadas por los países en desarrollo para alcanzar los objetivos antes mencionados no pueden justificar la adopción por los países desarrollados y las conferencias marítimas de medidas de represalia o de otra índole cuyo efecto haría inoperantes las medidas adoptadas por los países en desarrollo;

e) Se debe facilitar a estos últimos países la posibilidad de ampliar y utilizar al máximo sus industrias navieras.

4. Sistemas de consultas

a) En colaboración con el PNUD y las comisiones económicas regionales, la UNCTAD debe

adoptar medidas concretas para que, de conformidad con las disposiciones aprobadas, se aplique la resolución de la Comisión del Transporte Marítimo relativa al establecimiento, en diferentes partes del mundo y sobre una base nacional y regional, de un sistema de consultas;

b) Cuando sea necesario, se deberá prestar asistencia financiera y técnica a los países en desarrollo para el establecimiento de dicho sistema de consultas.

5. Mejoras portuarias

a) En el segundo período de sesiones de la UNCTAD se deberán adoptar las medidas prácticas necesarias para financiar y prestar asistencia técnica a los países en desarrollo en lo que respecta al mejoramiento de puertos y trabajos conexos, así como a los programas relativos a las operaciones portuarias, teniendo en cuenta los adelantos técnicos en materia de transporte marítimo;

b) En el segundo período de sesiones de la UNCTAD se deberán adoptar medidas para garantizar que el ahorro conseguido en las operaciones de transporte marítimo gracias a la mejora de los servicios portuarios se utilice en beneficio de los países en desarrollo reduciendo los fletes aplicables al puerto en que se realicen esas mejoras.

6. Seguros y reaseguros

a) Los países desarrollados deben reducir el costo de los reaseguros en beneficio de los países en desarrollo;

b) Una parte importante de las reservas técnicas de las compañías de seguros y reaseguros debe permanecer en los países de donde proceden los ingresos por concepto de primas para su reinversión en los mismos;

c) Se debe ayudar técnica y financieramente a los países en desarrollo para que creen sus propios servicios de seguros y reaseguros.

7. Turismo

a) Los gobiernos de los países desarrollados y los organismos de financiación deben conceder créditos en condiciones favorables a los países en desarrollo para que fomenten el turismo;

b) Los países desarrollados y los organismos internacionales de crédito deben hacer inversiones de infraestructura turística en los países en desarrollo;

c) Con objeto de estimular el turismo deben establecerse condiciones favorables y atractivas en lo que respecta a los pasajes a los países en desarrollo y darse otras facilidades.

E. Cuestiones generales de política comercial

1. Principios que rigen las relaciones comerciales internacionales y las políticas comerciales conducentes al desarrollo

a) El segundo período de sesiones de la UNCTAD debe examinar la aplicación de los principios que rigen las relaciones comerciales internacionales y las políticas comerciales conducentes al desarrollo;

b) De conformidad con las recomendaciones A.I.1 y A.I.3 del Acta Final del primer período de sesiones de la UNCTAD, que ofrecen la posibilidad de completar dichos principios, el segundo período de sesiones de la UNCTAD puede elaborar nuevos principios. Sin embargo, los ya aprobados no se volverán a examinar.

2. Relaciones comerciales entre países que tienen sistemas económicos y sociales diferentes

a) La expansión del comercio entre los países socialistas desarrollados de Europa Oriental y

los países desarrollados con economía de mercado no deberá influir desfavorablemente en las posibilidades comerciales de los países en desarrollo, sino más bien conducir a un aumento del comercio entre unos y otros. Con este propósito, los países socialistas deben incluir en sus planes de desarrollo económico y en sus políticas comerciales medidas encaminadas a acelerar el aumento de sus importaciones de productos primarios, manufacturas y semimanufacturas procedentes de los países en desarrollo;

b) Los países socialistas deben asimismo confirmar las garantías que dieron en el primer período de sesiones de la UNCTAD en el sentido de que se abstendrán de volver a exportar los artículos adquiridos en los países en desarrollo, salvo que medie el consentimiento de los países interesados;

c) Además, los países socialistas deben adoptar las medidas necesarias para reducir la diferencia entre los precios de importación y los precios de venta de los productos originarios de los países en desarrollo, con objeto de fomen-

tar su consumo; la introducción en las políticas de importación y en los programas comerciales de los países socialistas de márgenes de tolerancia respecto de los precios, plazos de entrega y otras condiciones relativas a las exportaciones de países en desarrollo, contribuirá en gran medida a aumentar el comercio entre estos países y los países socialistas;

d) Los créditos concedidos por los países socialistas para financiar proyectos de los sectores público y privado en los países en desarrollo deben adaptarse a las circunstancias concretas de los países interesados y siempre que sea posible, se deben adoptar medidas para su reembolso mediante la exportación de los productos de esos u otros proyectos;

e) En el caso de contratos celebrados entre las empresas de los países en desarrollo y los órganos correspondientes de los países socialistas, conviene tener debidamente en cuenta los períodos de vigencia de esos contratos, con objeto de que las empresas puedan proyectar y ejecutar con la máxima eficacia sus programas de inversiones, producción y entregas.

3. Repercusiones de las agrupaciones económicas regionales

a) Las agrupaciones económicas regionales de los países desarrollados deben evitar la discriminación contra los países en desarrollo, en lo que se refiere a sus exportaciones de manufacturas, semimanufacturas y productos primarios, especialmente los productos agrícolas de la zona templada y de la tropical;

b) La expansión de esas agrupaciones no debe aumentar las repercusiones de la discriminación;

c) Las agrupaciones económicas regionales de países desarrollados deben adoptar medidas para garantizar un acceso más libre de las exportaciones de los países en desarrollo.

4. División internacional del trabajo

Debe aplicarse una nueva y dinámica división internacional del trabajo, en virtud de la cual los países desarrollados eviten adoptar medidas protectoras que influyan en las exportaciones agrícolas de los países en desarrollo, en los sectores en que estos últimos países son más eficientes, así como la duplicación de las inversiones que los países en desarrollo hayan hecho o vayan a efectuar, en la industria. Deben crearse condiciones propicias a la industrialización en los países en desarrollo para aprovechar al máximo sus recursos disponibles. La diversificación

de la producción de los países en desarrollo debe efectuarse también en el marco de una división del trabajo que eleve al máximo las corrientes comerciales entre los países en desarrollo por una parte y, por la otra, entre dichos países y otros.

5. El problema mundial de alimentos

Se ha convenido, teniendo en cuenta que este tema ha sido introducido recientemente, efectuar consultas en el propio Grupo de los 77 para adoptar una posición común ante el problema mundial de alimentos en el segundo período de sesiones de la UNCTAD.

6. Problemas especiales de los países sin litoral

Se debe establecer un grupo de expertos con el fin de proceder a un examen general de los problemas especiales que plantea la promoción del comercio y el crecimiento económico de los países en desarrollo sin litoral, con especial referencia a los elevados costos que entraña la ejecución de sus programas de desarrollo y expansión comercial. Después de este examen, las instituciones financieras internacionales deberán conceder una asistencia financiera y técnica adecuada para reducir el costo de los factores en juego. Los organismos financieros internacionales deben asimismo dar prioridad a los programas de asistencia financiera y técnica que los países en desarrollo sin litoral puedan proponer, en relación con los problemas especiales de su comercio y desarrollo y, en especial, en lo que se refiere a la expansión y mejora de su infraestructura de transporte.

7. Transmisión de conocimientos tecnológicos, incluidos los métodos técnicos y las patentes

a) Los países desarrollados deben fomentar la transmisión de conocimientos y tecnología a los países en desarrollo, permitiéndoles el uso de patentes industriales en las mejores condiciones posibles, a fin de que los productos manufacturados en los países en desarrollo puedan competir eficazmente en los mercados mundiales;

b) Asimismo, deben promover la eliminación de prácticas restrictivas sobre distribución de mercados y fijación de precios que imponen las empresas de los países desarrollados al conceder licencias para el uso de patentes y marcas registradas en los países en desarrollo;

c) Los países desarrollados deben dar orientación a sus empresarios industriales sobre las posibilidades de inversión en industrias de ex-

portación de los países en desarrollo y proporcionarles información jurídica, política, econó-

mica y de otra índole sobre la situación de dichos países.

F. *Expansión del comercio e integración económica entre países en desarrollo*

a) Los países en desarrollo reiteran que la expansión del comercio mutuo y la cooperación económica entre ellos es un elemento importante de una estrategia global del desarrollo y que, por lo tanto, están decididos a aportar su propia contribución a la consecución de los objetivos del segundo período de sesiones de la UNCTAD mediante la intensificación de sus esfuerzos en este sentido. No puede considerarse en modo alguno que esta acción sustituya a un mayor volumen de exportaciones más remuneradoras a países desarrollados o a una mayor contribución de estos últimos. No obstante, la expansión del comercio entre países en desarrollo y su integración económica plantean problemas y dificultades especiales si se comparan con procesos similares de los países desarrollados. Por lo tanto, las medidas que se adopten en relación con las barreras comerciales no serán suficientes, sino que han de combinarse con medidas adecuadas en otros sectores, en particular inversiones y pagos. En este sentido, el suministro de asistencia técnica y financiera exterior adecuada puede ser una contribución importante que permita a los países en desarrollo hacer progresos más rápidos en la expansión del comercio y en sus esfuerzos de integración. No obstante, este apoyo internacional debe concederse de tal modo que respete plenamente la determinación de los países en desarrollo de aplicar sus propios métodos para ampliar el comercio y avanzar en el camino de la integración;

b) Los países en desarrollo darán a conocer en el segundo período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo los esfuerzos que realizan o que proyectan hacer para incrementar sus intercambios y consolidar su cooperación económica, especialmente en el plano de la cooperación intraregional, regional o subregional;

c) En vista de que los esfuerzos conjuntos de los países en desarrollo no pueden tener pleno éxito sin el concurso financiero y técnico de los países desarrollados, estos últimos deben a su vez declarar formalmente que apoyan los esfuerzos de cooperación y de integración de los países en desarrollo, y precisar la índole y el volumen de la ayuda financiera que piensan aportar a estos esfuerzos;

d) En el segundo período de sesiones de la Conferencia sobre Comercio y Desarrollo debe

constituirse un grupo especial de trabajo para estudiar los problemas prácticos siguientes:

i) La expansión del comercio, la cooperación económica y la integración entre países en desarrollo, incluyendo el examen de los problemas especiales de los países menos desarrollados;

ii) El establecimiento y mejoramiento de sistemas de pagos multilaterales entre países en desarrollo;

iii) Adopción de medidas prácticas para la aplicación de una política internacional de apoyo a estos esfuerzos conjuntos, muy especialmente en lo que respecta a la asistencia financiera y técnica.

Debe invitarse a los grupos regionales o subregionales de países en desarrollo a participar en el grupo de trabajo.

e) En el segundo período de sesiones de la UNCTAD debe establecerse una comisión permanente encargada de estudiar todas las cuestiones que se refieran a la expansión del comercio y a la integración económica entre países en desarrollo, con especial referencia a los métodos que permitan a los países en desarrollo, que son miembros de estas agrupaciones, obtener de ellas beneficios equitativos.

Esta comisión debe en particular desarrollar las siguientes actividades:

i) Estudio, centralización y difusión de la información y de los datos relativos a la experiencia adquirida por los países en desarrollo al ocuparse de los problemas de la cooperación y la integración a nivel subregional, regional o interregional, y la organización de coloquios sobre esos problemas entre dirigentes nacionales y regionales;

ii) Estudios sobre la posibilidad de constituir agrupaciones entre países en desarrollo para la exportación e importación de productos o grupos de productos;

iii) Estudios para mejorar la infraestructura del transporte y las comunicaciones entre países en desarrollo;

iv) Estudios acerca de la posibilidad de establecer centros nacionales y regionales de información y de promoción comercial en los países en desarrollo;

f) Conviene estudiar la posibilidad de crear, bajo la égida de la UNCTAD y de otros organismos especializados, un centro especial de formación de expertos, especialmente de países en

desarrollo, en materia de cooperación e integración económica entre estos países;

g) El centro internacional de información y promoción comercial, que está en vías de

creación bajo los auspicios de la UNCTAD y del GATT, debe dar la importancia que merece al asunto de la promoción de las exportaciones entre países en desarrollo.

G. Medidas especiales que deben adoptarse en favor de los países en desarrollo menos desarrollados

Debido a las diferentes etapas de desarrollo económico en que se encuentran los países en desarrollo y a los diversos factores que lo determinan, las medidas de política comercial y financiera necesarias para acelerar el ritmo de su progreso económico tienen que variar de un país a otro. Es fundamental, pues, organizar una estrategia global de medidas convergentes para permitir que los menos avanzados de los países en desarrollo obtengan beneficios equitativos, de manera que todos los países en desarrollo se beneficien en un mismo grado de la cooperación económica internacional de los países miembros de la UNCTAD, especialmente de los países desarrollados.

Las medidas individuales recomendadas en el primer período de sesiones de la UNCTAD y aquéllas que se recomienden durante el segundo período de sesiones, deben considerarse como parte de una política integrada de cooperación destinada a alcanzar los objetivos generales de la expansión del comercio y de la aceleración del desarrollo. Todas estas medidas están relacionadas recíprocamente.

Si bien en la etapa actual no es posible determinar la mezcla adecuada de las medidas convergentes necesarias para los países en desarrollo menos avanzados, dichas medidas pueden derivarse de las esferas siguientes:

- a) política de productos básicos, incluidas las medidas de asistencia financiera y técnica para programas de diversificación;
- b) preferencias en el comercio de manufacturas y semimanufacturas;
- c) financiación del desarrollo;
- d) integración económica regional;
- e) comercio invisible;
- f) promoción del comercio.

Con respecto a la política de productos básicos, debe recomendarse al segundo período de sesiones de la UNCTAD que adopte las siguientes medidas:

—Debe prestarse especial atención a las necesidades de los países menos avanzados al reducir las barreras arancelarias y no arancelarias

que dificultan el acceso a los mercados, tanto de los productos tropicales como de los productos de zona templada;

—Deben concederse reembolsos temporales, por lo menos parciales, de las cargas fiscales y de los derechos arancelarios impuestos a los productos que interesen especialmente a los países menos desarrollados.

En cuanto a las manufacturas y semimanufacturas, debe tenerse en cuenta y aprobarse la recomendación relativa a un sistema general de preferencias que figura en la sección B de este documento (*Expansión de las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas*) y ello independientemente del principio en virtud del cual se pueden otorgar ventajas sustantivas a los países de menor desarrollo relativo en los sistemas de integración regional o subregional, mientras, cuando sea el caso, estos últimos alcanzan su perfeccionamiento en el campo de los gravámenes aduaneros.

No parece adecuado ni conveniente, por lo menos en estos momentos, tratar de definir de un modo abstracto cuáles son los países en desarrollo menos desarrollados ni tampoco enumerarlos en forma precisa y *a priori* con el fin de adoptar las medidas especiales que son necesarias en favor de los mismos. Por lo tanto, será mejor hacerlo oportunamente en una forma convenida por los países en desarrollo.

Con objeto de aplicar las disposiciones de la sección G del presente documento, la Reunión Ministerial decide establecer un Grupo de Trabajo. Este Grupo estudiará en particular las disposiciones que habrán de tomarse sobre las cuestiones mencionadas en el tercer párrafo de la presente sección.

Composición del Grupo de Trabajo: queda entendido que cada grupo regional estará representado en el Grupo de Trabajo por cinco miembros.

El Grupo de Trabajo deberá reunirse el 1º de diciembre de 1967 o en una fecha aproximada, en Ginebra. Deberá presentar su informe a los países miembros del Grupo de los 77, el 15 de enero de 1968 a más tardar.

ACTIVIDADES FUTURAS DEL GRUPO DE LOS 77

Los representantes de los países en desarrollo del Grupo de los 77 están firmemente decididos a mantener y fortalecer aún más la unidad y la solidaridad del grupo de países en desarrollo. Para alcanzar ese objetivo convienen en mantener consultas y contactos continuos.

El Grupo de los 77 se reunirá a nivel ministerial con la frecuencia que se estime necesaria, y en todo caso siempre con anterioridad a la convocación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, con objeto de conciliar las posiciones de los países en desarrollo y de preparar programas conjuntos de acción en todas las cuestiones relacionadas con el comercio y el desarrollo. También podrá reunirse a cualquier otro nivel, de conformidad con las necesidades de los países en desarrollo.

En todas las cuestiones relacionadas con la preparación de las reuniones ministeriales de los países en desarrollo, y durante los intervalos entre esas reuniones, en todas las referentes a la adopción de posiciones comunes sobre asuntos que son de la incumbencia de la UNCTAD, la autoridad competente del Grupo de los 77 será

el Grupo de los 31 países en desarrollo. Este Grupo de los 31 está integrado por los países en desarrollo que son miembros de la Junta de Comercio y Desarrollo y normalmente debe reunirse al mismo tiempo que la Junta. Los países en desarrollo que son miembros de las comisiones de la Junta tienen plena competencia en todas las cuestiones relacionadas con sus respectivas esferas de actividad.

El Comité de Coordinación del Grupo de los 77, creado en Ginebra en octubre de 1966, deberá mantenerse en funciones hasta la Conferencia de Nueva Delhi, con las atribuciones siguientes:

a) Ayudar a hacer los preparativos adecuados para las misiones de buena voluntad;

b) Remitir a los gobiernos miembros del Grupo de los 77 los informes de las misiones de buena voluntad que se reciban del Presidente de la Reunión Ministerial;

c) Empezar cualquier otra labor que le confíe el Grupo de los 77 en Ginebra.

En todas las sedes de los organismos especializados de las Naciones Unidas deberán establecerse grupos oficiosos de coordinación del Grupo de los 77.

MISIONES DE BUENA VOLUNTAD

Los representantes de los países en desarrollo que participan en la Reunión Ministerial del Grupo de los 77 han decidido enviar misiones de buena voluntad y alto rango a los países que pertenecen a otras agrupaciones de Estados miembros de la UNCTAD. Tales misiones, a las que se confiará la tarea de informar y persuadir, comunicarán a los respectivos gobiernos de los países que visiten las conclusiones de la Reunión, con objeto de contribuir a la creación de las condiciones más favorables posibles para celebrar negociaciones sobre el programa de acción en el segundo período de sesiones de la UNCTAD.

Se establecerán seis misiones de buena voluntad de alto rango que visitarán las capitales de países desarrollados y países socialistas y estarán compuestas, por lo menos, de uno y, si es posible, de dos enviados especiales acreditados por los jefes de Estado de cada una de las tres agrupaciones regionales del Grupo de los 77. Cada misión estará dirigida por uno de sus miembros, de suerte que cada grupo regional tenga los directores de misión.

Se adoptarán inmediatamente las medidas necesarias para ponerse en contacto con los gobiernos respectivos y fijar fechas adecuadas a las visitas de las misiones, a fin de que todas ellas estén terminadas antes de finales de noviembre de 1967.

Cada misión presentará su informe al Presidente de la Reunión Ministerial, que, a su vez, en colaboración con el Comité de Coordinación, remitirá esos informes lo antes posible a todos los países en desarrollo miembros del Grupo de los 77.

Se pidió al Presidente de la Reunión Ministerial del Grupo de los 77 que presentara la Carta de Argel a la Asamblea General de las Naciones Unidas y al Secretario General de esta Organización. El Presidente de la Reunión Ministerial, a su vez, invitó al Relator General de la Reunión Ministerial y a los presidentes de las cuatro comisiones principales de la misma a que lo acompañaran en esa misión. Asimismo, invitó a los vicepresidentes de la Reunión Ministerial a que lo acompañaran si sus obligaciones se lo permitían.

ACTIVIDADES RECIENTES DE LA CEPAL

I

REUNIÓN SOBRE LOS PROBLEMAS DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL DE LOS PAÍSES DE MENOR DESARROLLO ECONÓMICO RELATIVO

(Guatemala, 23 al 28 de octubre de 1967)

En cumplimiento de la resolución 254 aprobada en su undécimo período de sesiones, la CEPAL convocó a reunión a representantes gubernamentales de los países de menor desarrollo relativo para evaluar los resultados de su estudio preliminar "Los países de menor desarrollo económico relativo y la integración latinoamericana" (E/CN.12/774 y Add. 1 y 2).

Asistieron representantes de Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Uruguay, y de Honduras Británicas (Belice) en su carácter de miembro asociado de la Comisión. Participaron, asimismo, representantes de los siguientes organismos internacionales y regionales: Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, Organización de los Estados Americanos, Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto para la Integración de América Latina, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Organización Internacional del Trabajo, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA, Organización de Estados Centroamericanos, Banco Centroamericano de Integración Económica, Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial, Instituto Centroamericano de Administración Pública y Consejo Monetario Centroamericano.

Fue ésta la primera vez que los países latinoamericanos de menor desarrollo económico relativo se reunieron para intercambiar opiniones y examinar diversos problemas relacionados con su participación en el proceso de integración económica de América Latina.

Como resultado de las deliberaciones, la reunión tomó varias decisiones relativas a bases para la coordinación de la acción de los países

de menor desarrollo relativo, política comercial, acuerdos sectoriales, creación y desarrollo de una red de transporte aéreo y marítimo, cooperación económica de los países de la Cuenca del Caribe, financiamiento externo, asistencia técnica, creación de un centro regional para el desarrollo de la pequeña industria, y comercio exterior.

En cuanto al primer tema, la reunión recomendó a los gobiernos de esos países que se esforzaran por armonizar los intereses nacionales a fin de contribuir en mayor medida al proceso de integración latinoamericana y fortalecer su posición de negociación en todos los aspectos vinculados al comercio internacional y al financiamiento externo. Para ello recomendó establecer mecanismos permanentes de consulta entre ellos. Deberán, asimismo, propiciar la coordinación de actividades y el intercambio de informaciones entre las instituciones financieras nacionales y regionales y también entre los centros de investigación y los organismos representativos de sectores privados. Para aprovechar las posibilidades que ofrece la cooperación regional con respecto a los planes nacionales de desarrollo, recomendó auspiciar la celebración de una reunión técnica de jefes de oficinas de planificación y directores de organismos nacionales de integración.

La reunión resolvió, en relación siempre con el primer tema, solicitar a las entidades técnicas de los organismos de integración que contribuyan al cumplimiento de los objetivos señalados y cooperen con los países de menor desarrollo económico relativo que resuelvan establecer zonas de libre comercio o áreas geográficas de integración económica.

Con respecto a política comercial, la reunión reiteró el concepto fundamental de que los países de menor desarrollo económico relativo deben gozar de acceso preferencial y anticipado de sus productos en el mercado latinoamericano y que la apertura de sus propios mercados a

los demás países se efectúe en forma gradual y durante períodos más largos. Resolvió, asimismo, adoptar una serie de principios para definir la posición de los países de menor desarrollo en materia de política comercial, a saber: que durante el establecimiento del mercado común latinoamericano esos países pueden concederse entre sí ventajas comerciales no extensivas al resto de los países latinoamericanos; que los países más desarrollados de América Latina otorguen a esos países ventajas especiales no extensivas a los demás países; que esos países celebren entre sí con otros países de mayor desarrollo acuerdos de complementación e integración industrial, o acuerdos subregionales de integración económica más acelerada y que las concesiones que se hagan en virtud de esos acuerdos no se extiendan a los países de mayor desarrollo relativo; que esos países queden sujetos a regímenes preferenciales en el proceso de armonización de los aranceles externos y en el tratamiento a las importaciones de bienes de capital e insumos esenciales; y que, en consonancia con los principios previos, los países de mayor desarrollo acepten que sus relaciones con los de menor desarrollo se rijan sobre bases de reciprocidad ponderada que tengan en cuenta las estructuras y el potencial económico de estos últimos países.

La Reunión resolvió también pedir a la secretaría de la CEPAL que, en colaboración y coordinación con organismos regionales e internacionales, realice estudios y sugiera modalidades y procedimientos que faciliten el cumplimiento de los principios enumerados en el punto anterior. Esos estudios deberán versar sobre temas como el proceso de liberación del intercambio en condiciones preferenciales para los países de menor desarrollo relativo; la concesión a esos países de ventajas en materia de intercambio comercial no extensivas al resto de los estados latinoamericanos; la equiparación arancelaria a fin de facilitar su adopción por parte de los países de menor desarrollo; preparación y actualización de un cuadro sobre las restricciones arancelarias, cambiarias y de otro tipo, que restringen el intercambio de los países latinoamericanos; preparación de un informe sobre los convenios bilaterales y multilaterales suscritos por los países de menor desarrollo económico de la región; evaluación del efecto probable de la apertura de mercados en favor de los países de menor desarrollo en el área, y, recuento de la oferta de bienes de capital y de insumos industriales esenciales en América Latina.

En lo que toca a los acuerdos sectoriales, la reunión planteó la necesidad de que los países

de menor desarrollo relativo participen en la formulación de las directrices de la política regional en materia de acuerdos sectoriales, así como en la elaboración de los estudios correspondientes. Además los participantes mostraron interés en que, en la formulación, estructuración y suscripción de los acuerdos sectoriales de alcance latinoamericano, participen todos los países de menor desarrollo relativo, con el objeto de que se tengan en cuenta sus puntos de vista y las perspectivas de participación en las actividades derivadas del establecimiento del mercado común latinoamericano. La reunión decidió, además, pedir a la secretaría de la CEPAL que, en colaboración con la FAO y otros organismos especializados, continúe examinando las posibilidades de celebrar acuerdos sectoriales en el campo agrícola y determine diversas modalidades de participación de los distintos países de menor desarrollo relativo; e instar al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y a otros organismos internacionales que aceleren las investigaciones sobre determinados recursos naturales localizados en los países de menor desarrollo relativo, a fin de que su explotación se oriente hacia proyectos de carácter regional.

Por lo que se refiere a la cooperación económica de los países de la Cuenca del Caribe, la reunión resolvió pedir a la secretaría de la CEPAL que, en consulta y con la colaboración del Mercado Común Centroamericano y de los demás gobiernos interesados, prepare un estudio sobre las posibilidades de establecer una cooperación económica cada vez mayor entre los países de la Cuenca del Caribe y que oportunamente, y en consulta con los gobiernos interesados, convoque a una reunión para conocer dicho estudio y resolver acerca de los resultados y propuestas contenidos en él. Se decidió, asimismo, pedir al Banco Interamericano de Desarrollo, a la Secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo y al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que presten su apoyo técnico y financiero a este respecto.

En cuanto al financiamiento externo, la reunión recomendó a los organismos internacionales y regionales de financiamiento que al definir su política y programas de la asistencia financiera presten especial atención a los países latinoamericanos de menor desarrollo económico relativo, otorgándoles un tratamiento preferencial; que destinen recursos adicionales a esos países para atender a las nuevas necesidades de financiamiento que surjan de los programas de integración en que participen, sin detrimento de los recursos que pudieran otorgárseles

para la ejecución de sus planes nacionales de desarrollo; que en la asignación de esos recursos se dé prioridad a los proyectos de inversión vinculados a la integración, sobre todo en los campos de la infraestructura, creación de nuevas industrias y modernización de las existentes, incremento de la producción y la productividad agrícola y fomento de las exportaciones; que procuren agilizar los procedimientos de concesión de los créditos, incluso la reducción de exigencias que demoran el trámite de las operaciones; que, como parte del trato preferencial, se prevean para los países latinoamericanos de menor desarrollo económico relativos plazos y períodos de gracia más largos y menores tasas de interés, se les acuerde mayores proporciones en el financiamiento de gastos locales; se consignen fondos a las instituciones nacionales y subregionales para ser administrados como fideicomisos de inversión; se autoricen garantías o avales para la emisión de valores de los gobiernos o sus instituciones de desarrollo, a fin de facilitar la colocación de títulos en los mercados internacionales de capital; y se otorguen facilidades para el acceso del personal técnico de dichos países a los cuadros de funcionarios de esas instituciones; y que se fortalezcan, entre otros, el Fondo de Preinversiones del Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo de Integración que administra el Banco Centroamericano de Integración Económica, a fin de atender la realización de estudios de factibilidad de proyectos industriales, agrícolas y de infraestructura de los países de menor desarrollo económico relativo.

En relación con el mismo tema, la reunión sugirió que los gobiernos de los países de menor desarrollo económico relativo estudien la posibilidad de crear un "fondo de compensación" para cubrir la posible reducción de ingresos fiscales y que, para tal efecto, se encargue a la Comisión Coordinadora de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y el mercado común centroamericano, con la participación de países no miembros de estos sistemas de integración, la preparación del anteproyecto respectivo.

En materia de asistencia técnica, la reunión recomendó a los organismos internacionales y regionales de asistencia técnica que al proponer y definir sus programas otorguen prioridad a los países de menor desarrollo relativo; que dichos organismos presten atención especial a las necesidades de estos países en materia de identificación de actividades de interés especial para los países de menor desarrollo con vistas al mercado regional, establecimiento o perfeccionamiento de modalidades y mecanismos de pro-

moción de exportaciones, modernización y mejoramiento de la eficiencia de las empresas o actividades que puedan resultar afectadas en el proceso de integración, asesoramiento a empresarios y formación de mano de obra calificada, formación de un grupo de profesionales de muy alto nivel para que actúen como líderes en las negociaciones con otros países y creación de los centros de entrenamiento correspondientes. Acordó también recomendar a los organismos internacionales la conveniencia de establecer e intensificar programas de asistencia técnica directa, de investigación y de adiestramiento, capacitación o entrenamiento de funcionarios públicos, que tiendan al perfeccionamiento, modernización y mayor eficiencia de la administración pública de los países de menor desarrollo económico relativo, debiéndose para estos efectos considerar la cooperación interinstitucional; hacer presente la urgente necesidad de que con la cooperación internacional, sobre todo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, se formulen programas intensivos destinados a evaluar los recursos hidráulicos, forestales, mineros, pesqueros, agrícolas y turísticos de los países de menor desarrollo relativo a fin de promover la instalación de nuevas industrias y diversificar las fuentes de ocupación. Para los efectos señalados recomendó que se amplíen, entre otros, los recursos del Fondo de Preinversión del Banco Interamericano de Desarrollo y del Fondo Especial de las Naciones Unidas, destinados a financiar estudios de particular interés para los países de menor desarrollo económico relativo y que coadyuven al proceso de integración regional.

En cuanto a la creación de un centro regional para el desarrollo de la pequeña industria, la reunión acordó pedir a la CEPAL y a la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial que elaboren un proyecto y lo presenten al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y que gestionen la colaboración de los organismos internacionales y regionales y de los países industrializados que corresponda para ejecutarlo cuanto antes. Este Centro tendría su sede en Quito y funcionaría en estrecha colaboración con el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial a fin de que este último organismo amplíe su campo de actividad y desempeñe funciones equivalentes en el área de Centroamérica, del Caribe y en otros países que deseen vincularse al Instituto.

En lo concerniente al comercio exterior, la reunión resolvió recomendar a los países de menor desarrollo económico relativo de América Latina que, conjuntamente con los demás países

de la región, promuevan acciones coordinadas tendientes a eliminar los obstáculos que restringen las posibilidades de colocación en los mercados internacionales de los productos de exportación tradicional de los países de la región e instarlos a que, asociados a los demás países de

la región, aúnen esfuerzos para lograr que las cuotas de exportación establecidas en los convenios internacionales de productos básicos se aumenten de manera que faciliten la aceleración del desarrollo económico y social de América Latina.

II

GRUPO DE TRABAJO SOBRE CUENTAS NACIONALES

(Santiago, Chile, 30 de octubre al 10 de noviembre de 1967)

Esta segunda reunión del Grupo de Trabajo fue auspiciada conjuntamente por la CEPAL y la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas. Asistieron participantes de Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, México, Trinidad y Tabago y Venezuela. Además participaron en las tareas del Grupo representantes del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social y del Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y observadores del Instituto Interamericano de Estadística, de la Universidad de Chile y de la Universidad de Concepción.

El Grupo se reunió para considerar los últimos progresos en la revisión y ampliación del Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas y presentar luego sus conclusiones al Grupo de Expertos de las Naciones Unidas que se reunió en París en noviembre de 1967 y a la XV sesión de la Comisión de Estadística celebrada en Nueva York, en febrero de 1968.

Se debatieron tres temas principales, a saber, el sistema de cuentas nacionales revisado y su adaptación a América Latina; fuentes de datos y técnicas de compilación de las cuentas nacionales en América Latina; y otros asuntos.

En relación con el primer tema se discutieron los propósitos, usos y estructura del nuevo sistema incluidos los cuadros de insumo-producto. El nuevo sistema incluye tres tipos de cuentas: las cuentas I que son las cuentas consolidadas de la nación; las cuentas II que se refieren a la producción, el gasto de consumo y la formación de capital, y las cuentas III que comprenden las transacciones financieras e incluyen ingresos y desembolsos y el financiamiento del capital. El nuevo sistema prevé, además, otros dos tipos de cuadros, los complementarios y los suplementarios. Los primeros presentan una mayor pormenorización de las categorías incluidas en las cuentas; los segundos reúnen información que no puede derivarse de las cuentas principales pero que, por considerarse de im-

portancia para algunos propósitos, debe incluirse en el sistema. La adaptación del sistema a los países en desarrollo incluye varias cuentas y cuadros que no pueden derivarse de la matriz, como cuentas ilustrativas de áreas, de segmentos claves y del sector público y cuadros sobre la oferta y uso de productos, en los cuales las transacciones se estiman a precios de mercado y no por sus valores básicos como en el sistema principal.

El Grupo estimó que la estructura del nuevo sistema era adecuada para la presentación de los datos y el análisis socioeconómico porque proporciona una base más completa que el sistema actual.

Se discutieron también aspectos relacionados con definiciones y clasificaciones, cuentas y cuadros estándar, órdenes de prioridad y estimaciones a precios constantes. Los debates en torno a definiciones y clasificaciones versaron sobre el concepto de los límites de la producción; tratamiento de la industria de bienes raíces; distribución del ingreso; problemas vinculados al análisis de la mano de obra y a la información sobre el capital y su depreciación; formación de capital; cuenta de producción y de formación de capital por sector institucional; gastos de administración y similares; clasificación de actividades económicas; clasificación por sectores institucionales; impuestos indirectos sobre las importaciones; clasificación de impuestos directos y transferencias corrientes de las familias; balance de pagos; tratamiento de los servicios prestados por los bancos; bienes usados; y cuentas de financiamiento de la formación de capital. Las discusiones sobre las cuentas y cuadros estándar se orientaron hacia la consideración particular de las cuentas y cuadros propuestos para la adaptación del sistema completo a los países en desarrollo. En cuanto a órdenes de prioridad, se señaló que la principal modificación introducida a los órdenes presentados en el documento "Propuestas para la revisión del Sistema de Cuentas Nacio-

nales" (E/CN.3/356) consiste en asignar mayor prelación a los cuadros a precios constantes, dada su importancia para los países de la región, en particular, y para el análisis económico en general. Con respecto a estimaciones a precios constantes, el Grupo acordó que la inclusión de un capítulo sobre los precios constantes en la versión revisada del Sistema de Cuentas Nacionales constituye un avance. Sin embargo, estimó que en los últimos años se ha progresado poco en lo que se refiere al establecimiento de principios de deflación aplicables a partidas que no sean las de las cuentas de producción. Se señaló que en esta reunión, como en la de 1965, el Grupo se ocupó especialmente de los problemas y las posibilidades de deflactar las corrientes del ingreso, y sobre todo de la deflación directa del balance externo. Se reconoció que se tiene poca experiencia práctica en materia de deflactar las corrientes de ingreso, excepto en lo que se refiere a la deflación de la compensación de los empleados y del balance externo. Sin embargo, dada la importancia que tiene esta materia para los países con problemas de inflación, el Grupo opinó que debe ser objeto de un estudio completo y detenido. A este respecto el Grupo de Trabajo formuló una recomendación en el sentido de que las Naciones Unidas continúen los trabajos sobre los problemas de estimar las cuentas nacionales a precios constantes y de que se procuren resolver los problemas de deflactar las corrientes de ingresos para abarcar diferentes objetivos, haciendo explícito su alcance conceptual.

Por lo que toca a las fuentes de datos y técnicas de compilación de las cuentas nacionales en América Latina, se expusieron en detalle los problemas prácticos con que se tropieza al hacer las estimaciones, sobre todo los relativos al sector agropecuario y de servicios. Hubo intercambio de opiniones sobre los métodos utilizados para suplir las deficiencias de las estadísticas básicas en lo referente a construcciones y mejoras efectuadas por cuenta propia por los productores agropecuarios, así como en lo referente a los cálculos de las existencias de productos agrícolas y ganaderos, tanto en manos de los productores como de intermediarios. Se comentaron también las soluciones adoptadas para determinar los precios de los productores, sobre los que no existe información básica en la mayoría de los países de la región. También se expusieron detalladamente los métodos utilizados para las estimaciones de los servicios, tanto a precios corrientes como a precios constantes, prestándose atención especial a los problemas que plantea la utilización de la población ocupada como dato básico para estas estimaciones. Se discutió la posibilidad de utilizar métodos basados en el análisis de informaciones de carácter tributario y otros registros administrativos y se descubrió también la experiencia obtenida con la utilización de encuestas especiales sobre algunos servicios concretos.

Finalmente se pidió a la secretaría de la CEPAL que organice un sistema regular para el intercambio de conocimientos y opiniones entre los expertos en cuentas nacionales de la región latinoamericana.

III

REUNIÓN DE EXPERTOS GUBERNAMENTALES DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO MIEMBROS DE LA COMISIÓN

(Santiago de Chile, 11 al 15 de diciembre de 1967)

La CEPAL convocó a esta Reunión en cumplimiento de su resolución 264 (XII) sobre "América Latina y el segundo período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo". En virtud de esa resolución la secretaría de la Comisión debía actualizar y revisar su informe sobre "América Latina y la política comercial internacional" (E/CN.12/773) correspondiente a la versión preliminar del estudio que presentaría al segundo período de sesiones de la UNCTAD. Una vez cumplida esa tarea debía convocar a una reunión de expertos gubernamentales para considerar dicho documento antes de presentarlo al

segundo período de sesiones de la UNCTAD.

A esta Reunión asistieron expertos acreditados por los gobiernos de Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Panamá, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela.

Las deliberaciones giraron en torno a la evolución reciente y las tendencias del comercio exterior latinoamericano, las grandes líneas de la política comercial internacional —orientación de las políticas comerciales de los grandes centros en relación con su comercio con América Latina, cumplimiento, por parte de los países

desarrollados, de compromisos contraídos con respecto a su comercio con los países en desarrollo y en particular, con los países latinoamericanos, problemas derivados de la aplicación de algunas cláusulas de salvaguardia y posibles soluciones, resultados de las negociaciones Kennedy desde el punto de vista de los países latinoamericanos, posibles fórmulas y mecanismos de la acción futura— y la posición de América Latina frente al segundo período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). En relación con este último tema se debatieron los objetivos del segundo período de sesiones de la UNCTAD, los problemas y políticas de productos básicos,

la expansión y diversificación de las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo, el financiamiento del comercio y el desarrollo, el transporte marítimo, la expansión del comercio y la integración económica entre países en desarrollo, medidas especiales en favor de los países de menor desarrollo relativo, y la expansión del comercio con los países de economía centralmente planificada.

La secretaría tomó en consideración los comentarios y observaciones que se formularon en la reunión y los incorporó en la medida de lo posible en la versión revisada del documento "América Latina y la Segunda UNCTAD" (E/CN.12/803).

IV

REUNIÓN REGIONAL ENTRE ORGANISMOS INTERNACIONALES SOBRE DESARROLLO DE LA COMUNIDAD

(Santiago, Chile, 23 al 25 de enero de 1968)

Esta Reunión se celebró por recomendación del Comité Administrativo de Coordinación de las Naciones Unidas bajo los auspicios de la CEPAL. Participaron en ella funcionarios de los organismos siguientes: Acción Andina, Banco Interamericano de Desarrollo, Centro Venezolano de Entrenamiento e Investigación Aplicada en Desarrollo de la Comunidad, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Instituto Chileno de Capacitación e Investigación de la Reforma Agraria, Organización de los Estados Americanos, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Programa Mundial de Alimentos, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Oficina Internacional del Trabajo, Organización Mundial de la Salud y Oficina Panamericana de la Salud, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social.

Las deliberaciones giraron en torno a tres temas principales: problemas de la política de desarrollo de la comunidad y la acción coordinada de los organismos internacionales; el desarrollo regional integral como base de programas locales y comunales; y la capacitación profesional en el desarrollo regional y local en América Latina.

La Reunión tuvo por objeto el libre intercambio de ideas pero sin llegar a formular recomendaciones que comprometiesen a las organizaciones o a los participantes.

La Reunión destacó la preocupación de las organizaciones internacionales por la clarifica-

ción y delimitación de los conceptos, técnicas y objetivos del desarrollo de la comunidad en América Latina. Las discusiones mostraron que los expertos presentes se preocuparon más por los problemas de la tecnificación del planeamiento, de la coordinación y administración de los programas de desarrollo al nivel local, considerado como una clase amplia, que en el problema de la clarificación del significado y el futuro papel del desarrollo de la comunidad. No surgió que América Latina esté aproximándose a una doctrina unificada en esta área de política; pero la continua búsqueda de mecanismos funcionales para estimular el desarrollo de las comunidades, áreas y regiones internas está produciendo un cuerpo de teorías y técnicas con elementos comunes en los diferentes sectores, cuya aplicación ha coincidido con la ampliación del uso del término "desarrollo de la comunidad". Los gobiernos apoyan cada vez más a esta política, hecho que pone de manifiesto los problemas fundamentales de cumplirla. Al lado de las dificultades de formular modalidades administrativas para la coordinación entre organismos de salud, educación, agricultura y reforma agraria, obras públicas, servicios sociales y otros, las acciones involucran a nivel local el serio problema de cómo incorporar sistemáticamente a las instituciones de gobierno local en el proceso de toma de decisiones y en la ejecución de los programas.

Con respecto al desarrollo regional frente al local se señaló que una nación es la suma de regiones y áreas locales cuyas particularidades

condicionan las posibilidades de absorción de inversiones y la solución que deba darse a los problemas del desarrollo. El desarrollo regional integral vincula a la planificación nacional con la planificación local. Se señaló también que en la medida que los organismos técnicos concentran su interés en la planificación y ejecución por áreas o regiones, pueden resolver los problemas de coordinación intersectorial mejor en los planos regional y local mediante programas integrados, que a través de estructuras centralizadas en el plano nacional.

Con respecto a la capacitación profesional internacional, se señaló que los programas de capacitación deberían orientarse preferentemente hacia el desglose, localización y ejecución de las políticas y programas de desarrollo. Tanto la teoría como la práctica de la planificación regional y local deberían utilizar metodologías

adecuadas para captar las aspiraciones locales e incorporarlas a los planes. La capacitación debería generar una nueva actitud en los técnicos y funcionarios de nivel alto y medio que les permita trabajar teniendo como marco de referencia las políticas y programas nacionales e incorporar la participación popular organizada en todo el proceso de ejecución. Se señaló, además, que la planificación es una responsabilidad conjunta que requiere la colaboración de los organismos de ejecución y administrativos con los planificadores. Para lograr esta integración el programa de capacitación debería incluir un conocimiento integrado del proceso de desarrollo y de la dinámica de los cambios sociales e institucionales como fenómeno global, un dominio amplio de las técnicas de planificación y un manejo funcional de las técnicas de la administración pública.

V

SEMINARIO SOBRE ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DE LA EJECUCIÓN DE PLANES DE DESARROLLO

(Santiago, Chile, 19 al 27 de febrero de 1968)

Las Naciones Unidas organizó este seminario a través de la CEPAL, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social y la División de Administración Pública y la Oficina de Cooperación Técnica de la Sede Central. Asistieron participantes procedentes de Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela. Participaron, asimismo, observadores acreditados por instituciones técnicas de Argentina, Brasil, Cuba, Chile, Perú, Venezuela y los organismos internacionales siguientes: Organización Internacional del Trabajo, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Organización Mundial de la Salud, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Organización de los Estados Americanos, Fundación Ford y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

La reunión tuvo por objeto estudiar la asignación de autoridad y responsabilidad en el proceso de planificación del desarrollo y las relaciones de los organismos planificadores en todos los niveles con los centros cuyas decisiones de política influyen en ese proceso; formular recomendaciones para acrecentar la participación de

estos centros de decisión en el proceso de planificación; analizar los sistemas actuales de planificación administrativa en América Latina, buscando la forma de aumentar la capacidad administrativa en la ejecución de los planes y programas de desarrollo; examinar la organización y los procedimientos administrativos de las actividades a corto plazo en los planes de mediano y largo plazo; señalar si existen planes operativos anuales para toda la economía o presupuestos por programas para el sector público, dando las pautas necesarias para hacer de los planes operativos anuales y de los presupuestos por programa, instrumentos para la ejecución de planes; discutir lo que se requiere desde el punto de vista administrativo para formular y realizar planes operativos anuales y presupuestos por programas; sugerir esquemas administrativos para vigilar y evaluar la marcha del plan y para adaptarlo de manera que su ejecución sea más eficiente; verificar si la organización y procedimientos establecidos permiten una vigilancia continua de la ejecución del plan en la esfera global, sectorial, regional y local.

Las deliberaciones giraron en torno a cuatro temas principales, a saber, mecanismos de formulación y ejecución de los planes; la planificación administrativa como parte integrante del proceso de planificación; transformación del plan en programas de ejecución; y control, eva-

luación y ajuste de planes operativos, programas y proyectos.

En relación con el primer tema se debatieron los mecanismos generales de la planificación y sus vinculaciones con los centros de decisión en cuanto a la política general de desarrollo, la política económica y social de corto plazo, la inversión pública y el sector privado; los mecanismos sectoriales de la planificación y sus vinculaciones con los centros de decisión (haciendo hincapié en los sectores agrícola e industrial): organismos de formulación y ejecución de políticas sectoriales en nivel central, centros nacionales de decisión sobre medidas de fomento, crédito, precios, abastecimiento, asistencia técnica, etc., que influyen sobre el desarrollo de determinados sectores, entidades autónomas o descentralizadas y empresas públicas (o mixtas) especializadas en determinado sector; participación de organismos regionales y locales en la formulación y ejecución de planes sectoriales y participación del sector privado en la formulación y ejecución de planes sectoriales.

Las deliberaciones sobre el segundo tema versaron sobre la organización, métodos y conteni-

do de la planificación administrativa en todos los niveles; y los métodos para evaluar y mejorar la capacidad administrativa para formular, discutir, aprobar, ejecutar, controlar y evaluar planes de desarrollo globales, sectoriales, y regionales y también programas y proyectos.

Con respecto al tercer tema, los puntos principales fueron: aspectos administrativos vinculados a la conversión del plan a largo plazo en planes operativos anuales y en planes de inversión pública de mediano plazo, incluidas las formas de procurar la integración de las funciones de planificación y de presupuesto; y los proyectos como partes componentes de los planes y como unidades para la ejecución de éstos.

Finalmente, en relación con el cuarto tema se debatieron los sistemas administrativos establecidos para controlar la ejecución de planes, programas y proyectos globales, sectoriales, regionales y locales, los sistemas de organización y procedimientos destinados a recopilar la información necesaria para evaluar periódicamente la ejecución del plan, analizar las disparidades entre metas y resultados, y sugerir medidas concretas para ajustar proyectos, programas y planes.

3.4.70 Boletín Económico de
América Latina

Vol. XIII, Nº 1, Sept. 1968

Naciones Unidas

**ALGUNAS PUBLICACIONES IMPRESAS DE LA COMISIÓN ECONÓMICA
PARA AMÉRICA LATINA**

Estudios anuales

Estudio Económico de América Latina, 1964

Agosto 1965	381 páginas	
E/CN.12/711/Rev.1	No. de venta: 66.II.G.1	Dls. 4.50

Estudio Económico de América Latina, 1965

Septiembre 1966	429 páginas	
E/CN.12/752/Rev.1	No. de venta: 67.II.G.1	Dls. 5.00

Estudio Económico de América Latina, 1966

Septiembre 1967	436 páginas	
E/CN.12/767/Rev.1	No. de venta: S 68.II.G.1	Dls. 5.75

Desarrollo económico

Análisis y Proyecciones del Desarrollo Económico

IX. El Desarrollo Económico de Nicaragua

Noviembre 1966	220 páginas	
E/CN.12/742/Rev.1	No. de venta: 67.II.G.2	Dls. 3.00

Educación, Recursos Humanos y Desarrollo en América Latina

Diciembre 1967	250 páginas	
E/CN.12/800	No. de venta: S 68.II.G.7	Dls. 3.00

Agricultura y ganadería

El Uso de Fertilizantes en América Latina

Diciembre 1966	96 páginas	
E/CN.12/762	No. de venta: 67.II.G.3.	Dls. 1.25

Estudios sobre Centroamérica

Evaluación de la Integración Económica en Centroamérica

[Contiene el informe del Noveno Período de Sesiones del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano]

Enero 1966	295 páginas	
E/CN.12/762	No. de venta: 66.II.G.9	Dls. 4.00

Industria

El Proceso de Industrialización en América Latina

Diciembre 1965	280 páginas	
E/CN.12/716/Rev. 1	No. de venta: 66.II.G.3	Dls. 4.00

CÓMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras de todo el mundo. Consulte a su librero o diríjase a:
Naciones Unidas, Sección de Ventas, *Nueva York* o *Ginebra*.



Printed in Mexico
68-17306-3850

Price: \$ U. S. 2.00
(or equivalent in other currencies)

United Nations publication[®]
Sales No.: S.68.II.G.9
