



NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



C.1

GENERAL

E/CN.12/889

27 de marzo de 1971

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Décimocuarto período de sesiones

Santiago de Chile, 27 de abril al 8 de mayo de 1971

LA COOPERACION ECONOMICA INTERNACIONAL Y LA TERCERA UNCTAD

Documento de Conferencia

INDICE

	<u>Página</u>
Introducción	1
1. Consideraciones generales	1
2. La experiencia del Primer Decenio para el Desarrollo	3
3. El Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo .	8
4. La estrategia para el segundo decenio del desarrollo y la Tercera UNCTAD	10
a) Consideraciones generales	10
b) Necesidad de revisar algunas de las normas que rigen las relaciones comerciales internacionales	12
c) La Tercera UNCTAD	14
5. Las relaciones de América Latina con las principales áreas desarrolladas	17
a) Las relaciones con los Estados Unidos	17
b) Las relaciones con la Comunidad Económica Europea	19
c) Las relaciones con el Japón	21

Introducción

La secretaría se propone en el presente documento, adelantar algunas consideraciones y observaciones que tienden a vincular la cooperación económica y financiera internacional con el tercer período de sesiones de la UNCTAD, que se realizará en Santiago de Chile en el segundo trimestre de 1972.

En torno a esas consideraciones, se trata de dar una idea sucinta de los temas, objetivos y mecanismos de avance que probablemente serán objeto de discusión en la reunión internacional mencionada. Al dar a conocer esos planteamientos preliminares, se propone recoger las ideas de los representantes asistentes al decimocuarto período de sesiones de la CEPAL, a fin de que, así perfeccionados esos planteamientos, pueda prepararse, posteriormente un estudio de alternativas que facilite a los gobiernos precisar la posición latinoamericana en la Tercera UNCTAD.

A tal efecto, este documento ofrece una síntesis de los avances logrados en el Primer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo; los alcances de la estrategia para el Segundo Decenio que, no cabe duda, deben constituir el marco general en que debe desarrollarse la Tercera UNCTAD; la posición internacional, en cuanto se relaciona con la situación actual de América Latina, frente a los países y bloques de países desarrollados, y finalmente, en forma resumida los principales objetivos, temas y aspectos que, a juicio de la secretaría, deberán tratarse prioritariamente en esa reunión internacional.

1. Consideraciones generales

Los tradicionales problemas que afectan al sector externo de América Latina ya están suficientemente identificados y analizadas sus repercusiones sobre el desarrollo económico. El enfoque más reciente, en cuanto se refiere a la solución de dichos problemas se basa, entre otros aspectos importantes, en la expansión de las exportaciones y en su diversificación, destacándose la urgencia de acrecentar considerablemente las ventas exteriores de manufacturas y semimanufacturas. Para lograr ese objetivo se señala como indispensable la concurrencia simultánea de la acción interna de cada país y de la cooperación internacional.

/Compete principalmente

Compete principalmente a la acción interna resolver el problema de la oferta y de su comercialización. En otras palabras, hacer eficiente y competitiva la producción para exportación y, en cuanto sea necesario, adecuarla a los requerimientos de los mercados exteriores, al mismo tiempo que organizar convenientemente los canales de la comercialización externa. En síntesis, compete a la acción interna establecer las políticas agrícolas, mineras, industriales, comerciales, etc., que conduzcan a la consecución de aquel objetivo de expandir y diversificar las exportaciones.

Sin embargo, la acción interna resulta insuficiente si no se dan otras condiciones ajenas a la acción de los países en desarrollo. Se trata en síntesis de la política comercial e internacional de los países desarrollados y que se vincula principalmente al acceso de las exportaciones de los países en desarrollo al mercado internacional, a los precios que reciben los productos de estos países, primordialmente los primarios, a las condiciones del transporte internacional, a la competencia que los países desarrollados suelen hacer a las exportaciones de los productos agrícolas de los países en desarrollo, etc. Se trata pues de poner en práctica la cooperación internacional, tal cual se ha venido definiendo en distintos foros y recomendaciones. Evidentemente, esa cooperación internacional debe representar también un papel importante en el campo del financiamiento y de la asistencia técnica.

Con respecto a lo anterior deben tenerse presente dos consideraciones. Por una parte, la diferente capacidad de negociación que tienen unos y otros países que, para atenuar esa diferencia, obliga al establecimiento internacional de reglas y principios que acuerden un tratamiento preferencial a los países en desarrollo. Por otra, dada la marcada concentración de las exportaciones de los países en desarrollo en los mercados de los países industrializados, las decisiones de éstos en materia comercial afectan los ingresos de exportación y el desarrollo económico de los países menos desarrollados. Por consiguiente, no pueden considerarse tales medidas como de incumbencia exclusiva de los países desarrollados que las adopten pues en cuanto afectan a los precios de exportación y a los volúmenes exportados de los productos de los países en desarrollo, están,

/de hecho

de hecho, afectando la distribución internacional del ingreso. No es preciso insistir en la evidencia estadística de como, con el tiempo, esas decisiones de política comercial internacional han deteriorado precios e ingresos de los países en vías de desarrollo. De ahí que la cooperación internacional deba tener un papel destacado en la ampliación y diversificación de sus exportaciones que buscan los países en desarrollo y en el ritmo, condiciones y características de su desarrollo económico.

2. La experiencia del Primer Decenio para el Desarrollo

Durante el Primer Decenio para el Desarrollo hubo, en materia de relaciones comerciales y de ayuda financiera, cierto progreso en materia de cooperación económica internacional, pero limitado en gran parte a los aspectos conceptuales. Consistió fundamentalmente en a) afirmación y perfeccionamiento de la aceptación, por parte de la comunidad internacional, de que el progreso económico y social es la responsabilidad común y compartida de esa comunidad; b) el reconocimiento cabal de las estrechas vinculaciones que existen entre el sector externo y el desarrollo económico de los países en desarrollo; c) la identificación y análisis sistemático de los problemas que afectan a ese sector en esos países, y de las medidas requeridas para solucionarlos o atenuarlos; y d) el reconocimiento, por los países desarrollados, de la responsabilidad particular que les cabe en el logro efectivo de dichas soluciones, particularmente en lo que concierne a la acción necesaria para promover la expansión y diversificación de las exportaciones de los países en desarrollo y, en menor grado, a la ayuda financiera a los mismos.

Aquella identificación y este reconocimiento se materializan en la adopción de innumerables declaraciones, resoluciones y recomendaciones en distintos foros internacionales - principalmente en la UNCTAD y en el GATT - y también dentro del sistema interamericano, por las que los países desarrollados asumieron, explícita o implícitamente,

/el compromiso

el compromiso político ^{1/} de adoptar y aplicar diversas medidas en favor de los países en desarrollo en materia de comercio internacional, asistencia financiera, transporte marítimo y otros invisibles, así como en materia de ciencia y tecnología. A esos compromisos políticos se añadieron los contenidos en la nueva Parte IV del GATT, especialmente en su artículo XXXVII, que por formar parte de un instrumento jurídico tienen una obligatoriedad mucho mayor, ya que su cumplimiento es exigible legalmente.

Entre esos compromisos hay dos que merecen especial atención, ya que por su naturaleza y alcance pueden considerarse como fundamentales. Son en realidad el punto de partida casi obligado de cualquier proceso de liberalización en favor del comercio de los países en desarrollo. Por esta razón están incluidos y reiterados en prácticamente todas las declaraciones y conjuntos de resoluciones o recomendaciones aprobadas en todo tipo de reuniones o foros, desde la primera Declaración Ministerial del GATT de 1961 a las resoluciones A.II.1 y A.III.4 de la Primera UNCTAD y la

^{1/} El compromiso es explícito toda vez que los países desarrollados manifiestan en una declaración, resolución o por otro medio, su intención o decisión de adoptar y aplicar ciertas políticas o medidas de política; y es implícito cuando participan, con su voto favorable, en la adopción de una declaración, resolución, etc., que contienen recomendaciones a los mismos sobre las medidas y políticas que deben adoptar. En el primer caso están por ejemplo las Declaraciones Ministeriales del GATT y la Declaración de los Presidentes de América; en el segundo, las resoluciones aprobadas en la UNCTAD con el apoyo y voto favorable de los países desarrollados. El calificativo de política aplicado aquí a estos compromisos se utiliza para caracterizar los compromisos que no forman parte de un instrumento legal o jurídico pues no hay en este caso una obligación jurídica - como la hay en el caso de los compromisos contenidos dentro del GATT - sino una expresión de intención o, más aún, de decisión de parte de los gobiernos involucrados de actuar, de adoptar y poner en vigor diversas medidas, cuya materialización es cuestión de voluntad política. Si bien los gobiernos no se obligan en este caso jurídicamente, es indudable que asumen una obligación política, aunque ello no se diga explícitamente. Esta expresión "voluntad política" se utiliza por ejemplo, en la Resolución de la Asamblea General sobre el Segundo Decenio para el Desarrollo, para calificar, en su párrafo 19, la decisión de los gobiernos de alcanzar las metas y objetivos establecidos en tal Resolución. Véase también "América Latina y el Segundo Periodo de Sesiones de la UNCTAD".

Declaración de los Presidentes de América. Son también los previstos en el Artículo XXXVII de la nueva Parte IV del GATT. Esos compromisos, con diversas variantes, consisten esencialmente en i) reducir y eliminar todos los obstáculos al comercio de productos primarios, semimanufacturados y manufacturados cuya exportación ofrece o puede ofrecer un interés especial para los países en desarrollo, y ii) abstenerse, respecto de esos mismos productos, de establecer nuevos derechos u otras restricciones a su comercio, o de aumentar los vigentes. Tanto uno como otro, pero muy particularmente el primero, están, sin embargo, prácticamente siempre condicionados por expresiones tales como "en lo posible" o limitados por cláusulas de salvaguardia explícitas o implícitas según se destaca más adelante.

Pero esos progresos en el campo de los conceptos y de la aceptación reiterada por los países desarrollados de numerosos compromisos de adoptar y aplicar una amplia variedad de medidas, no se manifestaron en un progreso paralelo, o por lo menos sustancial, en el campo operativo. Salvo algunas excepciones, los compromisos asumidos no se han cumplido, o se han cumplido de manera muy limitada y por demás inadecuada, ya que no se tradujeron normalmente en la adopción y aplicación efectiva de esas medidas de manera suficientemente amplia y sistemática.

Este problema se hizo evidente ya hacia mediados del decenio de 1960, en el período que siguió al primer período de sesiones de la UNCTAD. Así cabe recordar que la Asamblea General, en su Resolución 2209 (XXI) de diciembre de 1966, sobre la aplicación de las recomendaciones formuladas en ese período de sesiones, expresó en sus considerandos su gran preocupación por no haberse avanzado hacia la solución a la luz del Acta Final aprobada en la primera UNCTAD, de los problemas fundamentales que se plantearon a esta última en la esfera del comercio y el desarrollo; y reconoció "que el progreso de la colaboración internacional para el desarrollo y la aplicación de las recomendaciones de la Conferencia, a la luz del Acta Final, exigen que los Estados miembros de la Conferencia se muestren políticamente más dispuestos a adoptar medidas, conjunta o separadamente, según proceda".^{2/} A estos fines

^{2/} Esos dos considerandos de la Resolución 2209 (XXI) de la Asamblea General fueron incorporados a la Resolución 264 (XII) sobre "América Latina y el segundo período de sesiones de la UNCTAD" aprobada por la CEPAL en su duodécimo período de sesiones (Caracas, mayo de 1967).

reiteró su petición a los gobiernos de los Estados Miembros de la UNCTAD a que siguieran examinando sus políticas y a tomar las medidas conforme a las recomendaciones adoptadas en ésta para poner tales recomendaciones en práctica, instando a esos gobiernos a que hagan los máximos esfuerzos posibles en ese sentido. Por otra parte, en su Resolución 2206 (XXI), relativa al segundo período de sesiones de la UNCTAD, la Asamblea General puso igualmente el énfasis en la necesidad de que en la segunda UNCTAD se examinaran "nuevas medidas para aplicar las recomendaciones aprobadas en la primera UNCTAD" y se concentrara "en un número limitado de temas fundamentales y concretos a fin de conseguir resultados prácticos y específicos mediante negociaciones encaminadas a lograr el mayor acuerdo posible", a cuyo efecto pidió a la Junta de Comercio y Desarrollo y a sus órganos subsidiarios que, en las labores preparatorias para la segunda UNCTAD, procuraran "definir las cuestiones respecto de las cuales los trabajos preparatorios hayan progresado lo suficiente para que se puedan elaborar programas de acción concretos en el segundo período de sesiones de la Conferencia mediante negociaciones encaminadas a lograr el mayor grado de acuerdo posible".

Expresiones similares o en el mismo sentido a la contenida en la Resolución 2209 (XXI) de la Asamblea General, fueron reiteradas por los países en desarrollo (y a veces también por algunos desarrollados) en diversas ocasiones, principalmente en las reuniones de la Junta de Comercio y Desarrollo.

Por su parte la Asamblea General, en uno de los considerandos de su Resolución 2725 (XXV), sobre el tercer período de sesiones de la UNCTAD (aprobada en diciembre de 1970) expresa "su preocupación porque dos años y medio después del segundo período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo y a pesar de los esfuerzos hechos para formular y lograr un acuerdo sobre la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo continúan sin resolver cuestiones remitidas por la Conferencia al mecanismo permanente".

Estas apreciaciones no significan que no haya habido, durante el decenio pasado, progreso efectivo alguno en el campo de la cooperación económica internacional fuera del logrado en relación con los conceptos.

/En realidad

En realidad, un aspecto positivo que cabe destacar es el del esquema de preferencias generales, por las innovaciones conceptuales que contiene y los alcances que el mismo encierra, no obstante sus limitaciones con respecto a la cobertura de productos que son del mayor interés para los países en desarrollo y el margen relativamente pequeño de las concesiones otorgados por algunos países desarrollados. En cambio en otros campos importantes como son los de fijar las bases de una política de precios internacionales, determinar fechas y plazos para alcanzar determinadas metas en el cumplimiento de ciertos compromisos y abordar el problema de las medidas e instrumentos concretos para poner en práctica resoluciones y recomendaciones aprobadas, no se lograron acuerdos o no se avanzó lo suficiente.

Por otra parte, recientemente aparecen signos de una evolución internacional desfavorable, como es la intensificación del proteccionismo y de otras medidas similares en sus efectos sobre el comercio internacional. Los temores de que cambie la política de comercio exterior de Estados Unidos y las consecuentes represalias arancelarias de otros países y bloques industrializados, así como la política agropecuaria de la Comunidad Económica Europea y los acuerdos de asociación con terceros países, son perspectivas que crean justificada preocupación en el orden internacional. Además, el posible ingreso del Reino Unido a la Comunidad, con la ampliación de los respectivos mercados, la extensión de la política agropecuaria de ésta al Reino Unido y la proliferación de los acuerdos preferenciales con países del Caribe y del Africa, configura un cuadro de ansiedad para los países latinoamericanos. Finalmente van creando un clima de impaciencia los lentos progresos alcanzados en la liberalización comercial y la tendencia a la discriminación que comienza a agudizarse.

Cabe finalmente mencionar algunos de los obstáculos que se han opuesto a un logro más pleno de resultados favorables para el comercio exterior, el financiamiento y el desarrollo económico de los países de América Latina.

En primer término debe indicarse la carencia de una verdadera voluntad política de cumplir en plenitud los compromisos contraídos. Esta carencia se manifiesta en los países desarrollados en el campo de su política comercial y de financiamiento externo, y en algunos países de

/América Latina

América Latina en la escasa adopción de medidas internas con relación a la promoción de exportaciones y adecuadas políticas de producción, cambiarias, arancelarias, etc.

Además, de este obstáculo principal, cabe mencionar los que se refieren a la falta de acuerdo sobre plazos y fechas límites para la concreción de ciertos compromisos contraídos en las diferentes resoluciones y recomendaciones, a la carencia de una política internacional de precios, al uso continuo de la cláusula de escape que condiciona muchos compromisos - cláusula que a su vez no está condicionada -; a políticas agrícolas de los países desarrollados altamente proteccionistas, sobre todo las de Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea; a la falta de procedimientos adecuados para la revisión y evaluación periódica y sistemática de los avances logrados en el cumplimiento de las resoluciones y recomendaciones adoptadas, etc. Todos estos obstáculos deberán ser objeto de un meditado análisis, que conduzca a concebir mecanismos y acuerdos que tiendan a superarlos o a eliminarlos. El foro que ofrecerá en 1972 la tercera UNCTAD es el más adecuado para la discusión y enjuiciamiento de muchos de ellos.

3. El Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo

La decisión adoptada por la Asamblea General en orden a proclamar la década que se inicia como el "Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo" puede marcar un hito histórico en los esfuerzos de la comunidad internacional por avanzar hacia formas más prácticas y realistas de la cooperación económica internacional. En efecto, la Resolución 2626 (XXV), que aprobó la "Estrategia internacional de Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo", representa un compromiso de la comunidad internacional, adoptado al más alto nivel político, conforme al cual "En el umbral del decenio de 1970, los gobiernos reafirman que se dedicarán por entero a alcanzar los objetivos fundamentales anunciados hace veinticinco años en la Carta de las

/Naciones Unidas

Naciones Unidas de crear condiciones de estabilidad y de bienestar y de asegurar un nivel de vida mínimo compatible con la dignidad humana mediante el progreso y el desarrollo económicos y sociales".

Para alcanzar esas metas y objetivos, la "Estrategia Internacional del Desarrollo" ha enumerado un conjunto de medidas de política que abarcan tanto las de orden interno que deben aplicar todos los países en desarrollo a fin de lograr la más eficaz movilización de sus propios recursos, como las de orden internacional encaminadas a asegurar que el esfuerzo interno de los países en desarrollo no se vea malogrado por la persistencia de condiciones adversas en el mercado mundial, que hagan estéril aquel esfuerzo. Las medidas de política en la esfera del comercio internacional y de la asistencia financiera para el desarrollo tienen, por lo tanto, un papel fundamental en el cumplimiento de aquellas metas y objetivos, porque son ellas las que en definitiva van a determinar el marco general en el que pueden fructificar o no los esfuerzos que realicen los países en desarrollo.

En las medidas de política sobre el comercio internacional y la asistencia financiera para el desarrollo previstas en la "Estrategia Internacional del Desarrollo" no hay ciertamente ninguna que no haya sido previamente considerada en algunas de las decisiones o recomendaciones aprobadas por el GATT, la UNCTAD u otros organismos de las Naciones Unidas.^{3/} Sin duda tenía que ser así, puesto que la estrategia internacional del desarrollo debe reflejar el consenso general de todos los países que han comprometido su participación en esta empresa. El valor de la resolución de la Asamblea General que condensa las metas y objetivos y las medidas de política para la segunda década del desarrollo no radica, por lo tanto, en su originalidad, sino en la voluntad y decisión política de los Gobiernos de cumplir con toda responsabilidad los compromisos contraídos. La ausencia de esa voluntad política explica en gran parte, como ya se dijo,

^{3/} Véase a este respecto "Las medidas de política en el campo del comercio internacional y del financiamiento externo: antecedentes, evolución y situación actual" (E/CN.12/906).

el carácter limitado de los progresos realizados en la esfera de la cooperación económica internacional durante el primer decenio del desarrollo.

Es indudable, por otra parte, que el proceso de instrumentación de las medidas de política previstas en la "Estrategia Internacional del Desarrollo" puede avanzar ahora en condiciones más favorables, gracias al enorme caudal de estudios y experiencias acumulados durante los últimos años, particularmente a través de la labor realizada en la UNCTAD y en el GATT. Ese proceso de instrumentación puede así avanzar en dos direcciones simultáneamente. Por un lado, en los organismos internacionales que tienen competencia en campos específicos del comercio y el financiamiento externo, y por otro, en negociaciones directas con determinados países desarrollados con los cuales existen problemas de un carácter especial. El establecimiento de la Comisión Especial de Consulta y Negociación del CIES representa, en este sentido, un paso muy positivo para la discusión y solución de los problemas que afectan el comercio de los países latinoamericanos con los Estados Unidos, como lo es también la iniciativa ya en marcha para entablar negociaciones multilaterales con la Comunidad Económica Europea. En las relaciones comerciales de América Latina con estas dos áreas hay ciertamente problemas que podrían resolverse mediante negociaciones directas realizadas en el contexto de los principios y objetivos de la "Estrategia Internacional del Desarrollo".

4. La estrategia para el segundo decenio del desarrollo y la Tercera UNCTAD

a) Consideraciones generales

El punto de partida de toda acción para lograr una cooperación económica internacional que se traduzca en logros concretos y positivos, es el reconocimiento de que, salvo muy pocas excepciones, todos los problemas que afectan las relaciones económicas y financieras internacionales de los países latinoamericanos son ya suficientemente conocidos, al igual que las medidas que deberían adoptarse para solucionarlos. Exceptuando la falta de una mayor precisión en la determinación operativa de estas medidas, ya se han alcanzado compromisos generales respecto a la adopción y aplicación

de las mismas, tanto por parte de los países industriales, como de los en vías de desarrollo. En consecuencia, no sólo resulta redundante reiterar en forma continua la necesidad de adoptar tales medidas y de tales compromisos generales para aplicarlos, sino que esta reiteración crea la apariencia de que se está avanzando en logros positivos. Así, esta política de reiterar compromisos ya alcanzados puede conducir a un retroceso en lo que los países desarrollados ya consintieron realizar. Aún están frescos los resultados de la segunda UNCTAD comparados con la primera. La acción ha de enderezarse a reducir la brecha entre las promesas y compromisos existentes por un lado y lo realizado por otro.

Si se medita acerca de los elementos a los cuales ha de recurrirse para lograr la reducción de esa brecha, se verá que son tres principales y relacionados entre sí: i) establecer procedimientos eficientes de evaluación de los avances que se van logrando en objetivos, compromisos y realizaciones; ii) limitar la aplicación de la cláusula de salvaguardia; y, iii) convertir la mayor parte de los compromisos generales en programas específicos de acción.

Con relación al primer punto, es preciso tener presente que esa evaluación debe examinar los principios y reglas en que se basan las relaciones comerciales internacionales, con miras a considerar también en qué medida configuran un ordenamiento esas relaciones que no contemplan adecuadamente la situación, necesidades e intereses particulares de los países en desarrollo y a tratar, en su caso, de introducir las modificaciones a los principios existentes y, aún, incorporar otros nuevos.

En lo que concierne a las cláusulas de salvaguardia es preciso diseñar normas y acordar procedimientos para restringir su aplicación a situaciones verdaderamente excepcionales. En la generalidad de los casos la solución de los problemas que surjan por el crecimiento de las importaciones desde los países en desarrollo debe buscarse mediante programas de ayuda a las industrias y trabajadores afectados, a fin de que puedan ajustarse a las nuevas condiciones de la competencia internacional.

/Finalmente, en

Finalmente, en lo que atañe a la conversión de la mayor parte de los compromisos generales en programas específicos, deben examinarse y evaluarse los objetivos y medidas de política económica previstos para el Segundo Decenio en la resolución de la Asamblea General sobre la Estrategia. Este examen debería analizar también, desde el punto de vista latinoamericano, la experiencia reciente y la efectividad y limitaciones del acervo instrumental existente en materia de cooperación económica y financiera internacional.

b) Necesidad de revisar algunas de las normas que rigen las relaciones comerciales internacionales

Se ha hecho evidente, por otra parte, que es necesario encarar una revisión sustantiva de los principios y normas que actualmente rigen las relaciones comerciales internacionales.

El punto de partida debe ser el reconocimiento de que dichas normas, tal como han sido formuladas en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) correspondió a una determinada fase en las relaciones comerciales internacionales - la situación existente en los primeros años de la última postguerra - y reflejó esencialmente las concepciones de un número muy reducido de países que disponían entonces de un predominio absoluto en este campo. En términos generales, puede considerarse que las reglas del GATT derivaron principalmente de la posición de los Estados Unidos en favor del libre intercambio y de la no discriminación en un momento que este país estaba en condiciones de exportar al resto del mundo los productos y bienes de capital que los otros países necesitaban en forma urgente.

Dos series de elementos han modificado en forma progresiva este contexto y han puesto en relieve la inadaptabilidad de algunas normas del GATT a la aparición de nuevos problemas y tipos de relaciones en el campo del comercio internacional: por una parte se ha ido reservando una atención cada vez mayor a la situación específica de los países en desarrollo y a

/sus necesidades

sus necesidades ^W y por otra parte, se han constituido nuevas agrupaciones económicas regionales, de las cuales la más significativa fue la Comunidad Económica Europea, que han establecido sus relaciones comerciales con ciertos países sobre bases institucionales diferentes a las definidas por el Acuerdo General. Conviene insistir en que el funcionamiento de las reglas del GATT, aunque ha favorecido la notable expansión del comercio de los países desarrollados a lo largo de los últimos veinte años, no ha tenido el mismo impacto sobre las exportaciones de los países en desarrollo, cuya participación relativa en las exportaciones mundiales no ha dejado de disminuir bajo el efecto de una tasa de crecimiento siempre muy inferior a la de los países industrializados.

La aprobación por los principales países desarrollados de un sistema de preferencias generales en favor de las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo ya representa un primer reconocimiento al nivel mundial de la falta de adecuación de algunos principios básicos del GATT, como el de la no discriminación, a las necesidades específicas de los países en desarrollo en el campo del comercio. Sin embargo, parece indispensable que la necesidad de una revisión de algunas de las normas que rigen actualmente las relaciones comerciales internacionales sea reconocida por la comunidad internacional y que se adopten las disposiciones convenientes para llevar a cabo dicha revisión. Entre los puntos que deben merecer una revisión urgente, pueden mencionarse dos importantes:

) 1) Permitir a los países desarrollados adoptar medidas de política comercial destinadas a estimular las exportaciones de los países en desarrollo sin estar en la obligación de extenderlas a los demás países desarrollados. Es evidente que la necesidad para los países desarrollados que son Partes Contratantes del GATT de respetar el principio de no discriminación contenido en el artículo 1 del Acuerdo General, puede limitar en forma apreciable su capacidad para adoptar cualquier reglamentación comercial de tipo preferencial en favor de los países en desarrollo.

^W Vale la pena al respecto recordar que la noción de países en desarrollo no existía al momento de la creación del GATT y que se refería solamente a los países productores y exportadores de productos manufacturados y a los países productores y exportadores de materias primas en el cuadro de una concepción bastante estática de la división internacional del trabajo.

ii) Facultar a los países desarrollados para que en caso de adoptar disposiciones que constituyan restricciones en el campo de las importaciones puedan eximir de ellas a los países en desarrollo. Esta sugerencia debe considerarse en la perspectiva de que haya una reorientación de la política comercial de algunos países desarrollados hacia formas más proteccionistas, pues puede desatar un proceso de medidas de represalia por otros países desarrollados, cuyos efectos se manifestarían inevitablemente en el comercio de los países en desarrollo.

c) La Tercera UNCTAD

Se ha podido apreciar que la Tercera UNCTAD debe orientar sus labores a promover la aplicación efectiva de la Estrategia aprobada por la Asamblea General en su Resolución 2626(XV). En esa Estrategia se establecen una serie de medidas en materia de comercio, transporte y otros invisibles y financiamiento internacional, a cuya adopción se han comprometido en forma solemne los países. Por lo demás, se trata de medidas que han sido objeto de reiteradas recomendaciones en diversos foros, particularmente en la misma UNCTAD. Estas recomendaciones fueron reafirmadas con el apoyo y el voto de los países desarrollados, lo que entraña un compromiso político de éstos.

La acción de la Tercera UNCTAD debería consistir primordialmente, en identificar y acordar los procedimientos, mecanismos y programas específicos de acción a través de los cuales se aseguraría el cumplimiento efectivo de aquella resolución y de otras de la propia UNCTAD y llegar a acuerdos sobre los aspectos operativos de tales procedimientos, mecanismos y programas específicos de acción.

Aunque esta tarea envuelve un proceso de negociación, sólo se buscaría en ella llegar a compromisos bien concretos para acordar las posibilidades más adecuadas de llevar a la práctica cada tipo de compromiso general en la mencionada resolución de la Asamblea General. Así, por ejemplo, para poder cumplir el compromiso de reducir y eliminar las barreras arancelarias y no arancelarias que restringen en los países desarrollados las importaciones de productos de especial interés para los países en desarrollo, aquéllos deberían aceptar las dos proposiciones siguientes: primero, consentir en la fijación de un plazo máximo para que ello se alcance, con las excepciones

/que se

que se discutan y se acepten como válidas y segundo, que a ese fin se comprometan a reducir cada año los derechos y otras restricciones en un porcentaje mínimo de los productos incluidos en una lista de especial interés para los países en desarrollo. La determinación de la lista de productos y la elección de los mismos para cada desgravación anual quedaría a la decisión de cada país sin perjuicio de las negociaciones que haya que realizar para influir en los resultados o que, al cabo de un determinado número de años, se hayan reducido y eliminado para, por ejemplo, el 50 % de esos productos las mencionadas restricciones arancelarias y no arancelarias. Se acordaría entonces el procedimiento por seguir para el futuro.

Como se ha dicho anteriormente, esto debería estar precedido por la modificación de algunos principios y reglas en que se basan actualmente las relaciones comerciales internacionales, como el principio de reciprocidad y las restricciones a la importación entre países desarrollados que no deberían ser extensibles a los países en desarrollo. Esto, como se ha indicado, llevaría a modificar el Acuerdo General (GATT).

A su vez, deberían alcanzarse otros dos objetivos. El primero es de definir con la mayor precisión el alcance del examen y evaluación cuya realización sistemática dispone la citada resolución sobre Estrategia Internacional del Desarrollo. El establecimiento del procedimiento adecuado de evaluación periódica ya tiene en cuenta todos los organismos que, de una u otra manera, están vinculados a ese proceso (UNCTAD, GATT, comisiones económicas regionales y otros organismos) y ha de centrarse en cómo se han ido cumpliendo los compromisos y recomendaciones y cómo se han ido logrando, en consecuencia, las metas fijadas. Con esta finalidad, la UNCTAD debería presentar un informe anual sobre el grado de ejecución logrado -- es decir, un informe de evaluación. Igual procedimiento debería seguir el GATT en relación con los compromisos incluidos en el artículo 37 y en los mecanismos de evaluación y confrontación.

De ahí que resulte de la mayor importancia evaluar lo que se ha hecho en relación con lo que debía hacerse para alcanzar las metas fijadas y lo que no debía haberse hecho en realidad. En relación con lo primero, se trataría de evaluar los avances en la reducción y eliminación de aranceles

/y otras

y otras restricciones no arancelarias, en materia de precios, acuerdos internacionales, etc. En lo que respecta a lo segundo, la evaluación debería determinar todas las medidas aplicadas que fueran violatorias del statu quo.

El último objetivo, se relaciona con la aplicación de la cláusula de salvaguardia. Esta debería ser limitada y condicionada ya que, en tanto pueda continuar siendo interpretada y aplicada unilateralmente, se hace prácticamente imposible asegurar el cumplimiento de los compromisos. En una primera etapa, sería tal vez oportuno someter el recurso a cláusulas de salvaguardia a consultas previas con los países afectados (incluyendo, de manera principal, la basada en problemas de desorganización de mercados), o que, en todo caso las restricciones no se apliquen a las importaciones desde países en desarrollo. Asimismo sería necesario que la aplicación de restricciones al amparo de cláusulas de salvaguardia esté limitado a un período dado y condicionado a la aplicación interna de medidas para hacer frente a la reconversión de esa actividad.

Esto en cuanto a la cláusula de salvaguardia referida a problemas de desorganización del mercado u otra finalidad que justifique o pueda justificar la imposición de nuevas restricciones o ampliación de las existentes. Cabe considerar dentro de éstas las restricciones que resulten para el acceso de productos de países en desarrollo a mercados de países desarrollados, como consecuencia de uniones aduaneras o mercados comunes. Estos suelen dar lugar a restricciones mucho mayores que las existentes antes de la creación de los mismos, tal como la política agrícola común en la Comunidad Económica Europea y, de más actualidad aún, las restricciones que surjan de la incorporación de otros países a esa Comunidad, por la extensión a ellos de los principios de esa política.

Por lo que hace a las cláusulas de escape respecto de compromisos para adoptar ciertas medidas, se debería, por un procedimiento similar al mencionado, justificar si efectivamente se ha hecho lo posible por tomar esas medidas o si, por el contrario, hay razones suficientemente importantes que justifiquen que, respecto a cierto producto o grupos de productos, un país no aplique las medidas a las que está comprometido. Aquí se vincularía

/estrechamente el

estrechamente el uso de la cláusula de salvaguardia con el proceso de examen y evaluación previsto en la resolución de la Asamblea, examen y evaluación que configurarían un verdadero proceso de consulta y confrontación.

5. Las relaciones de América Latina con las principales áreas desarrolladas

a) Las relaciones con los Estados Unidos

Frente al incumplimiento de los objetivos inscritos en la Carta de Punta del Este, adoptada en el marco del sistema interamericano en 1961, los países latinoamericanos propusieron en 1969 a los Estados Unidos las bases de una cooperación económica renovada en el llamado "Consenso de Viña del Mar". Esta decisión fue acogida de manera favorable por el gobierno de aquel país, que se declaró en favor de unas relaciones más equilibradas entre las dos regiones, basadas, por una parte, en una revisión y multilateralización de la ayuda financiera y, por otra, en una liberalización de las condiciones de acceso al mercado norteamericano de los productos de interés para América Latina. Las medidas adoptadas en virtud de este nuevo enfoque de las relaciones interamericanas se reseñan a continuación.

En primer lugar, el gobierno de los Estados Unidos adoptó ciertas medidas en el campo de la desvinculación de la ayuda financiera, a fin de permitir que los préstamos concedidos por la Agencia Internacional de Desarrollo (AID), pudieran utilizarse para compras de productos en los Estados Unidos y en otros países latinoamericanos. Ulteriormente las modalidades de aplicación de esta decisión fueron determinadas para tomar en cuenta varias sugerencias latinoamericanas. En segundo lugar, se acordó la creación en el seno del CIES de un mecanismo de consulta y negociación destinado a servir de foro permanente para la discusión de los problemas vinculados con las relaciones entre las dos áreas y en forma más concreta de instrumento para el cumplimiento efectivo de los compromisos asumidos anteriormente por este país en los campos financiero y comercial.

La creación de la Comisión Especial de Consulta y Negociación (CECON), constituye sin duda el hecho de mayor significación en las relaciones entre las dos regiones en el curso de los últimos años, en la medida que ha

/consagrado la

consagrado la aceptación por parte de los Estados Unidos de un diálogo permanente con los países latinoamericanos con miras a solucionar los problemas específicos vinculados con sus relaciones comerciales y financieras. Desde un principio los trabajos del CECON recibieron una orientación muy concreta, concentrándose en la preparación de negociaciones tendientes a la eliminación o reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias que restringen el acceso de una lista de productos latinoamericanos. Sin embargo, los progresos posteriores en este campo se vieron comprometidos por la acentuación de las presiones proteccionistas en los Estados Unidos en 1970, que llevaron prácticamente a un congelamiento de las negociaciones a punto de concretarse.

En estas condiciones la evolución de la política comercial de los Estados Unidos en el año en curso y, en términos más concretos, la posición del Congreso de este país frente a los proyectos de ley proteccionistas condicionarán en gran medida la actitud del gobierno norteamericano en lo que concierne al cumplimiento efectivo de la nueva política anunciada por el Presidente Nixon en favor de América Latina.

Una liberalización profunda de las condiciones de acceso de los productos latinoamericanos al mercado de los Estados Unidos aparece tanto más indispensable cuanto que las relaciones comerciales de la región con este país no han dejado de empeorar en el último decenio. En efecto, las exportaciones latinoamericanas a Estados Unidos han registrado durante este lapso una tasa de expansión particularmente baja hasta llegar a una situación de casi estancamiento en los dos últimos años. Esta evolución se debe naturalmente a una variedad de factores como la permanencia de una estructura de las exportaciones latinoamericanas muy poco adaptadas a las características del mercado norteamericano y la existencia en el mismo de reglamentaciones restrictivas a la importación. Dado que, por su parte, las importaciones de América Latina desde Estados Unidos han progresado a un ritmo constante, se ha creado un desequilibrio creciente en la balanza comercial de América Latina con este país, el cual contribuye naturalmente a agravar la situación general del balance de pagos de la región.

/Conviene, por

Conviene, por otra parte, señalar que los Estados Unidos no han logrado cumplir plenamente con sus compromisos en el campo del financiamiento para el desarrollo, debido esencialmente a las posiciones restrictivas adoptadas por el Congreso de este país frente al problema de la ayuda externa. Es posible, sin embargo, que la contracción de los créditos otorgados por los Estados Unidos por canales bilaterales a los países latinoamericanos sea compensada por lo menos de manera parcial por un aumento de los aportes a las instituciones regionales de carácter multilateral.

b) Las relaciones con la Comunidad Económica Europea

Después de varios años de negociaciones y contactos infructuosos, los países latinoamericanos parecen a punto de concretar las bases de una cooperación más estrecha con la Comunidad Económica Europea.^{5/} En el mes de julio de 1970, los países latinoamericanos aprobaron la "Declaración de Buenos Aires", en la cual propusieron institucionalizar a un alto nivel político un diálogo entre las dos regiones con miras a definir los principios y modalidades de una nueva política de cooperación que debería basarse en "la conclusión de acuerdos sectoriales y globales en materia de comercio, finanzas, transporte, cooperación técnica y científica". En una Resolución anexa a la Declaración de Buenos Aires, los países latinoamericanos sugirieron, en sus grandes líneas, algunas orientaciones básicas para esa cooperación, proyectada como un mejoramiento de las condiciones de acceso de sus productos al mercado de la Comunidad, la fijación de nuevas modalidades al financiamiento europeo en favor del desarrollo de la región, la cooperación de la Comunidad en el mejoramiento de la estructura científica y tecnológica de América Latina, etc. Por último, el mismo documento enumera una serie de temas que podrían ser objeto de iniciativas inmediatas por parte de la Comunidad: puesta en vigor del sistema general de preferencias arancelarias no recíprocas, extensión a los países de América Latina de las operaciones de crédito del Banco Europeo de Inversiones, concesión de asistencia técnica en el terreno de la integración regional, etc.

5/ Véase en "Estudio Económico de América Latina, 1970" (E/CN.12/868) Tercera parte, "Estudios Especiales", la evolución de las relaciones entre las dos regiones y los principales problemas que plantean.

En respuesta a la Declaración de Buenos Aires, el Consejo de Ministros de la Comunidad aprobó el 14 de diciembre de 1970 una Declaración en que formula su acuerdo con los objetivos de cooperación más estrecha e institucionalizada presentados por los países latinoamericanos y recomienda una pronta reunión entre sus embajadores y los representantes de la Comunidad para examinar con mayor detenimiento el alcance y las modalidades concretas de esa cooperación. El primero de los encuentros al nivel de embajadores está programado para los días 20 a 22 de abril en Bruselas y se tiene entendido que las sucesivas reuniones de este tipo deben servir de preparación para una conferencia mixta al nivel ministerial que podría reunirse en un plazo de seis meses a un año.

De lo que precede puede estimarse que se ha creado en los últimos meses una disposición favorable por ambos lados a la apertura y prosecución de un diálogo fructífero entre América Latina y la Comunidad Económica Europea. Es evidente que las primeras reuniones tendrán esencialmente como finalidad definir el marco general y los procedimientos de este diálogo sin entrar todavía en el detalle de las proposiciones específicas. Sin embargo, una vez definidos los objetivos y los procedimientos sería necesario que los países latinoamericanos acordaran la posición común que adoptarán frente a la Comunidad.

Los países latinoamericanos tienen en la actualidad numerosos motivos de preocupación frente a la evolución y a las perspectivas de la política comunitaria en varios sectores. En primer lugar, el probable ingreso del Reino Unido en la Comunidad tendrá como efecto extender a un mercado de gran importancia para varios países latinoamericanos las normas básicas de la política agrícola común, lo que significará inevitablemente el empeoramiento de las condiciones de acceso de sus productos al mercado comunitario. En segundo lugar, la asociación a la Comunidad ampliada de varios países africanos, actualmente miembros de la Comunidad Británica, y la apertura del mercado del Reino Unido a los países africanos miembros de la Convención de Yaoundé significará también para los productos latinoamericanos de la zona tropical un empeoramiento de sus perspectivas de exportación en la futura Comunidad ampliada.

Por otra parte, la extensión de los acuerdos comerciales de tipo preferencial que la Comunidad está concluyendo con un número creciente de países africanos y del Mediterráneo también amenaza las posiciones de los productos latinoamericanos en la medida en que se va extendiendo en su detrimento el campo de aplicación de reglamentaciones discriminatorias.

c) Las relaciones con el Japón

Las relaciones comerciales de América Latina con el Japón han sido relativamente satisfactorias en el último decenio gracias a una tasa elevada de crecimiento de sus exportaciones a este país, que ha ido intensificándose en los últimos años y ha permitido la formación de un superávit comercial creciente en favor de los países latinoamericanos. Esta evolución favorable se debe principalmente al aumento de la demanda de los productos principales de exportación de América Latina en el Japón motivado por el rápido crecimiento económico en este país. Han sido también elementos favorables los esfuerzos japoneses por cumplir algunos compromisos asumidos en la esfera de la política comercial, en particular, la eliminación de las restricciones sobre las importaciones de productos tropicales. Por lo demás, el Japón no ha suscrito arreglos de carácter discriminatorio con ningún país en el período de postguerra. En términos generales, puede considerarse que hubo un mejoramiento en las condiciones de acceso al mercado japonés, tanto por la reducción o eliminación de aranceles aduaneros como por la liberalización de las restricciones cuantitativas existentes lo que, junto con el aumento extraordinario de la demanda en dicho mercado, proporcionó grandes posibilidades de expansión a las exportaciones de América Latina.

Sin embargo, estas posibilidades no fueron plenamente aprovechadas. A pesar de la evolución favorable de las exportaciones de América Latina al Japón, que fue más dinámica que sus exportaciones a otros mercados, esta tendencia no fue suficiente para impedir una disminución de la participación de América Latina en el conjunto de las importaciones japonesas.

Además, cabe destacar que la expansión de las exportaciones latinoamericanas ocurrió principalmente en un reducido número de productos primarios, a pesar de la necesidad de diversificar sus exportaciones, sobre todo por el aumento de la participación de nuevos productos y manufacturas. Esto podría lograrse si se realizara un mejoramiento aún mayor del acceso

/al mercado

al mercado japonés mediante la liberalización de las restricciones residuales aplicadas a los productos agropecuarios y la reducción de los aranceles sobre las manufacturas las que, dado el régimen libre de importación de productos primarios, tienen una alta tasa de protección efectiva en reglones de interés para los países latinoamericanos como los metales, las manufacturas de cuero, los textiles, y algunos alimentos elaborados (especialmente a base de carnes). Facilitaría también el aumento y la diversificación de las exportaciones de América Latina al Japón, la expansión de la cooperación financiera y técnica, hasta el momento muy limitada, por parte del gobierno japonés en América Latina. Los esfuerzos que está llevando a cabo el gobierno en esa dirección mediante programas de liberalización de restricciones cuantitativas y nuevas fórmulas de cooperación económica a cargo de las instituciones estatales y semiestatales especialmente creadas para este fin, tendrán efectos muy positivos siempre y cuando estas medidas se determinaran tomando debidamente en cuenta los intereses latinoamericanos.