



NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



C.1

GENERAL

E/CN.12/906

30 de marzo de 1971

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Décimocuarto periodo de sesiones

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

LAS MEDIDAS DE POLITICA EN EL CAMPO DEL COMERCIO
INTERNACIONAL Y DEL FINANCIAMIENTO EXTERNO

Documento de información

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

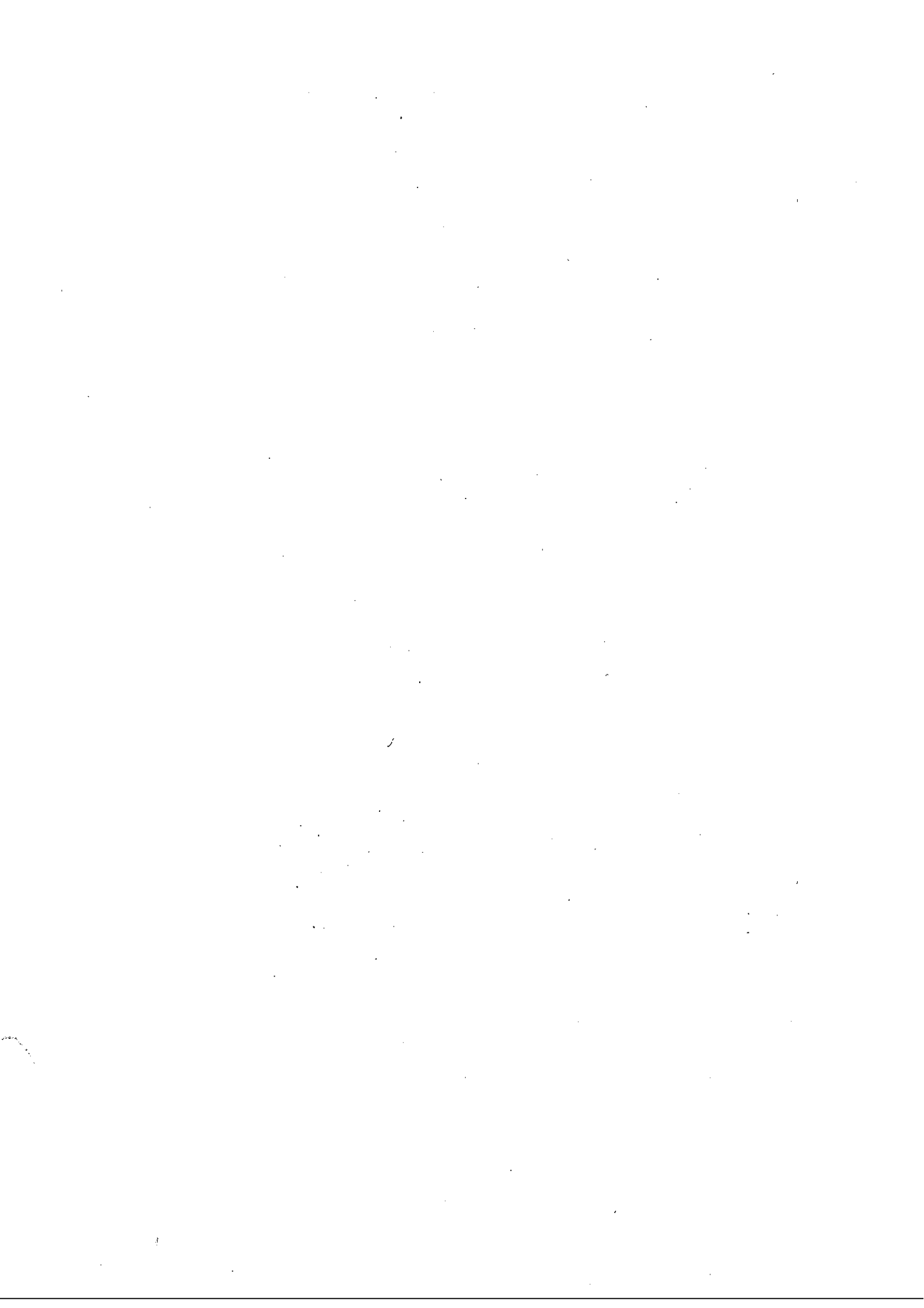
71-3-1156



BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

INDICE

	<u>Página</u>
Introducción	1
A. PRODUCTOS BASICO	5
1. Convenios internacionales sobre productos	5
2. Existencias reguladoras	18
3. Política de precios	20
4. Mantenimiento del <u>statu quo</u>	24
5. Liberalización del comercio	26
6. Programas y políticas de diversificación	35
7. Productos naturales afectados por la competencia de sintéticos y sucedáneos	38
8. Colocación de excedentes y reservas	39
B. MANUFACTURAS	44
1. Expansión de las exportaciones de manufacturas y semin manufacturas	44
2. Medidas de reajuste en los países desarrollados	47
3. Prácticas comerciales restrictivas	52
C. FINANCIAMIENTO EXTERNO	54
1. Meta de las transferencias financieras a los países en desarrollo	55
2. Composición de las transferencias financieras ...	57
3. Liberalización de los términos y condiciones de la asistencia financiera	58
4. Desvinculación de la ayuda financiera	62
5. El excesivo endeudamiento externo	63
6. Fomento de las inversiones privadas extranjeras .	64
7. El financiamiento suplementario	67
8. Vinculación de los Derechos Especiales de Giro al financiamiento del desarrollo	69



LAS MEDIDAS DE POLITICA EN EL CAMPO DEL COMERCIO
INTERNACIONAL Y DEL FINANCIAMIENTO EXTERNOIntroducción

En un informe anterior de esta Comisión ^{1/} se intentó realizar una evaluación crítica de los lineamientos generales de la política comercial de los países latinoamericanos, tanto en relación con los aspectos vinculados con la definición y orientación de los objetivos de dicha política, como con respecto a las deficiencias que podían observarse en sus mecanismos operativos. Se señaló entonces la necesidad de proceder a una revisión y reorientación de los principios y objetivos a los que debe responder la formulación y conducción de la política comercial, a fin de convertirla en un instrumento más eficaz para promover el crecimiento económico y el progreso social de estos países, dando así plena validez al concepto de que el desarrollo económico-social es responsabilidad, en primer lugar, de los mismos países en desarrollo. La importancia atribuida a esa reorientación tendía, por lo demás, a puntualizar una de las limitaciones más serias que parecen *persistir* en la concepción que tienen numerosos países respecto de lo que pueda alcanzarse mediante el esfuerzo interno bien orientado a lograr la más eficaz movilización de los recursos nacionales. En efecto, ha persistido durante largo tiempo en un buen número de países la noción de que la mayor parte de la acción gubernamental debía concentrarse en obtener de los países desarrollados ventajas comerciales y ayuda financiera que les permitieran superar las rigideces de una estructura económico-social para cuya transformación poco *podía* hacerse en el ámbito interno. Las discusiones en la UNCTAD y en el GATT, donde se *concentraron* las iniciativas y los esfuerzos para promover un nuevo ordenamiento de las relaciones comerciales y un mayor grado de cooperación económica internacional, se convirtieron así para muchos países en desarrollo en la actividad que absorbía casi completa y exclusivamente su capacidad de acción.

^{1/} La política comercial exterior de América Latina, E/CN.12/816, 17 de marzo de 1969.

No se tiene el propósito de restar méritos o disminuir la importancia que tienen las medidas que puedan ser adoptadas al nivel internacional en beneficio de los países en desarrollo. En el ámbito internacional las políticas seguidas por los países desarrollados determinan un marco general que puede hacer más fáciles o más difíciles las que pueden adoptar los países en desarrollo. Por consiguiente, todo cuanto contribuya a modificar las "reglas del juego", que hasta ahora han sido elaboradas exclusivamente por los países desarrollados conforme a sus intereses políticos o económicos, tiende a modificar ese marco general y, por lo tanto, a crear condiciones más favorables para que los países en desarrollo puedan aprovechar los recursos potenciales a su disposición. Pero las exigencias y preocupaciones que plantea esta acción al nivel internacional no deberían absorber por completo ni exclusivamente la capacidad de acción de cada país. La experiencia de algunos países en desarrollo, que mediante un esfuerzo disciplinado y persistente han logrado imprimir a su sector externo un dinamismo del que antes carecía, constituye una prueba de lo que puede lograrse si la acción para superar los problemas del desarrollo se plantea, en primer término, como un esfuerzo nacional, mediante la adopción de las políticas internas adecuadas a tal objetivo. En definitiva, se trata de hacer realidad el concepto, tantas veces expresado, de que la cooperación internacional - en el campo del comercio y de la ayuda financiera - constituye solamente un complemento, importante sin duda pero siempre un complemento, del esfuerzo interno.

Estas consideraciones parecen oportunas no porque haya declinado el interés con que se discuten a nivel internacional posibles soluciones a los problemas de los países en desarrollo, sino precisamente porque en los últimos años ha sido más intensa la labor realizada en este sentido. La reseña que se hace más adelante del enorme caudal de iniciativas, propuestas y recomendaciones presentadas en los organismos internacionales o adoptadas por ellos, demuestra que en muchísimos casos siguen debatiéndose los mismos temas y aprobándose las mismas recomendaciones ya aprobadas varios años atrás, sin que la mayoría de ellas se traduzcan en programas concretos de acción o en medidas que produzcan los resultados esperados. Es verdad que se realizan algunos avances, como lo demuestra, por ejemplo, el cambio

/en la

en la posición negativa que asumieron algunos de los más importantes países desarrollados con respecto a la propuesta de establecer un sistema de preferencias generales en la primera sesión de UNCTAD en 1964, proposición que poco a poco fué ganando adeptos hasta llegarse finalmente, seis años después, a un acuerdo para su creación. En otros campos, sin embargo, en los que el acuerdo en torno a principios u objetivos se logró con mayor prontitud, las recomendaciones adoptadas continúan sin aplicación o han sido soslayadas porque los países que las aprobaron no se consideran obligados a cumplirlas. Pero el resultado de este examen no debería llevar a conclusiones desalentadoras sobre la ineficacia de la acción internacional sino, todo lo contrario, al convencimiento del gran esfuerzo de persuasión que todavía es necesario realizar para convertir en hechos y acciones concretas lo que hasta ahora se ha mantenido en el plano de las declaraciones de buena intención.

A fines de 1970 los Estados Miembros de las Naciones Unidas resolvieron consagrar la década que se inicia a la realización de las tareas y el logro de los objetivos que no pudieron o no alcanzaron a cumplirse en el Primer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La resolución 2626 (XXV) de la Asamblea General sobre "Estrategia internacional de desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo" establece las metas y objetivos que todos los Estados Miembros se comprometen a alcanzar y las medidas de política que se proponen aplicar con el fin de lograr "los objetivos fundamentales enunciados hace veinticinco años en la Carta de las 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".^{2/}

En las medidas de política sobre el comercio internacional y los recursos financieros para el desarrollo incluídas en esa Resolución no se podrá encontrar una sola que no haya sido previamente materia de alguna recomendación o decisión en el seno de la UNCTAD o del GATT o de sus órganos subsidiarios. Probablemente no podía ser de otro modo, puesto que la estrategia del desarrollo tiene que reflejar el consenso general de

^{2/} Párrafo 1 del preámbulo de la resolución mencionada.

todos los países que han comprometido su participación en este empresa. El valor de la resolución 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 políticas de los gobiernos de cumplir con toda responsabilidad los compromisos contraídos.

Al realizar el examen de la acción internacional en el campo del comercio y de los recursos financieros para el desarrollo, se hará referencia en cada caso a las medidas de políticas contempladas en la Estrategia internacional de desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, con el fin de señalar los antecedentes en que se basan dichas medidas y los progresos alcanzados en su discusión y aplicación.

A. PRODUCTOS BASICOS

1. Convenios internacionales sobre productos

En el campo de las medidas de política sobre comercio internacional, la Estrategia del Desarrollo ^{3/} reafirma nuevamente la celebración de convenios internacionales sobre productos y se refiere específicamente a la acción internacional acordada sobre cierto número de ellos en la resolución 16 (II) de la Segunda UNCTAD. En dicha resolución se fijaron fechas para la conclusión de las negociaciones sobre azúcar y cacao y se encomendó la realización de estudios y consultas para determinar la acción que podría adoptarse con respecto a un número relativamente amplio de otros productos básicos, como los bananos, las frutas cítricas, los aceites y grasas vegetales, las fibras duras, el algodón, el tabaco, el mineral de hierro, el tungsteno y el manganeso. De ese programa de actividades la parte cumplida se refiere al azúcar; las negociaciones sobre el cacao continúan estancadas y los estudios y consultas sobre los demás productos se encuentran en diversos estados de realización. Obviamente no en todos esos productos es factible negociar convenios internacionales, aunque en muchos de ellos los resultados de las consultas intergubernamentales pueden dar lugar a la negociación de entendimientos o acuerdos de carácter más o menos formal para afrontar situaciones críticas del mercado o para resolver problemas específicos del comercio internacional de un determinado producto.

Al reiterar la utilidad de los convenios internacionales sobre productos como una medida apropiada de política en el comercio mundial de productos básicos, la Estrategia del Desarrollo continúa una tradición que tiene ya más de veinte años; ~~se~~ formuló por primera vez en el capítulo VI de la Carta de la Habana de 1948 y conceptualmente se elaboró en términos más amplios en la recomendación del Anexo A.II.1 del Acta Final de la Primera UNCTAD, aparte de su repetición en numerosas otras declaraciones o recomendaciones de carácter internacional o regional.

^{3/} Para brevedad de la exposición, se utilizará la expresión la Estrategia del Desarrollo para referirse a la resolución 2626 (XXV) de la Asamblea General sobre Estrategia internacional de desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

/Sin embargo,

Sin embargo, pese a la unanimidad con que se ha venido reiterando esta recomendación, la negociación de convenios internacionales sobre productos no brinda una experiencia alentadora: en los últimos veinte años sólo cuatro productos de interés para los países en desarrollo (azúcar, café, estaño y hasta cierto punto el trigo) han sido objeto de convenios internacionales, y durante casi doce años han sido infructuosas las tentativas de negociar uno sobre el cacao. Esto parecería demostrar que es muy limitado el número de productos sobre los que pueden negociarse convenios, ya sea por las características del producto en cuestión, o bien por las dificultades de llegar a un entendimiento sobre términos del convenio que sean satisfactorios para todas las partes interesadas, como ha sido el caso del cacao.

Abandonando por el momento la preocupación de si el número de productos sujetos a convenios puede ser mayor o no, hay otras razones por las cuales podrían mirarse con pesimismo las perspectivas de que éstos sean instrumentos efectivos para que los países en desarrollo aumenten sus ingresos de exportación mediante la expansión de las ventas de sus productos a precios remunerativos. En última instancia, este es el verdadero objetivo de los convenios, y si no lo cumplen su validez queda limitada a enfrentar situaciones de emergencia ocasionadas por desequilibrios transitorios (que en algunos productos han durado varios años) del mercado internacional. Con ello se retrocedería al concepto restringido sobre la función de los convenios adoptados originalmente en la Carta de la Habana, que había sido ya superado por el conjunto de principios y objetivos adoptado en las recomendaciones de la Primera UNCTAD. Algunas situaciones surgidas en el funcionamiento de los convenios sobre el trigo y el café parecerían sustentar esta afirmación; más aún, permitirían decir que algunos países subordinan su participación en los convenios a sus conveniencias particulares, prestando poca atención a los principios de la cooperación económica internacional que constituyen un aspecto esencial de los mismos.

En efecto, el convenio del trigo no pudo cumplir su objetivo de mantener los precios internacionales en los niveles mínimos establecidos en él, porque algunos de los principales países exportadores iniciaron

una "guerra no declarada" de precios con el ánimo de obtener una mejor participación en el mercado mundial. La situación del mercado internacional del trigo en los años recientes estuvo caracterizada por un debilitamiento de la demanda mundial coincidente con un aumento de la producción en algunas áreas; en esas condiciones, el volumen de las existencias en poder de los países exportadores, que habían alcanzado su nivel más bajo a fines de la temporada 1965-66, volvieron a aumentar en los años siguientes, agudizándose así la competencia por los mercados de exportación. Esto llevó a varios países exportadores a realizar ventas por debajo de los precios mínimos establecidos en el convenio, desencadenando una serie de acusaciones mutuas por lo que constituyen flagrantes violaciones de las obligaciones asumidas por los países miembros.

En el caso del convenio del café los problemas son varios. Existe, en primer lugar, el de la fijación de las cuotas anuales de exportación en el que, por una parte, los exportadores tratan de fijarlas a niveles compatibles con las estimaciones del consumo mundial, a fin de defender los precios o impedir que se reduzcan, mientras que por otro lado, los importadores tratan de fijarlas al más alto nivel posible para obtener precios más bajos o impedir que se eleven. Sin desconocer que éste es un problema inevitable en todo convenio basado en cuotas de exportación, cabe señalar que en el convenio del café alcanzó recientemente proyecciones muy severas porque se convirtió en una amenaza para la subsistencia del convenio. La agudización de las dificultades se debió, en parte, al alza de precios que se inició en el segundo semestre de 1969 a causa de los daños que sufrió la producción brasilera por intensas heladas en las regiones productoras. Esta alza, que por primera vez señalaba un mejoramiento de los precios (después de las declinaciones que éstos registraron entre 1964 y el primer semestre de 1969), indujo a los países importadores a proponer un aumento considerable de las cuotas, lo que prácticamente restaba toda efectividad a la función del convenio como mecanismo regulador del mercado. Los países exportadores, por su parte, aunque estaban dispuestos a un aumento moderado de las cuotas, plantearon la necesidad de que el Consejo administrador del convenio retuviera plenamente la facultad de ir haciendo los ajustes necesarios en las cuotas en conformidad con la evolución de los precios, /particularmente en

particularmente en razón del carácter selectivo de esos ajustes, que están directamente vinculados a los precios de los diferentes tipos de café.^{4/} Aunque las diferencias finalmente se conciliaron, la intensidad que alcanzaron sirvió para demostrar que la actitud de algunos importantes países importadores es muy parcial; el convenio es útil si sirve para mantener bajos los niveles de los precios o para reducirlos más (los precios declinaron durante casi cinco de los seis años que lleva de vigencia), pero resulta totalmente inconveniente cuando aquéllos tienden a subir.

El otro problema se relaciona con las exportaciones de café soluble del Brasil. A partir de 1966 se registró un considerable aumento de las exportaciones de café soluble de este país, pese a que continuaron representando una proporción muy pequeña de sus exportaciones totales de café en grano, y los Estados Unidos exigieron la aplicación de un elevado impuesto a aquellas exportaciones, que en su mayor parte se destinaron a este país. Aunque las divergencias no fueron resueltas en forma definitiva, se firmó un acuerdo entre los dos Gobiernos por el cual el Brasil se comprometió a imponer a partir de mayo de 1969 un gravamen de 13 centavos de dólar por libra sobre las exportaciones de café soluble destinadas directa o indirectamente a los Estados Unidos; los dos países acordaron también discutir otra vez la adopción de nuevas medidas a comienzos de 1970, aunque los Estados Unidos se reservaron el derecho de imponer un gravamen de importación equivalente a 30 centavos de dólar

^{4/} Conforme a los procedimientos establecidos, se fija una cuota inicial (antes del comienzo del año comercial respectivo) y en el curso del mismo se introducen los ajustes que aconseja la evolución del mercado. En los años recientes el volumen de las cuotas iniciales y finales (en millones de sacos de 60 kilos) ha sido el siguiente:

	<u>Cuota inicial</u>	<u>Cuota final</u>
1967/68	47.7	49.7
1968/69	47.9	48.5
1969/70	46.0	52.0
1970/71	54.0	56.8 ^{a/}

^{a/} Cuota en vigencia al 30 de noviembre de 1970.

/por libra

por libra de café soluble en caso de no llegar a un acuerdo satisfactorio con el Brasil.^{5/} Conforme a las informaciones disponibles, esta última eventualidad no se ha producido, no obstante que las discusiones realizadas en el curso de 1970 no han alterado las bases del acuerdo a que se ha hecho referencia.^{6/}

El problema planteado por la actitud de los Estados Unidos con respecto a las exportaciones de café soluble del Brasil puede examinarse desde varios ángulos, pero hay dos que son de especial interés examinar aquí. Uno se relaciona con la incidencia que tienen las importaciones de café soluble en el volumen total de las importaciones de café de los Estados Unidos; el otro se refiere al tratamiento que los países desarrollados (inclusive los Estados Unidos) se han comprometido a aplicar en favor de las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo.

Con respecto al primer punto cabe señalar que el volumen de las importaciones de café soluble en los Estados Unidos representa una proporción relativamente muy pequeña de las importaciones totales de café a saber, 1.8 % en 1968 y 3.5 % en 1969.^{7/} Aun si la relación porcentual se

5/ Este acuerdo fue el resultado del procedimiento arbitral contemplado en el artículo 44 del Convenio sobre el Café. El texto puede consultarse en G. Gordon Patton, Complete Coffee Coverage, Nueva York, 1º de mayo de 1969.

6/ Sin embargo, al discutirse en el Congreso de los Estados Unidos la ratificación del Convenio sobre el Café, se mencionó el problema de las importaciones de café soluble como una de las razones para aprobar la participación de los Estados Unidos solamente por 9 meses, esto es, hasta julio del año en curso.

7/ El cuadro siguiente muestra las importaciones de café de los Estados Unidos, totales y desde el Brasil, distribuidas en café en grano y soluble (este último en términos de café en grano), en millones de sacos de 60 kilos:

	<u>1968</u>	<u>Porcentaje</u>	<u>1969</u>	<u>Porcentaje</u>
Importación total:	25 857	100.0	20 962	100.0
Café en grano	25 379	98.2	20 233	96.5
Café soluble	478	1.8	730	3.5
Importación desde Brasil:				
Total: a/8	746	33.8	6 419	30.6
Café en grano a/	8 318	32.8	5 779	28.6
Café soluble a/	428	89.5	640	87.7

Fuente: Pan American Coffee Bureau, 1969 Annual Coffee Statistics N° 33, Nueva York.

a/ Porcentajes sobre la importación total de los Estados Unidos.

/estableciera entre

establéciera entre las importaciones de café soluble y la producción de este tipo de café en los Estados Unidos (en cuyo caso el porcentaje es más alto), cabría pensar si esas importaciones constituyen realmente un elemento desquiciador del mercado que justifiquen la adopción de una restricción tan severa como la aplicación del gravamen de 30 centavos de dólar por libra sobre tales importaciones, conforme a la declaración hecha por los Estados Unidos en el ya citado acuerdo con el Brasil.

En relación con el segundo punto mencionado atrás, la situación planteada por los Estados Unidos está en abierta contradicción con los principios y recomendaciones aprobados por dicho país en relación con las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo, tanto en el ámbito internacional como en la esfera del sistema interamericano. Entre tales recomendaciones pueden mencionarse las siguientes:

"Los países industrializados deberían establecer también con urgencia un plan cronológico de reducción y de supresión de los obstáculos arancelarios a las exportaciones de productos elaborados y semi-elaborados procedentes de los países poco desarrollados, debiéndose prever en él la reducción en un 50 % por lo menos de los derechos actuales dentro de los próximos tres años". 8/

"La expansión rápida de las economías de las partes contratantes poco desarrolladas se facilitará mediante la diversificación de la estructura de dichas economías y evitándoles que dependan excesivamente de la exportación de productos primarios. Por consiguiente, es necesario asegurar en la medida más amplia posible, y en condiciones favorables un mejor acceso a los mercados para los productos transformados y los artículos manufacturados cuya exportación ofrece o puede ofrecer un interés especial para las partes contratantes poco desarrolladas". 9/

8/ Reunión Ministerial del GATT de Mayo de 1963, Conclusiones y Resoluciones adoptadas, GATT, Instrumentos Básicos y Documentos Diversos, Duodécimo Suplemento, Ginebra, junio de 1964, Pág. 38.

9/ Artículo XXXVI, numeral 5 del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, GATT, Instrumentos Básicos y Documentos Diversos, Vol. IV, Pág. 58.

"Las partes contratantes desarrolladas deberán, en toda medida de lo posible...cumplir las disposiciones siguientes: 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".10/

"Los países desarrollados no deberán, por lo común, elevar las barreras arancelarias o no arancelarias a las exportaciones de los países en desarrollo ni establecer nuevas barreras arancelarias o no arancelarias o cualquier medida discriminatoria, cuando esas medidas tengan como consecuencia hacer menos favorables las condiciones de acceso a sus mercados de los productos manufacturados o semimanufacturados de interés para las exportaciones de los países en desarrollo..." 11/

"Asegurar el cumplimiento de los compromisos internacionales de no introducir o aumentar las barreras arancelarias y no arancelarias que afecten a las exportaciones de los países en desarrollo, teniendo en cuenta los intereses de la América Latina".12/

"Los Estados Miembros, reconociendo la estrecha interdependencia que hay entre el comercio exterior y el desarrollo económico y social, deben realizar esfuerzos, individuales y colectivos, con el fin de conseguir: a) 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 ...; b) el

10/ Artículo XXXVII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, op. cit. pág. 59.

11/ Anexo A.III.4, numeral 9, del Acta Final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, en Comercio y Desarrollo, Nueva York, 1964, Vol. I.

12/ "Declaración de los Presidentes de América", Cap.III, numeral 5, en Reunión de Jefes de Estados Americanos, publicado por la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Washington, D.C., 1967.

mantenimiento de la continuidad de su desarrollo económico y social mediante: ... iii) Diversificación de las exportaciones y ampliación de las oportunidades para exportar productos manufacturados y semimanufacturados de países en desarrollo ..." 13/

A la luz de los textos citados parece evidente que cualquiera acción de los Estados Unidos para imponer gravámenes u otras restricciones a las importaciones de café soluble desde países en desarrollo sería contraria a los compromisos tanto políticos como jurídicos asumidos por aquel país.

La operación del convenio del café enfrenta otra situación que puede tener proyecciones de mayor alcance por cuanto afectaría en general a toda la política de convenios sobre productos. Se trata del informe elevado al Congreso de los Estados Unidos por el Contralor General de este país en el que, por una parte, se afirma que la participación de los Estados Unidos en el convenio del café envuelve una transferencia de recursos financieros en términos concesionales, y por otra, que esta transferencia de recursos no está sujeta a los términos y condiciones en que se extiende la ayuda financiera suministrada mediante asignaciones en el presupuesto fiscal. Según el Informe del Contralor General, la operación del convenio internacional del café y la fijación de cuotas para las importaciones de azúcar constituyen medios de transferencia de recursos financieros porque permiten a los países exportadores de estos productos obtener ingresos más altos de los que obtendrían si no existieran ni el convenio del café ni las cuotas de importación de azúcar:

"La asistencia en materia de azúcar y café se considera ayuda exterior porque entraña una transferencia de recursos desde los Estados Unidos a otros países, en condiciones concesionales. En el caso del azúcar, los tenedores extranjeros de cuotas pueden vender azúcar en los mercados de los Estados Unidos a precios apreciablemente mayores que los precios mundiales. En el caso del café, los países exportadores venden a precios probablemente superiores a los que prevalecerían si no existiese el Convenio Internacional del Café. Puesto que la demanda de estos dos productos es inelástica, los ingresos de los tenedores extranjeros de cuotas azucareras y de los países exportadores de café son mayores que lo que hubiesen sido en otras circunstancias. Por lo tanto, hay transferencia de recursos desde los consumidores estadounidenses a los países que venden azúcar y café en los mercados de los Estados Unidos." 14/

13/ Artículo 37 del Protocolo de reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos, publicado por la Secretaría General, Organización de los Estados Americanos, Washington, D.C., 1967.

14/ Contralor General de los Estados Unidos, Report to the Congress, Foreign Aid provided through the operation of the United States Sugar Act and the International Coffee Agreement, 23 de octubre de 1969. (Un extracto de este informe, relativo al Convenio Internacional del Café, se publicó en Interamerican Economic Affairs, Vol. XXIII, N° 3, Invierno de 1969.)

Las connotaciones de la argumentación elaborada en relación con el azúcar y el café son de vasto alcance, por lo que conviene examinarlas con cierto detenimiento. En primer lugar, tienden a desvirtuar uno de los objetivos fundamentales de los convenios internacionales sobre productos, que ha sido aceptado y apoyado por los Estados Unidos en diversas recomendaciones aprobadas al nivel internacional e interamericano.^{15/} En efecto, la razón de ser de los convenios sobre productos es que puedan garantizar en mayor o menor grado a los países en desarrollo un nivel de ingresos de exportación que no obtendrían si la venta al exterior de sus productos estuviese librada enteramente al juego de las fuerzas del mercado.

En segundo lugar, el planteamiento confirma lo que ha sido una tradicional inconsistencia de la política de los Estados Unidos respecto de los convenios sobre productos. Este país ha participado como exportador, en los sucesivos convenios sobre el trigo negociados desde 1949, en los que siempre han existido cláusulas sobre precios mínimos y máximos y compromisos multilaterales de compraventa, esto es, regulaciones que tienden a substituir parcial o totalmente el libre juego de las fuerzas del mercado. No se comprende cómo lo que es bueno para este país en su condición de exportador resulta inconveniente en su condición de importador, pero lo cierto es que la actitud de los Estados Unidos en relación con los convenios sobre productos de los cuales es importador ha sido generalmente negativa, como lo demuestra su no participación en los sucesivos convenios sobre el estaño y los obstáculos que ha puesto a la negociación del convenio sobre el cacao.

^{15/} La recomendación del Anexo A.II.1 de la Primera UNCTAD dice al respecto: "Uno de los objetivos fundamentales de los convenios internacionales sobre productos básicos es, en general, estimular un crecimiento dinámico y constante y garantizar una previsibilidad razonable de los ingresos reales de exportación de los países en desarrollo, a fin de facilitarles recursos cada vez mayores para su desarrollo económico y social, habida cuenta de los intereses de los consumidores en los países importadores". Por otra parte, el numeral 6 del Capítulo III de la Declaración de los Presidentes de América dice: "Aunar sus esfuerzos para fortalecer y perfeccionar los acuerdos internacionales existentes, en particular el Convenio Internacional del Café, destinados a obtener condiciones favorables para el comercio de productos básicos que interesan a la América Latina, y explorar todas las posibilidades de elaborar nuevos acuerdos".

En tercer lugar, constituye también un desconocimiento de las numerosas recomendaciones aprobadas con el voto de los Estados Unidos en organismos internacionales e interamericanos sobre niveles de precios remunerativos para los productos de exportación de los países en desarrollo. De hecho, la política de precios remunerativos es elemento esencial de la política agrícola de los Estados Unidos mediante el sistema de precios de paridad y las medidas de sostenimiento de los precios internos que se extienden, entre muchos otros productos, al azúcar producida en ese país. Si hay un nivel mínimo de precios que se considera remunerativo para los productores internos de azúcar en los Estados Unidos, no habría razón para considerar que el precio remunerativo para los productores fuera de ese país deba ser la mitad o menos de la mitad del que se reconoce a los productores internos.

Parece innecesario extenderse más sobre la inconsistencia de la posición planteada en el Informe del Contralor General, que en realidad constituye un retroceso con respecto a los principios y objetivos de la cooperación económica internacional tan laboriosamente establecidos durante las últimas dos décadas. Sin embargo, conviene referirse también a algunas de las consecuencias que tendría el aceptar la tesis de que tanto la operación del convenio sobre el café como las cuotas de importación de azúcar incorporan un elemento concesional que debe considerarse como parte de la asistencia financiera dada a los países en desarrollo. En el mismo Informe del Contralor General se reconocen las dificultades que surgirían para determinar cuál sería la evolución del mercado en ausencia de las regulaciones sobre el azúcar y el café y, por lo tanto, cuál sería la base para establecer el monto de la asistencia financiera. A pesar de ello, en el Informe se hace una proyección de las tendencias de la producción mundial, las exportaciones y el nivel de los precios antes de la vigencia del convenio del café, llegando así a establecer "órdenes de magnitud" del monto de la asistencia financiera (esto es, la diferencia entre lo que habrían sido los ingresos de los exportadores en ausencia del convenio y los ingresos que efectivamente obtuvieron). Esto envuelve, por supuesto, además del margen de error implícito en todas las hipótesis en que se basan las proyecciones, abandonar toda noción de "precio remunerativo". En efecto, como los países en desarrollo no pueden elegir entre exportar a un precio mínimo dado o no exportar, de hecho

/continúan exportando

continúan exportando aun cuando el nivel de los precios descienda por debajo de lo remunerativo. En este caso hay una transferencia de recursos de los países en desarrollo a los países desarrollados y no cabe duda que la experiencia histórica demuestra que los períodos de bajos precios han sido más intensos y prolongados que los de altos precios, o lo que es lo mismo, que las transferencias de recursos de los países en desarrollo a los desarrollados han sido mayores que las de sentido contrario.

En el fondo la tesis planteada en el Informe del Contralor General tiene el propósito de extender a la operación de los convenios sobre productos los mismos principios que regulan la concesión de asistencia financiera. En efecto, expresa:

"La asistencia a través del comercio de bienes está sujeta sólo a revisión y control limitados por parte del Congreso. En tanto que éste examina anualmente la ayuda tradicional como parte del proceso de autorización y asignación de la ayuda, el examen del comercio de bienes por el Congreso es poco frecuente... La asistencia a través del comercio de bienes se presta sin considerar comparativamente la autoayuda, los resultados ni las necesidades del balance de pagos de los países menos desarrollados que reciben esa asistencia, tanto en relación unos con otros como con los países que no reciben dicha asistencia... La asistencia a través del comercio de bienes no está ligada a las exportaciones de los Estados Unidos. En cambio, las adquisiciones bajo préstamos y donaciones de desarrollo están ligadas a exportaciones de los Estados Unidos, y la asistencia bajo la Ley 480, título I, está condicionada a la mantención de compras comerciales normales de productos agrícolas... En realidad, la asistencia a través del comercio de bienes se financia regresivamente mediante precios más altos para los consumidores estadounidenses, más que con ingresos federales generales que tienen una incidencia más progresiva..." 16/

Conviene señalar, sin embargo, que en la asignación de cuotas de importación de azúcar ya se aplican algunas de las condiciones y restricciones a que alude el informe que se examina. En efecto, al aprobarse la Ley Azucarera de 1965, la distribución de las cuotas a los productores extranjeros se realizó tomando en cuenta, entre otros, los siguientes factores:

16/ Contralor General de los Estados Unidos, op. cit., págs. 53 y 54.

- a) la estabilidad de la oferta del país que recibe la cuota, inclusive la estabilidad del ~~gobierno~~ local;
- b) la necesidad económica del país y el valor relativo de la cuota para tal país;
- c) la compra de productos agrícolas de los Estados Unidos, o la capacidad potencial del país para adquirirlos, incluyendo la situación de su balanza comercial con los Estados Unidos;
- d) razones de política y estrategia nacional, incluyendo la especial importancia militar o estratégica del país que recibe la cuota;
- e) el grado de apoyo del país que recibe la cuota a la política exterior de los Estados Unidos, particularmente en las Naciones Unidas y en la Organización de los Estados Americanos.^{17/}

Además, la legislación otorgó amplias facultades al gobierno para cancelar la cuota de cualquier país por razones de interés nacional o cuando el país en cuestión expropió bienes de ciudadanos de los Estados Unidos sin adecuada compensación.

La aplicación de estos mismos criterios a la operación del convenio sobre el café o a cualquier otro convenio sobre productos sería una completa tergiversación de los objetivos de los convenios que, en última instancia, no tendría otro resultado que el de entorpecer aun más las ya limitadas perspectivas que presenta la negociación de convenios.

En efecto, la experiencia de la década pasada lleva ineludiblemente a la conclusión de que son relativamente pobres las perspectivas de que los convenios internacionales sobre productos puedan ser un instrumento eficaz de ordenamiento del mercado mundial de productos básicos que, al mismo tiempo, sirva para asegurar mayores niveles de ingresos a los países exportadores en desarrollo. De un lado, por una u otra razón, es muy limitado el número de productos sobre los que ha sido o sería posible negociar tales convenios; de otro, en los productos sujetos a convenios la operación de éstos se ve entrabada por las diferencias de intereses

^{17/} Véase The development of foreign sugar quotas in H.R.11135, Comité de Agricultura, Cámara de Representantes, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C. 1965.

entre países exportadores e importadores y a veces también por diferencias de intereses entre los mismos países exportadores en desarrollo.^{18/} Para superar las crecientes dificultades que enfrenta la negociación y operación de estos convenios sería necesario un cambio de la actitud meramente formal con que muchos países participan en los mismos y una disposición a supeditar las conveniencias de corto plazo a los objetivos de más largo plazo implícitos en esta esfera de la cooperación económica internacional. Tal vez la negociación de un acuerdo general sobre los convenios de productos (conforme a la recomendación del Anexo A.II.1 de la Primera UNCTAD) podría resolver algunos de los problemas con que se enfrentan los convenios, pero la mayoría de los países desarrollados y cierto número de países en desarrollo no se han mostrado hasta ahora favorables a la continuación de los estudios y las consultas con ese fin.

^{18/} Podría afirmarse que la falta de un frente solidario entre los países exportadores en desarrollo constituye generalmente una de las mayores debilidades de los convenios sobre productos. En contraste puede citarse la experiencia realizada por los países miembros de la Organización de los Países Exportadores de Petróleo, que sin tener las características de un convenio formal (como los del café, el estaño y el azúcar), logró recientemente imponer a las compañías productoras que operan en sus respectivos territorios un conjunto de medidas encaminadas a mejorar los niveles de precios del producto y la participación que obtienen los gobiernos respectivos. Una información cablegráfica sobre este arreglo afirma: "La rendición de las compañías petroleras occidentales ante las exigencias de las naciones del Golfo Pérsico productoras de petróleo constituye una dramática demostración del poderío que eficaz cartel de productores de materias primas es capaz de ejercer sobre las naciones altamente industrializadas de Europa Occidental y Japón, así como sobre las empresas internacionales que previamente controlaban el mercado petrolero mundial". Véase El Mercurio, Santiago de Chile, 17 de febrero de 1971.

2. Existencias reguladoras

El establecimiento y la operación de existencias reguladoras, o reservas estabilizadoras internacionales, constituye una de las modalidades específicas de los convenios sobre productos, que puede o no estar acompañada por otras regulaciones tendientes a facilitar o reforzar su función estabilizadora del mercado. La recomendación del Anexo A,II.1 de la Primera UNCTAD incluyó las existencias reguladoras entre las diversas técnicas de regulación que pueden adoptar los convenios sobre productos, mencionando al mismo tiempo que el financiamiento sería responsabilidad de los países exportadores, o conjuntamente de los países exportadores e importadores. Sin embargo, en el lapso transcurrido desde la aprobación de esta recomendación no se logró establecer ninguna existencia reguladora, aun cuando en las negociaciones preliminares para un convenio sobre el cacao se llegó a un acuerdo sobre las modalidades de operación de una existencia reguladora como parte esencial de dicho convenio. En consecuencia, como instrumentos de estabilización del mercado internacional, las existencias reguladoras han tenido una aplicación más restringida que los convenios internacionales sobre productos, ya que la única establecida hasta ahora es la que opera bajo el Convenio Internacional del Estaño.

En parte esto se explica por las condiciones más estrictas que deben satisfacer los productos en cuanto a tipificación internacional, costo de almacenamiento, riesgos de deterioro, estructura de los mercados, etc. Una lista, no exhaustiva, de los productos sobre los cuales podrían establecerse existencias reguladoras incluiría café, cacao, azúcar, caucho natural, yute, fibras duras, cobre, plomo, zinc, tungsteno y mineral de manganeso.^{19/} Sin embargo, las dificultades mayores se han manifestado alrededor de dos problemas principales: uno es el de la definición de las normas y principios de operación y otro es el del financiamiento. Ambos problemas fueron extensamente discutidos en la Segunda UNCTAD y posteriormente se han alcanzado ciertos acuerdos que podrían allanar los obstáculos con que se ha tropezado en este campo

^{19/} Véase "The development of an international commodity policy", en Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development, Second Session, Vol. II, Pág. 26.

Con respecto al primero se decidió que en cada convenio sobre producto que incluya una existencia reguladora se determinarán las condiciones en que ésta podrá intervenir en el mercado. En este sentido los países en desarrollo no tuvieron éxito en lograr que se aprobaran directrices generales que determinaran las modalidades y objetivos de esa intervención, con lo que se habría contribuido a facilitar las negociaciones posteriores sobre productos específicos. Con respecto al segundo problema, el financiamiento, la decisión adoptada señala la necesidad de que la existencia reguladora esté provista de ingresos regulares que le permitan desempeñar adecuadamente su función estabilizadora, que tales ingresos sean suministrados en forma equitativa por todas las partes interesadas y que, en los casos necesarios, el prefinanciamiento (la dotación de capital inicial) sea atendido mediante recursos de los organismos financieros internacionales y de otras fuentes (capital privado, préstamos y donaciones de los gobiernos). Complementando esta decisión, el Fondo Monetario Internacional acordó, a mediados de 1969, establecer un sistema de giros hasta por el 50 % de la cuota de cada país miembro, destinados a ayudar a los países que lo requieran en el financiamiento de las existencias reguladoras.^{20/} El Banco Mundial, por su parte, acordó considerar las necesidades de financiamiento adicional que puedan resultar de la participación de un país miembro en la operación de una existencia reguladora, particularmente en la construcción de instalaciones adecuadas para almacenamiento, siempre dentro de las normas usuales que guían la política de créditos del Banco.

La contribución de los organismos financieros internacionales a la solución de los problemas de financiamiento de las existencias reguladoras, particularmente la del Fondo Monetario Internacional, aunque de carácter limitado porque no constituye una participación directa en ese financiamiento sino un préstamo a los gobiernos, facilitará en algunos casos la posibilidad de que los países en desarrollo puedan considerar con

^{20/} La primera aplicación de este sistema de giros se aprobó en noviembre de 1970 en relación con el financiamiento de la reserva estabilizadora existente bajo el Convenio Internacional del Estaño.

mejores perspectivas el establecimiento de existencias reguladoras sobre algunos productos, siempre que las condiciones de su endeudamiento externo les permitan atender el servicio de los créditos que obtengan con ese fin. En este campo, la Estrategia del Desarrollo se limita a señalar que "cuando sea necesario, se considerarán todos los recursos posibles para la prefinanciación de las existencias reguladoras, mientras se celebren o revisen los acuerdos sobre productos básicos que incluyan disposiciones sobre existencias reguladoras".

3. Política de precios

La consideración de los problemas relacionados con el nivel de los precios de los productos básicos exportados por los países en desarrollo constituyó un tema dominante en las actividades de diversos órganos de las Naciones Unidas durante la década de 1950, particularmente en los aspectos relacionados con la inestabilidad de esos precios y sus efectos sobre los ingresos totales de exportación. Aunque no fue adoptada ninguna de las propuestas discutidas en esa época para atenuar los efectos de aquella inestabilidad, la decisión del Fondo Monetario Internacional, en 1963 para establecer un sistema de créditos compensatorios en favor de los países afectados por una merma de sus ingresos de exportación, permitió a los países en desarrollo contar con una forma de ayuda que contrarrestaba, al menos transitoriamente, los efectos de una baja importante de los precios de sus productos de exportación. Sin embargo, como los créditos compensatorios (aun bajo las condiciones más liberales adoptadas en 1967) solamente tienden a solucionar los efectos de la inestabilidad, los problemas relativos al nivel de los precios y las causas de la inestabilidad continúan siendo un aspecto fundamental de las medidas de política comercial internacional que interesan a los países en desarrollo.

En las recomendaciones de la Primera UNCTAD, las medidas contempladas en el Anexo A.II.1 del Acta Final configuraban un conjunto de acciones orientadas a un objetivo: "Garantizar precios remuneradores, equitativos y estables para los productos básicos, en especial los exportados por los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta el poder adquisitivo

/de importación

de importación de los productos básicos exportados". Aunque se dio gran importancia a los convenios internacionales sobre productos como instrumento más adecuado para alcanzar ese objetivo, se recomendaron también otros tipos de medidas que tendían al mismo fin, en particular las relacionadas con la liberalización de las condiciones de acceso a los mercados de los países desarrollados. Al señalar las técnicas que podían emplearse en los convenios sobre productos se recomendaron, entre otras, la fijación de precios mínimos y máximos, los contingentes, los acuerdos de compra y de venta a largo plazo y las existencias reguladoras, todas las cuales pueden contribuir, en diversos grados, al mantenimiento de niveles de precios remuneradores, equitativos y estables.

En otros organismos internacionales, principalmente en el GATT, se han aprobado recomendaciones similares. Así, en las Conclusiones y resoluciones de la Reunión Ministerial del GATT, (de mayo de 1963) se recomendó hacer "... un esfuerzo por asegurar a los países poco mayores y a precios remuneradores de productos primarios exportaciones cada vez mayores y a precios remuneradores, equitativos y estables. A este respecto, las disposiciones deseables en el plano mundial podrán basarse en las ensayadas en los planos regional y bilateral e incluso nacional". Estos mismos principios y objetivos se incorporaron posteriormente al texto del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, en el artículo XXXVI, numeral 4: "Dado que numerosas partes contratantes poco desarrolladas siguen dependiendo de la exportación de una gama limitada de productos primarios, es necesario asegurar para estos productos, en la mayor medida posible, condiciones más favorables y aceptables de acceso a los mercados mundiales y, si procede, elaborar medidas destinadas a estabilizar y a mejorar la situación de los mercados mundiales de esos productos, incluyendo, en particular, medidas destinadas a estabilizar los precios a niveles equitativos y remuneradores que permitan la expansión del comercio y de la demanda mundiales, así como un crecimiento dinámico y constante de los ingresos reales de exportación de dichos países a fin de procurarles recursos crecientes para su desarrollo económico".

/Estas y

Estas y otras recomendaciones similares no han tenido un adecuado cumplimiento, entre otras razones, porque en ninguna de ellas se define el concepto de precios remuneradores y equitativos, ni se establecen los criterios que podrían servir de base a tal definición. En el ámbito nacional, por ejemplo, prácticamente todos los países desarrollados aplican sistemas de sostenimiento o apoyo de los precios de los productos agrícolas con el fin de asegurar, a través de precios más altos que los que se forman libremente en el mercado, un nivel mínimo de ingresos a los productores. Las políticas de sostenimiento de los precios agrícolas son, pues, políticas para garantizar niveles de precios remuneradores, equitativos y estables a los productores y se determinan en función de un nivel mínimo de ingresos para esos productores. En el ámbito internacional son mucho más complejos los problemas que habría que resolver para aplicar una política de precios remuneradores a los productores de los países en desarrollo, pero se reconoce generalmente que no son insuperables. Esta es la posición adoptada por la Estrategia del Desarrollo en este campo cuando, al tiempo que reitera la necesidad de garantizar precios remuneradores y estables que permitan aumentar los ingresos de divisas procedentes de las exportaciones de productos primarios de los países en desarrollo, establece que "Antes del tercer período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, se tratará de llegar a un acuerdo sobre un conjunto de principios generales para la política de fijación de precios, que sirven de directrices para las consultas y las medidas relativas a productos básicos determinados".

En este sentido, la medida recomendada en la Estrategia del Desarrollo va más allá del acuerdo a que se pudo llegar en el seno de la Junta de Comercio y Desarrollo después de las extensas discusiones realizadas sobre la política de precios durante su noveno y décimo períodos de sesiones. En efecto, la resolución 73 (X) de la Junta no menciona la necesidad de "llegar a un acuerdo sobre un conjunto de principios generales para la política de fijación de precios", aun cuando sí reitera que deben

/proseguirse los

proseguirse los esfuerzos para eliminar las fluctuaciones excesivas a corto plazo, y que la acción internacional para mejorar los precios cuando éstos se sitúan a niveles que no se consideran remunerativos para los productores, debe reforzarse con medidas nacionales e internacionales apropiadas para modificar la situación básica de la oferta y la demanda. Señala, además, que las escalas de precios establecidas en los convenios sobre productos deben permanecer en vigor por un período suficientemente largo para facilitar su defensa por todos los países participantes, predecir con mayor exactitud los ingresos de exportación de los países en desarrollo y fomentar programas concretos destinados a corregir los casos de desequilibrio estructural.

La conclusión que parece derivarse de las discusiones realizadas en torno a una política de precios para los productos básicos es la de que dicha política tendrá que elaborarse en el contexto de convenios internacionales sobre cada producto, lo que ya implicaría una seria limitación con respecto al número de productos a los que podría extenderse, dada la poco favorable experiencia que se tiene en relación con la negociación de convenios. Cabe suponer, por lo tanto, que para instrumentar una política de precios sobre los productos básicos será necesario intensificar los esfuerzos tendientes a negociar convenios sobre nuevos productos, mediante una actitud más flexible respecto de los mismos tanto de parte de los países importadores como de los exportadores. La participación de todos o de la mayoría de los países interesados en el comercio de un producto determinado y el sistema de votación por mayoría distribuida de importadores y exportadores en los consejos administradores de los convenios permiten que en todas las decisiones importantes respecto al mercado internacional de un producto puedan conciliarse los intereses de los diferentes países, y en particular, los aspectos relacionados con la política de precios. Los consejos administradores de los convenios resultan, así, no solamente los mecanismos más idóneos para elaborar la política de precios respecto de un producto dado, sino que además tienen

/en sus

en sus manos los instrumentos para realizar esa política de precios, conforme a las diversas medidas de regulación que haya estipulado el convenio, particularmente en aquéllos que contemplen la operación de existencias reguladoras.

4. Mantenimiento del statu quo

En el conjunto de medidas y políticas incluidas en la recomendación A.II.1 de la Primera UNCTAD se encuentra la relativa al mantenimiento del statu quo, conforme a 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 especial interés para los países en desarrollo". Un compromiso similar contiene la recomendación A.III.4: "Los países desarrollados no deberán, por lo común, elevar las barreras arancelarias o no arancelarias a las exportaciones de los países en desarrollo, ni establecer nuevas barreras arancelarias o no arancelarias o cualquier medida discriminatoria, cuando esas medidas tengan como consecuencia hacer menos favorables las condiciones de acceso a sus mercados de los productos manufacturados o semimanufacturados de interés para las exportaciones de los países en desarrollo". Ambas recomendaciones fueron aprobadas sin disenso por la Primera UNCTAD, y en ambas se señaló la necesidad de que los países desarrollados que adopten medidas contrarias a esas recomendaciones celebren consultas con los países en desarrollo que puedan ser afectados.

Con anterioridad a la Primera UNCTAD, en mayo de 1963, la Reunión Ministerial del GATT, había aprobado una recomendación sobre mantenimiento del statu quo, que posteriormente se incorporó como uno de los compromisos contraídos por los países desarrollados miembros del GATT, conforme al artículo XXXVII (nueva Parte IV) del Acuerdo General. Este mismo artículo estableció también un procedimiento de consultas, que puede ser invocado por cualquiera parte contratante que considere que no se han cumplido los compromisos allí enumerados.

La Estrategia del Desarrollo, en sus párrafos 25 y 33, reitera el compromiso sobre mantenimiento del statu quo prácticamente en los mismos términos de las recomendaciones A.II.1 y A.III.4 de la Primera UNCTAD, es

/decir, reteniendo

decir, reteniendo la distinción entre productos primarios y productos manufacturados y semimanufacturados y haciendo menos estricto el compromiso sobre estos últimos,^{21/} pero sin referirse al procedimiento de consultas para los casos de violación de esos compromisos, que quedan así librados únicamente al proceso de examen y evaluación de los progresos realizados hacia el logro de los objetivos establecidos en la Estrategia del Desarrollo.

En relación con el cumplimiento del compromiso sobre statu quo es conveniente señalar que si bien algunos países en desarrollo, en diversas oportunidades, han hecho reservas sobre ciertas medidas adoptadas por países desarrollados que constituirían violaciones de ese compromiso, en general no han invocado el procedimiento de consultas establecido por el artículo XXXVII del GATT para los casos de violación de los compromisos establecidos en ese mismo artículo, entre los cuales está el de statu quo. El Comité de Comercio y Desarrollo del GATT, cuyas funciones incluyen el examen de la aplicación de las disposiciones de la nueva Parte IV del Acuerdo General (artículos XXXVI a XXXVIII) y la realización de las consultas que puedan ser necesarias para la aplicación de esas disposiciones, en su período de sesiones de marzo de 1970 consideró conveniente definir con mayor claridad el procedimiento que debería seguirse para tratar los casos de incumplimiento, para lo cual acordó que podrían crearse - con el asentimiento de las partes interesadas - grupos de expertos o de trabajo que examinarían el problema y celebrarían las consultas pertinentes, elevando un informe al Comité de Comercio y Desarrollo sobre el resultado de su gestión, dentro de los seis meses siguientes. Por supuesto, este procedimiento sería utilizado por los países miembros del GATT, de manera que no tendrían acceso a él los países que no son miembros de esta organización (12 de los 20 países

^{21/} Así, mientras con respecto a los productos primarios la recomendación dice "...los países desarrollados no implantarán ninguna nueva barrera arancelaria o no arancelaria ...", con respecto a los productos manufacturados y semimanufacturados dice "...normalmente, los países desarrollados no elevarán las actuales barreras arancelarias o no arancelarias...".

/latinoamericanos), los

latinoamericanos), los que tendrían que recurrir al sistema de consultas previsto en las recomendaciones de la UNCTAD, que tampoco ha sido invocado en casos de presuntas violaciones.^{22/}

5. Liberalización del comercio y acceso a los mercados

En el campo de la liberalización del comercio y el mejoramiento de las condiciones de acceso a los mercados de los países desarrollados para los productos de interés en las exportaciones de los países en desarrollo, la Estrategia del Desarrollo plantea la continuación e intensificación de las consultas intergubernamentales y de los esfuerzos para conseguir resultados importantes antes del 31 de diciembre de 1972. En este campo, al igual que en otros, las medidas de política contempladas en la Estrategia del Desarrollo constituyen una ratificación de recomendaciones y resoluciones aprobadas por la Primera UNCTAD y por la Reunión Ministerial del GATT de mayo de 1963 e incorporadas después, como compromisos de las partes contratantes desarrolladas, en la nueva Parte IV del Acuerdo General. En las resoluciones de la Primera UNCTAD y de la Reunión Ministerial del GATT se expresaba la intención de alcanzar resultados antes del fin de 1965 o, a más tardar, antes de finalizar el primer Decenio del Desarrollo, meta que en realidad no pudo ser alcanzada.

Sin duda las Negociaciones Arancelarias Kennedy ofrecieron la mejor y más amplia oportunidad para efectuar concesiones en favor de los productos exportados por los países en desarrollo, pero como es sabido, los resultados de esas negociaciones se concentraron principalmente en productos industriales de interés para el comercio recíproco de las áreas desarrolladas.^{23/}

^{22/} En el campo de las relaciones comerciales entre los Estados Unidos y los países latinoamericanos, el establecimiento de la Comisión Especial de Consulta y Negociación del Consejo Interamericano Económico y Social provee un mecanismo para realizar las consultas y negociaciones que permitan solucionar los problemas comerciales que surjan entre estas dos áreas.

^{23/} Para un análisis de los resultados de estas negociaciones véase Estimación de los efectos de las Negociaciones Kennedy sobre las barreras arancelarias, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.68.II.D.12.

Más aún, investigaciones posteriores han permitido establecer que las concesiones arancelarias hechas a algunos productos de interés para los países en desarrollo podrían no ser tan favorables como a primera vista parecen si el resultado de ellas es aumentar el grado de protección efectiva que tienen los productos manufacturados o semimanufacturados en los mercados de los países desarrollados. En efecto, en la medida en que las reducciones arancelarias sobre un producto primario son mayores que las reducciones de los derechos sobre ese mismo producto en diversos estados de elaboración, tiende a aumentar el grado de protección efectiva sobre el componente del valor agregado en el proceso de elaboración.^{24/} El resultado de esto sería que al obtener condiciones más liberales de acceso para sus exportaciones de productos primarios, los países en desarrollo encontrarían mayores dificultades para exportar esos mismos productos en forma elaborada o manufacturada.

^{24/} Véanse, sobre el particular, el estudio del Prof. Bela Balassa, The effects of the Kennedy Round on the exports of processed goods from developing countries, UNCTAD, TD/69, 15 de febrero de 1968, y el Informe de la Secretaría de UNCTAD, Incremento de las diferencias arancelarias entre materias primas, semimanufacturadas y manufacturadas en diferentes fases de elaboración como resultado de las Negociaciones Arancelarias Kennedy, TD/B/C.2/92, 21 de noviembre de 1969. Algunos ejemplos extractados de este último documento ilustran la situación:

País	Partida NAB	Aranceles:		Diferencia Arancelaria	
		Pre-K	Post-K	Pre-K	Post-K
Japón	ex-09.01 Café en grano, sin tostar:	30 %	Libre		
	ex-21.02 Café instantáneo (soluble)	25 %	25 %	-5 %	25 %
Reino Unido	ex-55.01 Algodón, blanqueado o teñido	10 %	5 %		
	ex-55.09 Tejidos de algodón que no contengan seda ni fibras artificiales	17.5 %	17.5 %	7.5 %	12.5 %
Estados Unidos	Cueros gamuzados, curtidos al aceite	15 %	7.5 %		
	Calzado de cuero para caballero y niño	10 %	8.5 %	-5 %	1 %
CEE	ex-44-05 Madera tropical aserrada en sentido longitudinal	10 %	Libre		
	ex-44.15 Madera contrachapada con exclusión de coníferas	15 %	13 %	5 %	13 %

/En este

En este sentido, la Estrategia del Desarrollo señala correctamente que los esfuerzos por alcanzar una mayor liberalización en las condiciones de acceso a los mercados para los productos primarios de los países en desarrollo deben incluir los productos que se exportan en forma elaborada o semielaborada y abarcar no solamente los aranceles aduaneros, sino todas las demás restricciones no arancelarias. Sin embargo, esa recomendación, como todas las que se han aprobado anteriormente sobre la misma materia, adolece de excesiva generalidad, por cuanto no fija una pauta o un programa conforme al cual pueda irse avanzando en su cumplimiento. Es evidente que este programa podría elaborarse en la fase inicial de las consultas intergubernamentales, seleccionando algunos productos o grupos de productos, fijando de antemano los porcentajes de reducción de gravámenes para cada uno de ellos y efectuando esa reducción en el curso de un breve período de años, o bien adoptando cualquier otro método que garantice resultados similares, tanto para la reducción de los aranceles como para la gradual eliminación de las restricciones no arancelarias.

No parece imprudente afirmar que la falta de un programa específico para la liberalización del acceso a los mercados de los países desarrollados explica, en buena parte, la lentitud y la escasa significación de los progresos que se han realizado en este campo. Por ejemplo, en relación con el cumplimiento de los compromisos contraídos por las partes contratantes desarrolladas conforme al artículo XXXVII (nueva Parte IV) del GATT, el procedimiento que se ha seguido es el de que los países desarrollados notifiquen al GATT las medidas de liberalización que haya adoptado. En virtud de ese procedimiento, un país desarrollado que reduce del 25 % al 24 % el gravamen aplicable a un producto determinado considera que está cumpliendo el compromiso sobre reducción de las barreras arancelarias, aun si el producto en cuestión es de escasa o nula significación en las exportaciones de los países en desarrollo. Pero en casos como éste, ¿podría afirmarse realmente que el país desarrollado ha concedido una gran prioridad a la reducción y supresión de los aranceles, o que la reducción ha sido hecha en toda la medida de lo posible, como lo expresa textualmente el artículo citado?

/Se comprende

Se comprende así que el problema de la liberalización de las condiciones de acceso a los mercados para los productos exportados por los países en desarrollo tiene que plantearse sobre bases, principios y medidas más concretos que los enunciados de carácter general contenidos en las recomendaciones adoptadas anteriormente. Es oportuno reconocer que en los años recientes se ha avanzado en el estudio de este problema, particularmente en la UNCTAD y en el GATT, mediante la preparación y recopilación de información adecuada sobre la naturaleza de los obstáculos arancelarios y no arancelarios en determinados mercados para grupos seleccionados de productos, y el examen de las políticas que siguen los países desarrollados con respecto a esos productos. En esta forma se están construyendo los cimientos sobre los que posteriormente podrán elaborarse programas concretos de liberalización del comercio y acceso a los mercados. Parte de la labor que se viene realizando en este campo incluye los siguientes aspectos:

a) Barreras no arancelarias. El Comité sobre Comercio de Productos Industriales del GATT preparó una lista consolidada de restricciones no arancelarias, basada en unas 800 notificaciones hechas por sus países miembros y clasificadas en cinco grupos: i) comercio estatal; ii) trámites aduaneros y administrativos para la importación; iii) normas aplicables a los productos importados y a los nacionales; iv) restricciones cuantitativas y otras medidas análogas, y v) restricciones a la importación y a la exportación mediante el mecanismo de los precios. Un primer examen de esas notificaciones reveló que constituían ejemplos de problemas de carácter general y multilateral sobre los que no existía una norma internacional adecuada o en los que la norma existente no era interpretada de manera uniforme por todos los países o no se aplicaba íntegramente; otras se relacionaban con medidas que uno o varios países consideraban que estaban en contradicción con obligaciones vigentes. El Comité acordó preparar una lista indicativa limitada de las diferentes restricciones notificadas y establecer cinco grupos de trabajo que se encargarían de explorar las posibilidades de acción concreta en relación con la reducción o supresión de las restricciones o la elaboración de posibles normas de conducta sobre la materia. La lista indicativa preparada comprende cerca de 30 tipos diferentes de restricciones no arancelarias.

/La tarea

La tarea encomendada a los grupos de trabajo constituye un paso muy positivo en un campo que hasta ahora no había recibido atención adecuada. En efecto, en la medida que se ha avanzado en la reducción de las barreras arancelarias (particularmente a través de las cinco series de negociaciones arancelarias realizadas en el GATT), las restricciones no arancelarias han venido adquiriendo mayor importancia, en especial aquellas que consisten en regulaciones de tipo administrativo de carácter discrecional o las que se adoptan indebidamente al amparo de reglamentaciones sobre mezclas, embalaje, y etiquetado o de normas industriales, sanitarias y de seguridad. Algunas de esas restricciones pueden ser reducidas o eliminadas mediante la adopción de normas internacionales más precisas y detalladas, o bien mediante entendimientos sobre su alcance e interpretación, en tanto que sobre otras pueden establecerse procedimientos más eficaces de consulta y negociación entre las partes interesadas. En todo caso cabe reconocer que se ha iniciado una labor que puede conducir efectivamente al cumplimiento de las recomendaciones sobre eliminación de las restricciones no arancelarias.

b) Restricciones arancelarias subsistentes después de las Negociaciones Kennedy. Simultáneamente con el estudio de las barreras no arancelarias, el Comité sobre Comercio de Productos Industriales del GATT emprendió la tarea de preparar un análisis comparativo de la situación arancelaria que existirá cuando se hayan aplicado todas las concesiones pactadas durante las Negociaciones Kennedy. El propósito de ese análisis es señalar el grado de protección arancelaria subsistente, mediante el cálculo de promedios generales de tasas arancelarias por categorías o grupos y subgrupos de productos. Esta tarea, encomendada a un Grupo de Expertos, junto con la de los cinco grupos de trabajo sobre restricciones no arancelarias mencionada antes, permitirá al Comité sobre Comercio de Productos Industriales el cumplimiento del mandato que recibió en el sentido de explorar todas las posibilidades de realizar nuevos progresos en el campo de la liberalización del comercio internacional.

c) Problemas especiales de los productos agrícolas. Los avances realizados en la liberalización del comercio de productos manufacturados (que benefician principalmente a las áreas desarrolladas), contrastan notablemente con los escasos progresos alcanzados en el campo del comercio de los

/productos agrícolas

productos agrícolas, que son los más importantes para los países en desarrollo. Ante el fracaso de las Negociaciones Arancelarias Kennedy para efectuar concesiones sobre estos productos, los países miembros del GATT acordaron el establecimiento de un Comité Agrícola, al que se encomendó la tarea de "Examinar los problemas del sector agrícola y explorar las oportunidades de avanzar en el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo General en dicho sector. Este examen debe cubrir todos los productos agrícolas importantes en el comercio mundial y debe preparar el camino para la subsiguiente consideración de soluciones positivas que sean mutuamente aceptables para todas las partes interesadas, incluyendo todos los elementos relevantes de comercio agrícola y las políticas de producción".^{25/}

En la primera etapa de su trabajo, el Comité Agrícola seleccionó ocho productos importantes (cereales, carnes de bovino y otras carnes y sus productos, frutas y legumbres, productos lácteos, aceites vegetales y semillas oleaginosas, tabaco y vino), respecto de los cuales se acordó analizar los problemas en dos grandes grupos: i) estructura de los mercados internacionales, identificando las tendencias de los precios y el volumen del comercio, así como la importancia de los mercados libres y regulados y de las transacciones no comerciales, y ii) examen de las motivaciones y de la orientación general de las políticas de producción. Para el cumplimiento de sus tareas, el Comité acordó establecer cuatro grupos de trabajo, a los cuales encomendó el examen de problemas específicos. El Grupo 1 estudia las medidas que afectan a las exportaciones (subsidios, restituciones, sistemas de precios duales, créditos subvencionados, transacciones no comerciales y otras formas de ayudas gubernamentales a la exportación); el Grupo 2 se ocupa de las medidas relativas a las importaciones (restricciones cuantitativas, prohibiciones, sistemas de licencias, prácticas discriminatorias, cuotas arancelarias, derechos de aduana y gravámenes compensatorios); el Grupo 3 tiene a su cargo el examen de las políticas de producción (sistemas de precios de apoyo o de sostenimiento, tasas de autoabastecimiento); el Grupo 4, finalmente, examina los problemas relacionados con las reglamentaciones sanitarias y otros no específicamente tratados en los demás grupos. Aunque las

^{25/} GATT, Basic Instruments and selected documents, 15th Supplement, Ginebra, abril de 1968.

actividades de los grupos de trabajo están todavía en su fase preliminar, se han fijado ya algunos objetivos que se estudiarán con prioridad, entre ellos la eliminación de las ayudas gubernamentales a las exportaciones, la eliminación de las prácticas discriminatorias, la fijación de tasas máximas de autoabastecimiento, la adopción de políticas de sostenimiento de los precios que tengan un efecto neutral sobre la producción y la aplicación de las reglamentaciones sanitarias conforme a normas establecidas internacionalmente sobre una base no discriminatoria.

d) Productos tropicales. Las tareas encomendadas al Comité Agrícola conciernen principalmente a aquellos productos en los que las exportaciones de los países en desarrollo compiten con la producción interna de los países desarrollados. La lista seleccionada de productos que elaboró dicho Comité comprende, como se indicó antes, productos que se obtienen simultáneamente en países desarrollados y países en desarrollo. Los productos tropicales, por lo general, no compiten con la producción interna de los países desarrollados, a pesar de lo cual están sujetos en muchos países a gravámenes de importación y a elevadas tasas fiscales sobre el consumo. La supresión de esos gravámenes y tasas fiscales ha sido reiterada insistentemente en declaraciones y resoluciones del GATT y de la UNCTAD, sin que se haya logrado el pleno cumplimiento de las mismas. Así, en el Programa de Desarrollo del Comercio Internacional, adoptado por la Reunión Ministerial del GATT en noviembre de 1961, se acordó la supresión o una reducción considerable de las tasas fiscales, tanto si revisten la forma de derechos aduaneros como la de impuestos internos, resolución que fue reiterada en las Conclusiones y Resoluciones de la Reunión Ministerial de mayo de 1963, en la que se acordó expresamente la exención total de los gravámenes sobre los productos tropicales, a más tardar al 31 de diciembre de 1963. La recomendación del Anexo A.II.1 de la Primera UNCTAD y el artículo XXXVIII (nueva Parte IV) del GATT, ratificaron nuevamente el compromiso de reducir o eliminar los gravámenes aduaneros y fiscales sobre estos productos, cuya admisión completamente libre se discutió, también sin resultados, en las Negociaciones Arancelarias Kennedy. Conviene aclarar, sin embargo, que si bien se han logrado

/algunos progresos

algunos progresos en la reducción de los gravámenes aduaneros sobre algunos de estos productos, no se ha avanzado en la reducción o supresión de las tasas fiscales sobre el consumo.

En reconocimiento de esta situación, el GATT, en el 24º período de sesiones (noviembre 1967), decidió reactivar el funcionamiento del Grupo Especial sobre Productos Tropicales, con el mandato expreso de examinar los problemas que afectan el comercio de estos productos e informar sobre los medios de resolverlos, prestando particular atención al estudio de la incidencia que tienen las tasas fiscales y otros impuestos internos. Este Grupo Especial acordó dar prioridad al estudio de la situación del café, el cacao, el banano, el té, las semillas y aceites vegetales y las especias, a los que posteriormente se agregó el caucho natural. Al mismo tiempo decidió que los problemas que se examinarían se relacionarían con los derechos aduaneros, las tasas fiscales, los regímenes de preferencias especiales, la competencia de productos sintéticos y sucedáneos y la inestabilidad de los precios y los mercados. Sin embargo, aunque el Grupo Especial ha hecho algunos progresos en la identificación y examen de algunos de estos problemas, todavía no ha llegado a la etapa de formulación de recomendaciones concretas sobre las formas de resolverlos.

Dada la importancia que tienen los productos tropicales en las exportaciones latinoamericanas, la adopción de medidas para liberalizar más el comercio de esos productos tiene una gran significación para dichos países. En este sentido cabría señalar que los dos problemas de mayor envergadura son probablemente los altos niveles de las tasas fiscales o impuestos internos sobre el consumo subsistentes en varios países europeos, de un lado, y de otro, la discriminación que sufren los exportadores latinoamericanos a causa de los regímenes preferenciales especiales que mantienen la Comunidad Económica Europea y el Reino Unido. Con relación al primer punto se ha sugerido a veces que, mientras se adoptan decisiones respecto a la reducción sustancial o la supresión de los impuestos internos, los países desarrollados que aplican estos impuestos podrían considerar la restitución a los países exportadores del monto de tales impuestos. Con respecto al segundo punto hay que señalar que no solamente no se ha tratado de buscar soluciones adecuadas, sino que se han renovado por otros cinco años los acuerdos de la /CEE con

CEE con países africanos que otorgan a éstos el libre acceso a ese mercado, discriminando por consiguiente contra las importaciones de origen latinoamericano. Además, la posible ampliación de la CEE mediante el ingreso del Reino Unido y otros países europeos significaría también una intensificación de la política discriminatoria contra las exportaciones latinoamericanas, desde el momento en que los nuevos miembros tengan que adoptar la tarifa externa común y conceder también el libre acceso a los países asociados a la CEE.

e) Las restricciones residuales. Finalmente, el Comité de Comercio y Desarrollo del GATT acordó también reactivar el funcionamiento del Grupo sobre Restricciones Residuales, es decir, todas aquellas restricciones que son inconsistentes con el Acuerdo General y para cuya aplicación o mantenimiento no se ha obtenido una exoneración ("waiver"). A este efecto, el Grupo realizó un amplio debate sobre la naturaleza de las restricciones residuales existentes y estableció algunas pautas para mejorar los procedimientos de notificación de estas restricciones, particularmente sobre aquellos productos de interés en las exportaciones de los países en desarrollo. Adoptando un procedimiento similar al seguido en el estudio de otros aspectos relacionados con la liberalización del comercio y el acceso a los mercados, el Grupo acordó seleccionar una lista reducida de productos que incluye miel natural, flores cortadas, papas, tomates, cebollas, frutas y jugos cítricos, manzanas, peras, duraznos, melazas, vino, alcohol etílico, harina de pescado, cigarrillos, mentol, cuero y productos de cuero, hilo, tejidos y artículos de fibras que no sean algodón, carpetas y material de fibra de coco y calzado de cuero, respecto de los cuales solicitó la preparación de información estadística sobre producción, importaciones y consumo en los países desarrollados, la que deberá complementarse con informaciones suministradas por estos mismos países respecto a las dificultades que existirían para la remoción de las restricciones subsistentes.

Este resumen de las recientes actividades en el campo de la liberalización del comercio muestra que se está prestando ahora una más adecuada atención a los problemas que afectan al comercio de los países en desarrollo. La preparación de listas reducidas de productos a los que se dará prioridad en el examen de los problemas y en la consideración y discusión de las medidas para resolverlos, puede ser el método que permita obtener resultados

/satisfactorios en

satisfactorios en un plazo no demasiado largo, particularmente en el sector de los productos agrícolas, en el que los compromisos de carácter general han probado ser, hasta ahora, de poco valor. Cabe observar, sin embargo, que la efectividad de las medidas que se adoptan para la liberalización del comercio está vinculada también, de manera muy importante, al uso que se haga de las cláusulas de escape o salvaguardia. Ninguno de los comités o grupos de trabajo establecidos para examinar los problemas concretos de la liberalización del comercio tiene bajo su consideración la discusión de las modalidades y formas de aplicación de las cláusulas de escape, sobre las que sería necesario establecer procedimientos de notificación y consulta verdaderamente eficaces, a fin de restringir su uso a situaciones excepcionales y sólo por períodos cortos.

6. Programas y políticas de diversificación

Es un hecho por demás conocido que uno de los más serios problemas que enfrentan casi sin excepción los países en desarrollo es su excesiva dependencia de un número muy reducido de productos básicos de exportación, lo que por una parte introduce un alto grado de inestabilidad en los ingresos provenientes de esas exportaciones, y por otra, limita las posibilidades de imprimir un mayor dinamismo al sector exportador, por el crecimiento relativamente lento de la demanda mundial de la mayoría de esos productos. Las políticas de liberalización del comercio (particularmente las que reducen los niveles excesivos de protección agrícola en los países desarrollados) y las medidas para atenuar o compensar la inestabilidad de los ingresos, pueden contribuir mucho a paliar los efectos de la excesiva dependencia de unos pocos productos de exportación, aunque es evidente que en la mayoría de los casos no resuelven el problema. Las políticas de diversificación de la producción y las exportaciones deberían tener, por lo tanto, un lugar prioritario en todos los planes o programas de los países en desarrollo, no sólo como un medio de eliminar las desventajas de la excesiva especialización, sino además como la condición necesaria para acelerar su proceso de desarrollo económico y social.

/Obviamente, la

Obviamente, la responsabilidad primordial en una política de diversificación de la producción y las exportaciones recae en los países en desarrollo, a los que corresponde establecer las metas y objetivos y las políticas que orientarán sus programas de desarrollo. Sin embargo, la posibilidad de que dichos países puedan realizar programas de diversificación está hasta cierto punto condicionada a los progresos que se logren en el campo de la cooperación financiera y comercial internacional. En efecto, un programa de diversificación requiere la provisión de fondos de inversión por un período de varios años, lo que supone que debe contarse con una garantía razonable de que se obtendrán los recursos financieros externos necesarios para complementar la inversión financiada mediante el ahorro interno. Por otra parte, la promoción de nuevas actividades productivas requiere una mayor apertura de los mercados (principalmente dos de los países desarrollados) mediante la adopción de diversas medidas de liberalización de las importaciones procedentes de los países en desarrollo.

En las recomendaciones de la Primera UNCTAD el problema de la diversificación se consideró específicamente en el contexto de los convenios internacionales sobre productos, dentro de los cuales podrían establecerse fondos destinados al financiamiento de programas de diversificación de la producción. Así, en el Convenio Internacional del Café existe un fondo de diversificación financiado con aportes de los países exportadores miembros del Convenio y contribuciones voluntarias de otros países. Aunque en los otros convenios existentes no se ha contemplado el establecimiento de fondos similares, la Estrategia del Desarrollo reitera el principio de que uno de los rasgos de los convenios sobre productos básicos serán los fondos expresamente destinados a la diversificación, donde se consideren necesarios. Pero no se limita a esta reiteración, sino que amplía considerablemente las metas que debe proponerse la política de diversificación y compromete la cooperación de los países desarrollados al expresar que "prestarán una atención mayor, dentro del marco de programas bilaterales o multilaterales, a complementar los recursos de los países en desarrollo en su empeño por acelerar la diversificación de sus economías con miras a lograr la expansión de la producción y exportación de semimanufacturas y manufacturas, así como de productos semielaborados y elaborados, ampliar las modalidades de exportación a favor

/de los

de los productos básicos con condiciones de demanda relativamente dinámicas y aumentar la producción de alimentos en los países donde es deficiente". En este sentido, la Estrategia del Desarrollo condensa los principios y objetivos que deben orientar la política de diversificación según el texto aprobado por la Comisión de Productos Básicos de la UNCTAD y ratificado por la Junta de Comercio y Desarrollo en su 8º período de sesiones, para cuya adecuada aplicación se pide al Secretario General de la UNCTAD que, en cooperación con los organismos especializados pertinentes, incluidos los bancos regionales de desarrollo, elabore propuestas detalladas para el estudio de los problemas de diversificación relativos a productos que enfrentan una situación de sobreproducción o que están afectados por la competencia de productos sintéticos y sucedáneos. En este mismo campo, el Comité Asesor de la Junta y de la Comisión de Productos Básicos de UNCTAD destacó la conveniencia de considerar la diversificación como parte integrante de los planes nacionales de desarrollo, prestando la debida atención a sus efectos en otros países y en los precios del mercado mundial de los productos objeto de diversificación, así como la necesidad de establecer algún sistema de consultas regionales o internacionales para lograr cierto grado de coordinación entre los planes nacionales de diversificación. Este mismo Comité Asesor, por otra parte, acordó dedicar por entero su próximo período de sesiones (a comienzos de 1971) al análisis y la discusión intensiva de todos los problemas relacionados con las políticas de diversificación, con el fin de determinar la orientación y las medidas que se consideren más aconsejables para la eficaz instrumentación de esas políticas.

Dentro de la orientación más pragmática que se está dando a los estudios relacionados con la diversificación de las economías de los países en desarrollo, es muy oportuno destacar la decisión adoptada por el Banco Mundial en 1969 encaminada a apoyar los esfuerzos que realicen los países con ese fin. En efecto, con arreglo a las normas y procedimientos corrientes de su política de créditos, el Banco está dispuesto a considerar:

i) financiamiento de proyectos que provean empleo optativo a los factores ocupados en la producción de bienes que enfrenten condiciones de sobreproducción;

/ii) financiar

ii) financiar proyectos de nuevas actividades en el sector primario que tengan perspectivas de mercado relativamente favorables;

iii) financiar proyectos industriales que utilicen materias primas producidas en el país;

iv) estimular los esfuerzos de cooperación regional entre los países en desarrollo, particularmente a través del apoyo para el establecimiento de nuevas industrias que requieran mercados más amplios que los nacionales para alcanzar niveles de eficiencia;

v) participar en el financiamiento de actividades de investigación agrícola y otras investigaciones que sean de prioridad en los países en desarrollo, en lo posible con instituciones nacionales e internacionales y finalmente,

vi) proveer, mediante donaciones o créditos, según sea apropiado, asistencia técnica en la preparación de programas o proyectos (inclusive estudios de viabilidad) orientados a lograr un desarrollo diversificado.

7. Productos naturales afectados por la competencia de sintéticos y sucedáneos

En las recomendaciones de la Primera UNCTAD se reconocieron las características especiales que presenta el comercio de los productos naturales afectados por la competencia de los productos sintéticos y sucedáneos. La recomendación del Anexo A.II.7 señaló las medidas de orden nacional e internacional que convendría adoptar para mejorar la posición competitiva de los productos naturales, entre las cuales cabe mencionar la intensificación de las investigaciones técnicas y de mercados sobre la utilización de los productos naturales; el mejoramiento de los niveles de eficiencia de la producción para disminuir los costos; no conceder alicientes especiales a la producción de sintéticos y sucedáneos que compitan con productos naturales, y mejorar las condiciones de acceso a los mercados mediante la eliminación de las restricciones arancelarias y no arancelarias sobre las importaciones de los productos naturales que compiten con sintéticos y sucedáneos. En dicha recomendación se acordó establecer un Grupo Permanente sobre Sintéticos y Sucédáneos, que se encargaría de realizar los estudios conducentes a la aplicación de las medidas señaladas en ella. Este Grupo Permanente ha realizado ya cuatro períodos de sesiones, durante los cuales ha examinado /los problemas

los problemas específicos de algunos productos naturales (caucho, algodón, azúcar, fibras duras, mica y laca) y ha realizado consultas con los organismos especializados existentes sobre algunos de esos productos, aun cuando por la naturaleza compleja de las interrelaciones que tiene la competencia de los productos sintéticos con los naturales, no ha llegado todavía a la etapa de formulación de propuestas concretas sobre la acción internacional en este campo, salvo aquellas que se refieren a la eliminación de las restricciones arancelarias y no arancelarias y a la prioridad que se debe otorgar al financiamiento de las actividades de investigación.

Sobre esta materia, la Estrategia del Desarrollo se limita a reiterar, los puntos ya contemplados en la recomendación A.II.7 de la Primera UNCTAD, en el programa de trabajo del Grupo Permanente sobre Sintéticos y Sucedáneos y en la declaración adoptada por la Comisión de Productos Básicos durante su 4º período de sesiones.

8. Colocación de excedentes y reservas

Los problemas originados por la venta de excedentes agrícolas y reservas estratégicas de los países desarrollados en términos concesionales fueron objeto de ciertas recomendaciones adoptadas en organismos internacionales desde mediados de la década de 1950. La primera recomendación en este campo fue la adoptada por la FAO en 1954 relativa a los Principios sobre Colocación de Excedentes, para cuyo cumplimiento se estableció un procedimiento de consultas bilaterales entre los países exportadores de excedentes y los países que fuesen terceras partes interesadas, en el marco de un Subcomité Consultivo sobre Colocación de Excedentes. Poco después en marzo de 1955, el GATT aprobó sendas resoluciones sobre disposición de excedentes y liquidación de reservas estratégicas, por las que también se estableció un procedimiento de consultas y notificaciones sobre estas transacciones. En ambos casos, el objetivo de las consultas era promover la colocación ordenada de los excedentes y reservas, proteger en lo posible los intereses de otros países que podrían ser afectados por esas ventas y darles la oportunidad de expresar sus puntos de vista sobre esas operaciones.

/Aunque siempre

Aunque siempre hubo, por parte de diversos países, manifestaciones de inconformidad con respecto a la eficacia de los procedimientos adoptados para las notificaciones y consultas, no fue sino hasta fecha relativamente reciente que se decidió proceder a un nuevo examen de los problemas existentes en este campo.

En efecto, el Comité de Problemas de Productos Básicos de la FAO, en su 43° período de sesiones (octubre de 1968), acordó crear un Grupo de Trabajo para examinar las funciones y atribuciones del Subcomité Consultivo sobre Colocación de Excedentes con el fin de establecer "... sobre la base de los cambios en el carácter y amplitud de las transacciones extra-comerciales, qué medidas por parte de los Estados Miembros que han suscrito los Principios sobre Colocación de Excedentes deberían considerarse que satisfagan sus obligaciones consultivas".^{26/} Casi simultáneamente, las Partes Contratantes del GATT, en noviembre de 1968, aprobaron una propuesta del Director General en la que se señalaba que, para que las discusiones futuras de las Partes Contratantes sobre las cuestiones relacionadas con la colocación de excedentes tuviesen más que un carácter histórico y descriptivo, resultaba útil y deseable que los procedimientos de notificación y consulta adoptados por las resoluciones de marzo de 1955 fueran fundamentalmente revisados. Se acordó, en consecuencia, instruir al Comité Agrícola del GATT para que examinara los procedimientos apropiados para la consulta, notificación y cumplimiento de las responsabilidades que incumben a las Partes Contratantes en materia de colocación de excedentes, y que informara al Consejo sobre los medios de mejorar los procedimientos actuales.

El Grupo de Trabajo creado por el Comité de Problemas de Productos Básicos de la FAO, al finalizar la tarea que le fue encomendada, presentó un informe en el que "reconoció que el alcance y la naturaleza de las transacciones cuasicomerciales y extracomerciales han registrado una importante evolución... Los problemas que plantean los excedentes o la superabundancia de existencias abarcan ahora un mayor número de productos

^{26/} Véase Informe del 43° período de sesiones del Comité de Problemas de Productos Básicos, FAO, CCP/68/19.

y ha aumentado también el número de los países afectados. Las reservas disponibles de ciertos productos, después de la reducción temporal registrada a mediados del actual decenio al producirse una intensificación excepcional de la demanda, son ahora de nuevo muy cuantiosas. En el caso de ciertos productos, una parte de las existencias que son objeto hoy día de transacciones extracomerciales proceden de la producción corriente, más bien que de las reservas. Además, van incrementándose los envíos de productos agrícolas comprendidos en la "zona gris" intermedia entre las transacciones comerciales normales y la ayuda alimentaria.^{27/} En esas condiciones, el Grupo de Trabajo propuso que la revisión de los procedimientos de notificación y consulta debe basarse en un enfoque pragmático que, abandonando el concepto de disposición de excedentes, identifique las diferentes categorías de transacciones no comerciales a las que se aplicarán aquellos procedimientos. Al mismo tiempo, el Grupo de Trabajo elaboró una lista que incluye 20 tipos diferentes de transacciones no comerciales.

Las conclusiones a que llegó el Comité Agrícola del GATT sugirieron la conveniencia de que las Partes Contratantes adoptaran una nueva resolución en la que se definieran los principios que deberían aplicar los países miembros en los casos de transacciones en términos concesionales, las consultas que deberían realizar con otros países interesados, el sistema de notificaciones sobre las transacciones realizadas, incluyendo en éstas los procedimientos seguidos en las consultas. El Comité recomendó, además, que las Partes Contratantes realizaran un examen anual de la evolución de esas transacciones sobre la base de las notificaciones hechas por los países miembros y un estudio analítico de la Secretaría. Sin embargo, en el 26º período de sesiones del GATT, en el que se examinó el informe presentado por el Comité Agrícola, no se pudo llegar a un acuerdo y el tema fue referido nuevamente al Comité para reanudar las discusiones.

^{27/} Véase Informe del Grupo de Trabajo del Comité de Problemas de Productos Básicos sobre las funciones del Subcomité Consultivo sobre Colocación de Excedentes, FAO CCP/69/13/1, 15 de julio de 1969.

La Comisión de Productos Básicos de UNCTAD también se ocupó de los problemas relacionados con la venta de excedentes agrícolas y reservas estratégicas. En esta materia, la recomendación A.II.1 de la Primera UNCTAD había señalado ya la necesidad de que los países desarrollados se comprometieran a aplicar los Principios sobre Colocación de Excedentes adoptados por la FAO, agregando que "la venta de existencias y de excedentes, incluso las reservas estratégicas de minerales, metales y materias primas acumuladas en los países desarrollados, deberá efectuarse igualmente de acuerdo con criterios determinados internacionalmente que tengan por objeto asegurar que esas ventas no hagan bajar los precios de tales productos ni perturbar el comercio mundial en perjuicio de las exportaciones procedentes de los países en desarrollo". Sin embargo, en la Segunda UNCTAD no fue posible llegar a un acuerdo sobre una propuesta presentada por los países en desarrollo, decidiéndose transmitirla a la Junta para su consideración posterior. La Comisión de Productos Básicos, que continuó el estudio de esa propuesta, aprobó la decisión 4 (V) que recomienda:

a) La disposición de excedentes de producción, reservas estratégicas u otras existencias no comerciales de productos primarios en manos de los Gobiernos debe realizarse de manera de evitar o reducir los posibles efectos adversos sobre:

i) el comercio y el desarrollo agrícola y minero de los países productores, inclusive las inversiones hechas en la exploración y explotación de nuevas fuentes de producción;

ii) los mercados comerciales y el comercio regular en estos productos;

iii) la posición de los países en desarrollo que reciben estos excedentes en calidad de ayuda;

b) La disposición de excedentes agrícolas debe hacerse de conformidad con los Principios sobre Colocación de Excedentes de la FAO, y siempre conforme a los procedimientos de notificación y consulta adoptados por la FAO

c) la disposición de reservas estratégicas y otras existencias no comerciales de productos primarios en manos de los Gobiernos que no estén sujetas a los Principios sobre Colocación de Excedentes de la FAO.

/i) no

i) no deberán realizarse sin previa consulta con los gobiernos de los países productores miembros de UNCTAD, consultas que incluirán las condiciones y términos de las ventas propuestas;

ii) deberán tomar en cuenta la posición de la oferta y la demanda;

iii) deberán distribuirse en un período razonable de tiempo, de acuerdo con las cantidades propuestas y los intereses de los países afectados;

iv) serán reexaminadas prontamente por los gobiernos con vistas a moderar el volumen de las ventas cuando surjan situaciones adversas imprevistas que afecten a los países productores;

v) serán realizadas a los precios prevalecientes en el mercado y de manera de evitar o reducir los efectos adversos sobre los precios.

Finalmente, establece que las ventas de excedentes y reservas estratégicas serán objeto de consultas entre el Gobierno que hace las ventas, por un lado, y por otro, los gobiernos de los países productores miembros de UNCTAD y las agencias internacionales pertinentes, y los procedimientos para esas consultas serán ampliados y reforzados, o establecidos cuando no existan.

Esta decisión de la Comisión de Productos Básicos de UNCTAD fue considerada por la Junta de Comercio y Desarrollo en la primera parte de su 10° período de sesiones (setiembre de 1970), en el que se acordó tomar nota de la misma. Las recomendaciones que en ella se hacen corresponden, en sus aspectos esenciales, a los principios y normas que deben orientar la colocación de excedentes y reservas y al reforzamiento de los procedimientos de notificación y consulta contenidos en las propuestas hechas por el Grupo de Trabajo de la Comisión de Problemas de Productos Básicos de FAO y el Comité Agrícola del GATT. Corresponde a estos organismos adoptar las resoluciones pertinentes, ya que es en ellos donde están localizados los mecanismos de notificación y consulta, y por lo tanto, los que deben proceder al cumplimiento de la recomendación adoptada sobre esta materia en la Estrategia del Desarrollo.

B. MANUFACTURAS

1. Expansión de las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas

El acuerdo alcanzado en la Comisión Especial de Preferencias de la UNCTAD para el establecimiento de un sistema de preferencias generales no discriminatorias y sin reciprocidad en favor de las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas procedentes de los países en desarrollo, constituye indudablemente un progreso significativo en la esfera de la cooperación económica internacional, que abre nuevas perspectivas para la creación de condiciones que faciliten el surgimiento de nuevas corrientes comerciales o la expansión de algunas ya existentes. Las modalidades del tratamiento preferencial (cobertura por productos, tipo de franquicia, monto de las importaciones preferenciales, cláusulas de salvaguardia) no son uniformes en todos los países desarrollados, pero representan bases mutuamente aceptables que podrán perfeccionarse en el futuro, conforme lo aconsejen los exámenes periódicos del sistema y de su funcionamiento. En este sentido conviene señalar que los países latinoamericanos hicieron una declaración en la que manifestaron su preocupación por la exclusión de productos de especial interés para los países en desarrollo y en la que reiteraron la necesidad de que se amplíe apreciablemente la cobertura de productos agrícolas elaborados y se mejoren los márgenes preferenciales que se aplicarán a los mismos, sugiriendo además un conjunto de medidas adicionales que permitirían a los países en desarrollo menos avanzados el aprovechamiento de las concesiones establecidas en el esquema preferencial.^{28/}

El establecimiento del sistema de preferencias generales tiene todavía que cumplir los procedimientos de ratificación o sanción legal en cada uno de los países desarrollados que las conceden, procedimiento que se espera poder cumplir en el curso de 1971. Sin embargo, antes de que el sistema entre en vigencia será necesario haber llegado a acuerdos sobre algunos

^{28/} Véase Declaración de los países del Grupo Latinoamericano miembros del Grupo de los 77, sobre determinados aspectos del sistema general de preferencias, TD/B/AC.5/L.12, 29 de setiembre de 1970.

/puntos que

puntos que no alcanzaron a ser resueltos por la Comisión Especial de Preferencias. Uno de ellos se refiere al mecanismo institucional que deberá crearse para supervisar el cumplimiento de los objetivos señalados en las resoluciones 21 (II) y 24 (II) de la Segunda UNCTAD sobre el sistema de preferencias generales y medidas especiales en favor de los países menos desarrollados. En las conclusiones acordadas por la Comisión Especial de Preferencias se definieron las atribuciones que debería tener este mecanismo institucional, pero la Junta de Comercio y Desarrollo postergó hasta su undécimo período de sesiones (agosto-setiembre de 1971) la decisión respecto al órgano que dentro de la UNCTAD tendrá tales atribuciones. Como existe acuerdo previo sobre éstas, no cabe anticipar dificultades mayores en este sentido. En cambio, los aspectos relativos a las preferencias especiales y las preferencias inversas plantean problemas que pueden resultar de más difícil solución, en vista de la actitud que han mantenido los países desarrollados y en desarrollo que participan en estos arreglos comerciales. En efecto, dichos países consideran compatible el sistema de preferencias generales con el mantenimiento de las preferencias especiales y las preferencias inversas, posición que es controvertida por los países que no participan en arreglos de esa naturaleza. Aunque las preferencias especiales y las preferencias inversas están estrechamente vinculadas entre sí, en las conclusiones acordadas por la Comisión Especial de Preferencias se hizo una distinción entre ellas señalando que el problema de las preferencias inversas será objeto de nuevas consultas, que deben proseguirse con carácter urgente, a fin de alcanzar soluciones antes de poner en vigencia el sistema de preferencias generales. Con respecto a las preferencias especiales se adoptó una actitud más flexible, en el entendimiento de que el sistema de preferencias generales proporcionará a los países que actualmente disfrutan de preferencias especiales oportunidades de exportación que por lo menos les compensen el hecho de compartir sus actuales ventajas en algunos mercados.^{29/} Este entendimiento permitirá que, por lo menos durante los primeros años, coexistan las preferencias especiales y el sistema general.

^{29/} Véase Informe de la Comisión Especial de Preferencias sobre la segunda parte de su 40. período de sesiones, TD/B/329.

La situación que se ha planteado en relación con el carácter discriminatorio que tienen las preferencias especiales y las preferencias inversas es en parte el resultado de la actitud complaciente adoptada frente a tales arreglos por parte de la gran mayoría de países que no participan en ellos. En efecto, la recomendación del Anexo A, II.1 de la Primera UNCTAD estipuló la eliminación gradual de los arreglos preferenciales especiales, pero no solamente no se adoptó ninguna iniciativa en tal sentido sino que, por el contrario, continuaron formalizándose nuevos acuerdos preferenciales que han ampliado considerablemente el número de países interesados en el mantenimiento de los mismos. Por otra parte, en el seno del GATT, donde pudo haberse adoptado una decisión que definiera claramente la compatibilidad de los acuerdos preferenciales especiales con las disposiciones relativas a las zonas de libre comercio (compatibilidad que no existía, en opinión de muchos países), se prefirió la línea de menor resistencia consistente en no aprobar ni rechazar tales acuerdos, postergando indefinidamente cualquier decisión sobre la materia. Así transcurrieron los cinco años de vigencia de la Primera Convención de Yaoundé y se negoció una Segunda Convención por otros cinco años, a tiempo que se negociaron otros nuevos acuerdos preferenciales especiales.

La eventualidad de la ampliación de la Comunidad Económica Europea con el ingreso del Reino Unido y de otros países europeos plantea ahora en forma más aguda que antes el problema de los acuerdos preferenciales especiales. En efecto, si tienen éxito las negociaciones para el ingreso del Reino Unido y otros países europeos a la CEE, los países que actualmente tienen acuerdos preferenciales con ésta obtendrán las mismas ventajas preferenciales en los territorios de los nuevos miembros, mientras que éstos a su vez recibirán las concesiones ofrecidas por aquéllos; en otros términos, el área cubierta por las preferencias especiales y las preferencias inversas se ampliará considerablemente. Pero además, el ingreso del Reino Unido supone también que se negociarán nuevos arreglos para definir la posición en que quedarán en una CEE ampliada los países en desarrollo que actualmente forman parte del sistema preferencial de la Comunidad Británica. Se comprende, por lo tanto, que una posible extensión del área comercial

/cubierta por

cubierta por acuerdos de preferencias especiales y preferencias inversas plantea serios interrogantes con respecto a las modalidades que finalmente tendrá el sistema de preferencias generales y sobre la fecha en que pueda ponerse en vigencia.

En el campo de la expansión del comercio de manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo, la Estrategia del Desarrollo se limita a señalar que se prestará especial atención a la expansión y diversificación de las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas de dichos países, a fin de que puedan participar en mayor grado en el crecimiento del comercio mundial de esos productos; reiterando, por otra parte, la recomendación relativa al mantenimiento del statu quo, la intensificación de las consultas intergubernamentales para la eliminación progresiva de las barreras no arancelarias (a las cuales ya se hizo referencia en la sección 5 de este informe) y confirmando la decisión de que se proseguirán los esfuerzos encaminados a mejorar los arreglos alcanzados para el establecimiento del sistema de preferencias generales, a la luz de los objetivos señalados en la resolución 21 (II) de la Segunda UNCTAD.

En relación con la expansión del comercio de manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo hay otros dos puntos que conviene examinar: las medidas de reajuste en los países desarrollados y las prácticas comerciales restrictivas.

2. Medidas de reajuste en los países desarrollados

La acción internacional en materia de liberalización del comercio y acceso a los mercados encaminada a facilitar las exportaciones de los países en desarrollo podría resultar en gran parte frustrada si el crecimiento de las exportaciones de estos países a los países desarrollados da lugar a la aplicación de restricciones de cualquier índole basadas en cláusulas generales de salvaguardia o en conceptos como el de "desorganización del mercado". En las recomendaciones de la Primera UNCTAD, la contenida en el Anexo A.III.6 ("Medidas cuya adopción se recomienda a los países desarrollados de economía de mercado para la ampliación y diversificación de las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo") recomendó que los países desarrollados adoptaran programas y medidas encaminadas a facilitar

/la adaptación

la adaptación y ajuste de las industrias y de los trabajadores que pudieran resultar perjudicados por el aumento de las importaciones procedentes de los países en desarrollo. Con anterioridad, las Partes Contratantes del GATT, por decisión del 19 de noviembre de 1959, habían acordado establecer un Grupo de Trabajo al que se encargó estudiar los problemas que planteaba la aplicación de restricciones a la importación basadas en el concepto de "desorganización del mercado"; pero el informe que elaboró este Grupo de Trabajo no condujo a soluciones aceptables para las partes interesadas y se abandonaron los intentos de establecer normas sobre la materia. Posteriormente, el Comité de Comercio y Desarrollo del GATT acordó crear un Grupo de Expertos sobre medidas de asistencia y ajuste, cuyo mandato incluía analizar la información sobre las medidas que aplicaban o se proponían aplicar los países desarrollados para promover ajustes en la estructura de su producción de manera de favorecer la expansión del comercio de los productos de interés para los países en desarrollo y aumentar las importaciones desde estos países. La creación de ese Grupo de Expertos reflejó un cambio importante en el enfoque de estos problemas, ya que en vez de establecer principios o normas para la aplicación de las restricciones basadas en el concepto de "desorganización del mercado" (que en cualquier caso serían siempre contrarias al objetivo de aumentar las importaciones desde los países en desarrollo), se reconoció que la solución consistía en promover los ajustes estructurales necesarios en las industrias afectadas por la competencia de los productos importados. En relación con este tema, el Comité de Comercio y Desarrollo expresó lo siguiente:

"El Comité prosiguió su examen de las medidas de asistencia para el reajuste teniendo en cuenta las informaciones presentadas por los gobiernos. El Comité recordó lo dicho en debates anteriores sobre la función de la asistencia para el reajuste como instrumento de liberalización del comercio. Tomó nota de que por lo menos en algunos países desarrollados se ha abierto camino la opinión de que las medidas de asistencia para el reajuste pueden ser una solución preferible a la restricción de las importaciones en los sectores de la economía nacional que son especialmente sensibles a la liberalización del comercio y de que en algunos de dichos países el Gobierno ha solicitado la promulgación por los órganos legislativos de disposiciones que facilitarían la adopción de dichas medidas. Tomó nota además de que se tiende

/a hacer

a hacer más uso de las medidas de asistencia para el reajuste, en algunos casos con el propósito concreto de resolver los problemas planteados por la liberalización del comercio en sectores determinados y, de manera más general, como medio para adaptar las estructuras industriales a la evolución tecnológica y conseguir así una mayor eficiencia en la especialización internacional. Algunos miembros del Comité expresaron la esperanza de que, al emplear y aplicar dichas medidas, se tengan más en cuenta los problemas de los países en desarrollo".^{30/}

A este respecto convendría señalar que una manera de proteger más adecuadamente los intereses de los países en desarrollo consistiría en hacer una distinción entre las dificultades ocasionadas por mayores importaciones desde otros países desarrollados y las provenientes principalmente de países en desarrollo. Es un hecho conocido que los problemas que enfrentan algunos países desarrollados por el rápido crecimiento de ciertas importaciones se debe en gran parte al aumento de éstas desde otros países desarrollados, precisamente porque los mayores progresos en el campo de liberalización del comercio se han obtenido en el sector de los productos manufacturados, que en su mayor parte corresponden al comercio recíproco entre los países desarrollados. Por lo tanto, no resulta equitativo que las restricciones aplicadas para resolver los problemas del crecimiento de las importaciones se apliquen a países que, como los países en desarrollo, no son los principales causantes de esas mayores importaciones. Se sugiere, en consecuencia, que sin desmedro del compromiso de adoptar medidas que faciliten el proceso de ajuste estructural de las industrias afectadas, los países desarrollados que enfrenten situaciones de esta naturaleza eximan de cualquier tipo de restricción las importaciones provenientes de los países en desarrollo.

La Estrategia del Desarrollo reitera el principio de que los países desarrollados deben considerar la adopción de medidas y programas para contribuir a la adaptación y al ajuste de las industrias y los trabajadores que resulten, o puedan resultar, afectados por el incremento de las importaciones de manufacturas y semimanufacturas provenientes de países en desarrollo, recomendación que especialmente es oportuna en momentos en que los países

^{30/} GATT, Instrumentos básicos y documentos diversos, Décimoséptimo Suplemento, Ginebra, mayo de 1970, págs. 135 y 136.

desarrollados se proponen conceder algunas ventajas arancelarias preferenciales en favor de las exportaciones de los países en desarrollo. En efecto, el sistema de preferencias generales en favor de estos países, en la medida que cumpla sus objetivos, representará un estímulo al incremento de las importaciones desde los países en desarrollo, y resultaría incongruente que los países desarrollados aplicaran restricciones tendientes a limitar ese crecimiento en lugar de promover los ajustes necesarios en los sectores industriales afectados por la competencia de los productos importados desde los países en desarrollo. En las conclusiones acordadas sobre el sistema de preferencias generales, algunos países, principalmente los de la CEE, optaron por establecer de antemano un límite al valor total de las importaciones preferenciales, equivalente al monto total de las importaciones desde los países beneficiarios en un período dado más un 5 % del monto de las importaciones de otras procedencias; otros países (los Estados Unidos, el Reino Unido, el Canadá) no fijan un límite previo a las importaciones preferenciales, pero se reservan el derecho de aplicar los procedimientos normales de cláusula de salvaguardia cuando tales importaciones causen o amenacen causar serios perjuicios a los productores nacionales. Si bien dichos países expresaron que la aplicación de medidas de salvaguardia tendría carácter excepcional, es evidente que éstas, así como la posibilidad de retirar concesiones o modificar las ya hechas, mantienen un elemento de incertidumbre que podría en muchos casos desalentar la realización de planes de expansión de la producción en los países en desarrollo. De allí la importancia de que los países desarrollados otorguen prioridad a la aplicación de medidas de asistencia para el reajuste interno, en lugar de restricciones al amparo de las cláusulas de salvaguardia. Por otra parte, convendría insistir también en que el recurso y la interpretación de las cláusulas de salvaguardia, en aquellos casos que fuera imprescindible mantenerlas, debiera ser un proceso sujeto a un sistema de consultas entre el país que las aplica y las demás partes interesadas, a fin de restringir su uso a casos verdaderamente excepcionales y garantizar el carácter transitorio de aplicación de las mismas, o bien para negociar otras concesiones compensatorias de las que se retiran.

/En relación

En relación con la efectividad de las medidas de asistencia para el reajuste en los países desarrollados, es útil tener en cuenta la experiencia de los Estados Unidos. La Ley de Expansión Comercial de 1962, que dio facultades al Gobierno de ese país para efectuar concesiones en las Negociaciones Arancelarias Kennedy, estableció un procedimiento para suministrar ayuda rápida y considerable a las empresas y trabajadores afectados por un aumento de las importaciones; sin embargo, en la práctica dicha ley resultó imperante por las condiciones fijadas para el suministro de esa ayuda. En cambio, la Ley sobre Comercio de Productos de la Industria Automotriz de 1965, que estableció por un período de tres años diversas formas de ayuda a las empresas y trabajadores que resultaran afectados por el acuerdo celebrado con Canadá, permitió satisfacer la mayor parte de las solicitudes de ayuda presentadas con arreglo a esas disposiciones. La falta de un instrumento legal de esta naturaleza ha favorecido, sin duda, el florecimiento de las presiones proteccionistas en algunos sectores industriales y de trabajadores de los Estados Unidos, como se advierte por la gran cantidad de proyectos de ley restrictivos presentados al Congreso de dicho país en el curso de los últimos dos años y cuya consideración se ha vuelto a proponer en el curso de este año. Es justo reconocer que la rama ejecutiva del Gobierno de los Estados Unidos se ha mostrado más favorable a la aplicación de un programa de asistencia para el reajuste que a la de aplicación de medidas restrictivas, consciente del retroceso que significarían éstas para nuevos avances en el proceso de liberalización del comercio, y de los peligros que envuelve la aplicación de medidas similares por otros países desarrollados.^{31/}

^{31/} Al respecto debe citarse un párrafo de la comunicación enviada por el Presidente de los Estados Unidos al Congreso recomendando la aprobación del proyecto de ley sobre legislación comercial: "It is my intention to marshal the forces of the executive branch to expedite efficient adjustment to economic changes brought about by increased imports. I intend to activate the Trade Adjustment Assistance Advisory Board called for in the Trade Expansion Act of 1962 to lead a broad co-ordinated effort to make adjustment assistance more effective in opening opportunities for workers and firms. I also intend to request additional funds for adjustment assistance as they are needed". The Department of State Bulletin, 1° de junio de 1970, pág. 698.

3. Prácticas comerciales restrictivas

La resolución 25 (II) adoptada por la Segunda UNCTAD encomendó a la Secretaría de este organismo la preparación de un estudio relacionado con las prácticas comerciales restrictivas de empresas privadas de los países desarrollados a fin de examinar los efectos de tales prácticas sobre las exportaciones de los países en desarrollo. El tema de las prácticas comerciales restrictivas ha sido objeto de discusión en los organismos internacionales durante muchos años (principalmente en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y en el GATT), pero hasta ahora ha resultado imposible adoptar normas de carácter internacional sobre esta materia. El capítulo V de la Carta de La Habana fue el primer intento de establecer procedimientos para la investigación de estas prácticas, que se definieron como aquellas medidas adoptadas por empresas comerciales públicas o privadas que restringen la competencia, limitan el acceso a los mercados o facilitan el control monopolístico. Hacia 1955 algunos países desarrollados miembros del GATT propusieron una revisión del Acuerdo General a fin de incorporar en él disposiciones relativas a las prácticas comerciales restrictivas similares a las de la Carta de La Habana, pero no se pudo llegar a un entendimiento; posteriormente, en 1960, las Partes Contratantes del GATT adoptaron una decisión sobre Arreglos para Consultas sobre Prácticas Comerciales Restrictivas, en virtud de la cual, a requerimiento de cualquiera de las Partes Contratantes, se iniciarán consultas de carácter bilateral o multilateral con el fin de llegar a soluciones satisfactorias sobre estas prácticas. El procedimiento de consultas se estableció en razón de que la mayoría de los países consideraron que no era viable la negociación de un acuerdo multilateral para el control de las prácticas comerciales restrictivas.^{32/}

^{32/} El texto de la decisión y el informe del Grupo de Expertos que le sirvió de base pueden consultarse en GATT, Basic Instruments and Selected Documents, Ninth Supplement, Ginebra, febrero de 1961, págs. 28 y 170.

En la Estrategia del Desarrollo se recomienda identificar las prácticas comerciales restrictivas que afectan especialmente al comercio de los países en desarrollo, con miras a estudiar medidas correctivas apropiadas. Es decir, tanto la resolución 25 (II) de la UNCTAD, como la recomendación adoptada en la Estrategia del Desarrollo, reconocen implícitamente las grandes dificultades que encontraría el fijar como meta la negociación de un acuerdo internacional sobre esta materia. El enfoque adoptado, la investigación e identificación de esas prácticas y de sus efectos sobre el comercio de los países en desarrollo puede ser, en cambio, el camino más corto para discutir a nivel internacional los medios de contrarrestar esos efectos perjudiciales.

C. FINANCIAMIENTO EXTERNO

En el campo del financiamiento externo relacionado con el desarrollo, como en el del comercio, la Estrategia del Desarrollo reitera principios, objetivos y políticas que han sido materia de decisiones y recomendaciones de diversos organismos internacionales durante los últimos años. Todas esas decisiones y recomendaciones se han orientado, por una parte, a promover un aumento substancial de las corrientes financieras hacia los países en desarrollo, y por otra, a lograr una mayor liberalización de los términos y condiciones que acompañan esas transferencias de recursos. En la Estrategia del Desarrollo, como en todas las anteriores recomendaciones sobre el financiamiento externo, se reconoce que éste tiene solamente un papel complementario de la inversión nacional encaminada a promover la más eficaz utilización de los recursos internos de cada país. Para lograr esta más eficaz utilización de los recursos internos y externos, los países en desarrollo asumen, entre otros compromisos, los de adoptar las reformas administrativas y fiscales que sean necesarias, la formulación de estrategias apropiadas para la expansión de las actividades agropecuarias y el reforzamiento de sus sistemas para la formulación y ejecución de planes de desarrollo. Dentro de la concepción global que inspira la Estrategia del Desarrollo existe una estrecha interrelación entre las medidas que corresponden al ámbito interno de los países en desarrollo y las que competen principalmente a la esfera de la cooperación económica internacional; el cumplimiento de las metas y objetivos establecidos en la Estrategia del Desarrollo dependerá de que se logre la coordinación necesaria entre las medidas y políticas de orden interno y las que dependen de la acción internacional, tanto en el campo del comercio como en el de la cooperación financiera externa. En este sentido cabe señalar que el proceso de examen y evaluación periódicos del cumplimiento de aquellas metas y objetivos no

/solamente proporciona

solamente proporciona una oportunidad para determinar las deficiencias del proceso y las causas que las originan, sino que somete al escrutinio internacional el conjunto de medidas y políticas seguidas por los países en desarrollo, como un reconocimiento tácito de que la Estrategia del Desarrollo es una empresa de la comunidad internacional en la que existen compromisos recíprocos cuyo cumplimiento interesa a todos por igual.

En el campo del financiamiento externo, o como suele llamarse, de la asistencia financiera para el desarrollo, la acción internacional muestra resultados más positivos que los que pueden señalarse en la esfera del comercio. La razón es obvia. Mientras que las medidas de liberalización del comercio en favor de los países en desarrollo plantean diversos problemas en los mercados internos de los países desarrollados, la concesión de ayuda financiera (canalizada principalmente a través de préstamos) no solamente se recupera en gran parte, sino que contribuye a promover las exportaciones de los mismos países que la conceden, particularmente cuando toma las características de préstamos atados. Sin embargo, aquí no se intenta reexaminar este tema. Al aprobar la Estrategia del Desarrollo, los países que la suscribieron optaron por una acción concertada al nivel nacional e internacional que ofrezca a los países en desarrollo mayores oportunidades de comercio y más ayuda financiera para su desarrollo. En este contexto se examinarán las medidas relativas al financiamiento externo.

1. Meta de las transferencias financieras a los países en desarrollo

Entre las recomendaciones sobre la cooperación financiera internacional adoptadas por la Primera UNCTAD, la contenida en el Anexo A.IV.2 estableció que cada país desarrollado debía esforzarse en proporcionar recursos financieros a los países en desarrollo en una cantidad mínima neta aproximada al 1 % de su ingreso nacional. Esta recomendación fue ratificada en 1965 por los países desarrollados miembros del Comité de Asistencia para el

/Desarrollo de

Desarrollo de la OCDE, fijando un plazo de tres años para su cumplimiento y señalando algunas alternativas sobre la composición de las transferencias financieras (donaciones, préstamos oficiales y privados, etc.). Sin embargo, las cifras sobre el total de las transferencias netas, públicas y privadas, a los países en desarrollo por el conjunto de los países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo, mostraron que entre los períodos 1960-1962 y 1965-1967 se produjo una disminución relativa, ya que el porcentaje de esas transferencias sobre el ingreso nacional de los países desarrollados declinó de un promedio de 1.11 a 0.95 % entre los dos períodos indicados.^{33/} Tal declinación reflejó principalmente la disminución de las transferencias de los Estados Unidos (país que solamente en 1961 había logrado superar ligeramente la meta del 1 %), y de algunos países europeos (principalmente Bélgica, Francia, Holanda, el Reino Unido y Suiza), que habían alcanzado porcentajes muy superiores en el primer trienio indicado.

Durante las discusiones de la Segunda UNCTAD y con el ánimo de promover un aumento en el volumen de las transferencias financieras netas a los países en desarrollo, se aprobó la decisión 27 (II), que elevó la meta establecida anteriormente, fijándola en el 1 % del producto nacional bruto, a precios de mercado. Al aceptar esta meta, algunos países desarrollados se comprometieron a alcanzarla en 1972, o a más tardar en 1975, pero otros consideraron que no podían asumir ese compromiso para una fecha determinada. Sin embargo, ha continuado la tendencia declinante del porcentaje que representan las transferencias financieras totales; así, mientras en 1961-1962 esas transferencias representaron en promedio el 0.91 % del producto nacional bruto, en 1968-1969 la proporción se redujo al 0.76 %. Durante estos dos últimos años, solamente cuatro países europeos (la República Federal Alemana, Bélgica, Francia y Holanda) lograron superar la meta del 1 % del producto nacional bruto, mientras que Italia y Dinamarca la superaron en 1969. En los Estados Unidos (que continúa siendo la fuente principal de transferencias financieras), el porcentaje continuó declinando, siendo de 0.65 en 1968 y de 0.49 en 1969,

^{33/} Véase Ayuda al desarrollo. Examen 1968: Esfuerzos y políticas de los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo, diciembre de 1968.

cifras que se comparan desfavorablemente con el promedio de 0.79 % en 1960-1962.^{34/} Para el conjunto de los países desarrollados miembros del CAD, el porcentaje total de las transferencias netas en 1968 y 1969 representó el 0.78 y el 0.74 %, respectivamente, del producto nacional bruto.

Conforme a las cifras que se han indicado, en los años recientes se ha observado un distanciamiento más que aproximación al logro de la meta acordada sobre el volumen de las transferencias financieras de los países desarrollados a los países en desarrollo. En la Estrategia del Desarrollo, sin embargo, los países desarrollados han ratificado su decisión de alcanzar aquella meta en 1972, o a más tardar, en 1975, lo que supone necesariamente un cambio en la tendencia que han registrado las transferencias financieras netas de los Estados Unidos, cuya importancia relativa con respecto al producto nacional bruto ha declinado considerablemente en los años recientes, declinación que podría acentuarse por el menor monto de las asignaciones presupuestarias hechas con tal destino. Desde el punto de vista de los países latinoamericanos cabe señalar, por otra parte, que la declinación relativa de las transferencias de los Estados Unidos los afecta de manera especial, por ser este país la más importante fuente de origen de los recursos financieros externos que reciben.

2. Composición de las transferencias financieras

El monto total de las transferencias financieras hacia los países en desarrollo es sólo uno de los elementos importantes en la evaluación de la asistencia financiera para el desarrollo; otro elemento de importancia es la composición de aquellas transferencias: donaciones, préstamos oficiales, inversiones privadas, créditos de proveedores, créditos de organismos financieros multilaterales. En la decisión 27 (II) de la Segunda UNCTAD que se citó antes se reconoció la especial importancia que tienen las transferencias oficiales bilaterales y multilaterales en el total de las transferencias financieras, y aunque no hubo acuerdo unánime para determinar el porcentaje mínimo que debían representar los recursos oficiales dentro de la meta general del 1 % del producto nacional bruto, un cierto número de países desarrollados

^{34/} Cifras extractadas de Aide au developpment, Examen 1970, Efforts et politiques pour suivis par les membres du Comite d'Aide au Développement, diciembre de 1970, pág. 204.

declaró su intención de lograr que las transferencias oficiales representaran por lo menos el 0.75 % de dicho producto; otros países desarrollados, que no consideraron posible fijar un porcentaje mínimo determinado, aceptaron por lo menos esforzarse en asegurar que las transferencias oficiales alcanzasen una proporción apreciable de las transferencias totales.

En el transcurso del período 1960-1969 la evolución registrada por las transferencias oficiales no fue favorable. En efecto, para el conjunto de los países miembros del CAD, el porcentaje medio durante el período 1960-1962 alcanzó a 0.53 % del producto nacional bruto, proporción que se redujo a un promedio de 0.49 % durante 1965-1967 y a 0.38 y 0.36 % en 1968 y 1969, respectivamente, conforme a la fuente citada. En los dos últimos años mencionados, ninguno de los países miembros del CAD logró aproximarse a la meta de 0.75 % del producto nacional bruto.

En estas condiciones tiene particular importancia la recomendación hecha en la Estrategia del Desarrollo. Se afirma allí que "Como reconocimiento de la especial importancia del papel que sólo la asistencia oficial para el desarrollo puede desempeñar, una parte importante de las transferencias de recursos financieros a los países en desarrollo deberá proporcionarse en forma de asistencia oficial para el desarrollo. Cada país económicamente adelantado aumentará progresivamente su asistencia oficial para el desarrollo a los países en desarrollo y hará los mayores esfuerzos para alcanzar para mediados del Decenio una cantidad neta mínima equivalente al 0.7 % de su producto nacional bruto a precios de mercado".

3. Liberalización de los términos y condiciones de la asistencia financiera

Un tercer elemento importante en el examen de las transferencias financieras a los países en desarrollo es el de los términos y condiciones en que se suministra la asistencia financiera. En la Primera UNCTAD, la recomendación del Anexo A.IV.4, adoptada con el voto en contra o la abstención de los países desarrollados, planteaba la necesidad de que la asistencia financiera se suministrara bajo una forma que constituyera realmente una ayuda a los países en desarrollo, para lo cual debería reunir las siguientes

/condiciones: i)

condiciones: i) estar constituida por una combinación adecuada de préstamos y donaciones; ii) el reembolso de los préstamos podría hacerse en moneda del país deudor o en productos exportados por ese país; iii) la amortización de los préstamos se extendería por un plazo largo y a bajas tasas de interés, y iv) habría mayor flexibilidad en la política de "créditos atados". Si bien esta recomendación no contó con el apoyo de los países desarrollados, poco después (julio de 1965) los países miembros del CAD adoptaron otra recomendación en la que, por una parte, se reconocía la conveniencia de alcanzar cierto grado de armonización de los términos y condiciones en que los diferentes países suministran asistencia financiera, y por otra, la necesidad de lograr un mayor grado de liberalización de esos términos y condiciones. En relación con este último, la recomendación citada estableció que los países desarrollados debían tratar de satisfacer una de las dos condiciones siguientes: a) que dentro del total de compromisos oficiales de asistencia, 70 % por lo menos estuviese constituido por donaciones o cuasi donaciones (es decir, transferencias que no exigen reembolso en divisas); o bien, b) que esos compromisos oficiales reunieran las tres modalidades siguientes: i) que el 81 % estuviese constituido por donaciones o préstamos con una tasa de interés del 3 % o menos, ii) que el 82 % estuviese constituido por donaciones o préstamos a 25 o más años, y iii) que los préstamos tuviesen un período de gracia de 7 o más años, con promedio ponderado.^{35/}

Conviene señalar que, en algunos aspectos, la recomendación sobre liberalización de los términos y condiciones de la asistencia financiera oficial no fijaba metas más ambiciosas que las que ya había alcanzado el conjunto de los países miembros del CAD durante 1964; en buena medida, el objetivo esencial parecía ser el de una mayor armonización de los términos aplicados por los diversos países. Sin embargo, aparentemente el resultado

^{35/} Véase Development Assistance Efforts and Policies, 1965 Review, Informe del Presidente del Comité de Asistencia para el Desarrollo, OCDE, setiembre de 1965.

fue lograr esa armonización de acuerdo a los términos menos favorables de algunos países. En efecto, para el conjunto de los países miembros del CAD, el promedio ponderado de los términos y condiciones de la asistencia financiera oficial desmejoró en 1967 con respecto a 1964, conforme a las cifras siguientes:

	<u>1964</u> ^{a/}	<u>1967</u> ^{b/}
Porcentaje de las donaciones sobre los compromisos totales	59	55
Plazo de vencimiento de los créditos (años)	28.4	23.4
Tasa de interés (%)	3.0	3.8
Período de gracia de los créditos (años)	6.9	5.3

a/ Development Assistance Efforts and Policies, op.cit., págs. 159 a 160.

b/ Ayuda al Desarrollo, Examen 1968, op. cit., pág. 75.

En presencia de este empeoramiento relativo de los términos de la asistencia financiera oficial, la Segunda UNCTAD aprobó la decisión 29 (II) en la que se recomendó que los países desarrollados renovaran sus esfuerzos para alcanzar en 1968 las metas fijadas por la recomendación del CAD de 1965. Considerando, además, que los países desarrollados estaban dispuestos a revisar esta recomendación, propuso que para alcanzar un mayor grado de liberalización, la asistencia financiera oficial debería incluir 80 % o más en forma de donaciones, o bien, que el 90 % se suministrara en forma de donaciones o créditos, con una tasa de interés de 2.5 % o menos, un período mínimo de amortización de 30 años y un período mínimo de gracia de 8 años. La recomendación suplementaria, adoptada por el CAD en febrero de 1969, si bien no se ajustó a las proposiciones hechas en la Segunda UNCTAD, alentó un mayor grado de liberalización al establecer que: i) se considera que cumplen los objetivos del CAD los países que suministran un 70 % o más de su asistencia financiera oficial en forma de donaciones o cuasi donaciones; y ii) los países que no cumplen la provisión anterior /deberían hacer

deberían hacer los mayores esfuerzos en orden a lograr que por lo menos del 85 % de sus compromisos sobre asistencia oficial, las transacciones incluyan un elemento concesional mínimo del 61 %, o bien que el 85 % de esos compromisos contengan un elemento concesional promedio de 85 %.^{36/} Es pertinente reconocer que los esfuerzos para alcanzar un mayor grado de liberalización en los términos y condiciones de la asistencia financiera oficial muestran algún progreso, al menos con respecto a los que se registraron en 1967.^{37/} En efecto, las cifras para 1968 y 1969 muestran estos resultados:

	<u>1968</u>	<u>1969</u>
Porcentaje de las donaciones sobre los compromisos totales	58	66
Plazo de vencimiento de los créditos (años)	30.7	28.4
Tasa de interés (%)	2.7	2.9
Período de gracia de los créditos (años)	7.2	6.7

La Estrategia del Desarrollo reitera la decisión de los países desarrollados de continuar sus esfuerzos para alcanzar, antes del 31 de diciembre de 1971, el cumplimiento de las normas establecidas por la recomendación suplementaria de 1969 del CAD, y para considerar, en la subsiguiente evolución de su política de asistencia financiera para el desarrollo, las sugerencias formuladas en la decisión 29 (II) de la Segunda UNCTAD.

^{36/} Véase Development Assistance, 1969 Review, Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee, diciembre de 1969, pág. 269.

^{37/} Aide au développement, Examen 1970, Efforts et politiques poursuivis par les membres du Comité d'Aide au Développement, diciembre de 1970, págs. 54 y 55.

4. Desvinculación de la ayuda financiera

En el campo de la liberalización de los términos y condiciones de la asistencia financiera para el desarrollo, otro de los aspectos que ha preocupado mayormente a los países en desarrollo se relaciona con las diferentes modalidades de "atadura" de los créditos. Se reconoce generalmente que una de las varias razones que tienen los países desarrollados para "vincular" o "atar" los créditos a compras en el mismo país que los concede es la de reducir el costo en moneda extranjera de la asistencia financiera, particularmente en situaciones de déficit del balance de pagos. Por otra parte, se reconoce también que los créditos "atados" encarecen el costo de las importaciones de los países que los reciben, ~~limitan~~ sus posibilidades de elegir fuentes más económicas de aprovisionamiento, inclusive en otros países en desarrollo, y en general son contrarios al principio básico de comercio multilateral sin discriminación. Sin embargo, no ha sido posible reducir substancialmente la práctica de los "créditos atados" porque se ha estimado que eventualmente significaría una reducción del monto total de la asistencia financiera.

Esta última consideración ha sido tomada en cuenta en las recomendaciones adoptadas por la UNCTAD en relación con los problemas de la "ayuda vinculada", particularmente la decisión 29 (II) aprobada en 1968. En efecto, en dicha decisión se expresa: "La Conferencia, por lo tanto, considera que, en principio, la asistencia financiera debe ser desvinculada. Sin embargo, muchos países donantes consideran necesario vincular su ayuda, principalmente para proteger su balanza de pagos u obtener el apoyo público para sus programas de ayuda. De este modo, la vinculación de la ayuda está directamente relacionada con el volumen de la misma",

Entre las medidas sugeridas por la misma decisión 29 (II), para mitigar los efectos de la ayuda vinculada se mencionan: i) una mayor provisión de los fondos de ayuda para financiar costos locales; ii) permitir la utilización de esos fondos para comprar en los países en desarrollo; iii) ~~ampliación~~ del número de productos o de servicios a los que puede aplicarse la ayuda, de modo que los países recipientes tengan mayor libertad de elección; iv) mejoramiento de los procedimientos administrativos

/para la

para la utilización de los fondos, y v) establecimiento de un sistema centralizado mediante el cual los contratos puedan ser asignados por licitación internacional dentro de un grupo de países donantes.

La Estrategia del Desarrollo ratifica la decisión de los países desarrollados para aplicar las medidas que estén a su alcance en orden a reducir el grado de vinculación de la ayuda financiera y mitigar cualesquiera consecuencias perjudiciales. En este sentido, cabe señalar que a fines de 1969 los Estados Unidos acordaron introducir cierto grado de liberalización en las condiciones de la ayuda financiera suministrada a través de la Agencia Internacional de Desarrollo de ese mismo país, mediante la autorización para que las compras de productos realizadas con esos fondos de ayuda pudieran hacerse tanto en los Estados Unidos como en otros países en desarrollo, y la eliminación de otras restricciones onerosas como la cláusula de "adicionalidad".

5. El excesivo endeudamiento externo

En los años recientes han venido acentuándose los problemas que enfrentan algunos países en desarrollo a causa de la elevada proporción que han ido adquiriendo los servicios del capital extranjero con respecto al monto total de sus ingresos por exportaciones de bienes y servicios. En parte, el agravamiento de este problema tiene origen en el lento crecimiento de los ingresos totales de exportación, pero también ha contribuido la creciente importancia que han estado adquiriendo en algunos países ciertas modalidades de las transferencias financieras como los "créditos de proveedores", que generalmente constituyen obligaciones a corto o mediano plazo. Conviene tener en cuenta, sin embargo, que si bien el monto y la estructura de la deuda pública externa ha sido uno de los factores que más han agravado la situación de algunos países en desarrollo, el servicio de esta deuda no puede considerarse aisladamente de otros elementos, como la deuda externa privada y el rendimiento de las inversiones privadas extranjeras. En efecto, si se atiende solamente a la importancia que tiene el servicio de la deuda pública externa se observa que en 1968 solamente en cinco países

/latinoamericanos el

latinoamericanos el servicio de esta deuda representaba un 20 % o más de sus ingresos totales por exportación de bienes y servicios; en cambio, si se toma en cuenta el servicio de todo el capital extranjero, esa proporción supera considerablemente el 20 % en 15 países de la región.

Obviamente, las dificultades que surgen de la excesiva carga que representa el servicio de la deuda pública externa pueden atenuarse en la medida en que se alcancen algunos de los objetivos de liberalización de la asistencia financiera oficial, por un lado, y por otro, en la medida en que los países en desarrollo afectados por ese problema logren acelerar el ritmo de crecimiento de sus ingresos de exportación. Esto último, a su vez, depende de que se logren progresos considerables en la liberalización de las condiciones de acceso a los mercados de los países desarrollados (para facilitar la expansión de las exportaciones de los países en desarrollo) y de que las inversiones que se realicen con préstamos externos generen la capacidad adicional de pago necesaria para atender el servicio de esos préstamos. En las recomendaciones de la UNCTAD y en la Estrategia del Desarrollo se hace hincapié en la necesidad de que los países en desarrollo apliquen sanos principios de administración de la deuda externa, pero se señala igualmente que frente a situaciones críticas en este campo los países interesados deberán estar dispuestos a hacer los arreglos adecuados para el refinanciamiento de la deuda y la distribución del servicio en condiciones más favorables.

6. Fomento de las inversiones privadas extranjeras

Existe consenso general sobre la contribución que puede realizar la inversión privada extranjera en la aceleración del ritmo de crecimiento económico de los países en desarrollo, no sólo por lo que se refiere al aumento del monto total de recursos invertibles sino también por el aporte de tecnología y capacidad empresarial que suele acompañar aquellas inversiones. En el caso particular de los países latinoamericanos es indudable que ha existido, en general, una actitud favorable hacia la inversión privada extranjera, como parece confirmarlo el hecho de que, del total de 30 000 millones de dólares a que ascendían las inversiones privadas extranjeras en el conjunto de los países en desarrollo en 1966,

unos 15 700 millones correspondían a inversiones en países del área latinoamericana. Esta actitud favorable, sin embargo, no es incompatible con la tendencia que muestran algunos países en desarrollo a aplicar criterios más selectivos a la inversión privada extranjera. Tal tendencia refleja, en efecto, la preocupación existente en algunos de estos países por la magnitud que ha estado adquiriendo la inversión privada extranjera que se traduce simplemente en la adquisición de empresas comerciales, industriales y financieras ya establecidas y que significan, por lo tanto, un proceso de desnacionalización progresiva de las actividades productivas del país. Los países en desarrollo enfrentan así una situación en la que, por una parte, necesitan la inversión privada extranjera para complementar el ahorro interno, y por otra, encuentran también necesario delimitar los sectores en los que consideran que aquella inversión no es conveniente, o no es compatible con los objetivos y prioridades de la política de desarrollo del país. En el Consenso Latinoamericano de Viña del Mar los países de esta región enunciaron algunos de los principios que consideran esenciales para la orientación de la inversión privada extranjera, así como su preocupación por ciertos aspectos negativos de ésta, en los términos siguientes:

"La inversión privada extranjera, sujeta a las decisiones y prioridades nacionales, debe actuar en favor de la movilización de recursos internos, generar ingresos o evitar egresos de divisas, promover el ahorro y la investigación tecnológica real y participar como factor complementario de la inversión nacional, de preferencia asociada a ésta, elementos que no siempre han estado presentes. Expresar la preocupación por la magnitud global de la corriente financiera externa que ella ha originado, así como por el excesivo uso de recursos financieros locales, y el efecto de ciertos acuerdos de comercialización que perturban las condiciones de competencia en los mercados internos o externos y sus posibles efectos sobre el desarrollo económico de la región".^{38/}

^{38/} Consenso Latinoamericano de Viña del Mar, documento aprobado por la Reunión Extraordinaria de CEBOLA a Nivel Ministerial, publicado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Santiago de Chile.

Esta declaración reafirma la conveniencia de que los países en desarrollo procedan a realizar un examen y revisión completos de su política con respecto a la inversión privada extranjera, a fin de definir claramente no sólo los campos en que ésta puede contribuir más eficazmente al desarrollo económico, conforme a los objetivos y prioridades nacionales, sino también las condiciones y modalidades que debe satisfacer esa inversión para ser compatible con tales objetivos y prioridades.

Con ello se establecerían las bases adecuadas para que tanto el inversionista extranjero como el país receptor puedan formalizar acuerdos que garanticen condiciones de estabilidad y seguridad a tales inversiones, y se estarían cumpliendo las numerosas recomendaciones sobre fomento de las inversiones privadas extranjeras aprobadas por diversas resoluciones de la UNCTAD y de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

En este campo la Estrategia del Desarrollo, a la vez que recomienda que los países en desarrollo adopten las medidas apropiadas para estimular una mayor corriente de inversiones privadas extranjeras compatibles con los planes nacionales de desarrollo, recomienda también la conveniencia de que los inversionistas extranjeros procuren aumentar la participación local en la gestión y administración de las empresas extranjeras y faciliten la participación del capital nacional en las mismas. En este sentido, la Estrategia del Desarrollo coincide con algunas sugerencias que se han hecho tendientes a promover la participación del capital nacional y el capital extranjero en empresas mixtas, o bien, establecer desde un comienzo las condiciones en que, a lo largo de un período previamente fijado, se efectuaría el proceso de incorporación del capital nacional.^{39/} Es oportuno señalar, por otra parte, que la Comisión del Acuerdo de Cartagena, mediante la decisión N° 24 de diciembre de 1970, aprobó un régimen común de tratamiento de los capitales extranjeros y sobre marcas, patentes, licencias y regalías, en el que se incorporan principios y normas que pueden ser de gran transcendencia para orientar la contribución de la inversión

^{39/} Véase sobre el particular La inversión privada extranjera en el desarrollo latinoamericano, informe presentado a las Sextas Reuniones Anuales del CIES, doc. CIES/1371, 28 de abril de 1969.

privada extranjera en la etapa actual del desarrollo latinoamericano. Algunas de las disposiciones adoptadas son las siguientes:^{40/}

i) Se restringirá el acceso de la nueva inversión extranjera en el sector de los seguros, la banca comercial y otras instituciones financieras, así como en el transporte interno, los medios de publicidad y la comercialización interna de productos de cualquier especie;

ii) Durante los primeros 10 años de vigencia del régimen común, la inversión extranjera en el sector de los productos básicos se efectuará bajo el sistema de concesiones por un período no mayor de 20 años;

iii) No se autorizará la inversión extranjera en actividades que se consideren adecuadamente atendidas por empresas existentes;

iv) Podrá autorizarse la participación de inversionistas extranjeros en empresas nacionales o mixtas cuando se trata de la ampliación del capital, y siempre que esa participación no modifique la calidad de nacional o mixta de la empresa respectiva;

v) Los contratos sobre importación de tecnología y sobre patentes y marcas deberán ser aprobados por el organismo competente del país respectivo; no se autorizarán los contratos que impongan restricciones sobre fuentes de aprovisionamiento, volumen de producción, precios de los productos y otras de efectos equivalentes;

vi) Se fijan las condiciones dentro de las cuales las empresas extranjeras existentes podrán disfrutar de las ventajas derivadas del programa de liberación del intercambio subregional;

vii) Se establecen las condiciones y plazos para la gradual transformación de las nuevas inversiones extranjeras en empresas mixtas.

7. El financiamiento suplementario

La discusión en torno al establecimiento de un sistema de financiamiento complementario, que tendría por objeto hacer frente a los problemas originados por movimientos desfavorables de los ingresos de exportación de los países en desarrollo, no ha llegado todavía a resultados positivos.

^{40/} El texto completo puede consultarse en la Carta Semanal IPE, La Paz, 18 de Enero de 1971.

Las propuestas elaboradas por el Banco Mundial, atendiendo a la recomendación del Anexo A.IV.18 de la Primera UNCTAD, fueron examinadas por un Grupo Intergubernamental, en el que no se pudo llegar a un acuerdo sobre los principios y las modalidades de operación del sistema. La resolución 30 (II) de la Segunda UNCTAD reafirmó los objetivos señalados al plan de medidas financieras complementarias de su primer período de sesiones e instruyó al Grupo Intergubernamental para continuar el examen de las medidas propuestas. La evolución subsiguiente de las discusiones permitió adoptar la resolución 60 (V) de la Junta, en la que se aprobó un conjunto de conclusiones que debían servir de base para la preparación de un plan discrecional de financiación complementaria, y se invitó nuevamente al Banco Mundial a elaborar el plan y sus modalidades de aplicación. Entretanto, las consultas realizadas por este organismo llevaron a la conclusión de que los países desarrollados miembros de la Asociación Internacional de Fomento, en el mejor de los casos, sólo prestarían un apoyo muy limitado a la idea de contribuir fondos para un plan de financiamiento complementario, al menos durante el período de la tercera reposición de contribuciones a la AIF. En esas condiciones, el Banco Mundial consideró que convendría aplazar el examen más a fondo de un plan de financiamiento complementario. No obstante esto, la Junta de Comercio y Desarrollo, en la primera parte de su décimo período de sesiones (setiembre de 1970), aprobó una declaración en la que expresa que "... considera esencial que se procure formular los detalles de un plan discrecional de financiación complementaria que pueda aplicarse en el seno del Grupo del Banco Mundial, y estimar el costo probable de tal plan. Los países miembros del Banco Mundial podrían entonces juzgar si es posible obtener los recursos adicionales necesarios".^{41/}

La diferencia entre la decisión adoptada por el Banco Mundial, en el sentido de aplazar la elaboración de propuestas sobre un plan discrecional de financiamiento complementario, y la adoptada por la Junta en el sentido de que el Banco considere nuevamente la posibilidad de elaborar dichas propuestas, tiene como fundamento la preocupación expresada por los países

^{41/} Informe de la Junta de Comercio y Desarrollo sobre la primera parte de su décimo período de sesiones, TD/B/327, 30 de setiembre de 1970, Pág. 48.

en desarrollo de que el establecimiento de un sistema de financiamiento complementario no signifique simplemente una desviación de los recursos disponibles para el financiamiento básico del desarrollo, sino que constituyan una adición a éstos. En los términos de las conclusiones acordadas por el Grupo Intergubernamental sobre Financiación Complementaria: "Es consenso general del Grupo que tendría escaso interés al desviar los recursos disponibles para la financiación básica del desarrollo para destinarlos a la financiación complementaria".^{42/} Por otra parte, es forzoso reconocer que no puede hacerse una estimación del monto de los recursos necesarios para el financiamiento complementario antes de que se hayan elaborado las bases del plan.

La decisión de la Junta de Comercio y Desarrollo de pedir al Banco Mundial que continúe examinando las bases de un plan de financiamiento complementario está apoyada ahora por una recomendación similar incluida en la Estrategia del Desarrollo, por lo que cabe esperar que aquel organismo revise la decisión que había adoptado de aplazar el examen.

8. Vinculación de los Derechos Especiales de Giro al financiamiento del desarrollo

La creación del sistema de Derechos Especiales de Giro en el Fondo Monetario Internacional hacia fines de 1969 significó el establecimiento de un mecanismo para dar mayor liquidez al sistema monetario internacional, de manera que el crecimiento de las reservas internacionales pueda ajustarse ordenadamente a la expansión de la producción y el comercio mundial. Sin embargo, en la forma cómo se acordó aplicar el sistema no influyó decisivamente la recomendación A.IV.19 de la Primera UNCTAD, en la que se planteaba que las disposiciones que se adoptaran en relación con el sistema monetario internacional deberían tomar plenamente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo. En las discusiones internacionales previas al establecimiento de los Derechos Especiales de Giro se estuvo considerando que una forma de atender las necesidades de los países en desarrollo podría ser el establecimiento de un vínculo entre la creación de reservas adicionales y el financiamiento para el desarrollo. En definitiva prevaleció

^{42/} Informe de la Junta de Comercio y Desarrollo sobre la primera parte de su décimo período de sesiones, op. cit., pág.49.

la idea de que la creación de reservas adicionales y el suministro de recursos para el desarrollo son dos cuestiones que deben mantenerse completamente separadas; la distribución de los Derechos Especiales de Giro, por lo tanto, se estableció sobre una base proporcional a las cuotas de los países miembros en el Fondo Monetario Internacional. Aunque el sistema de distribución parece lógico resulta inequitativo, puesto que de hecho significa que un reducido grupo de países desarrollados obtiene, prácticamente sin costo alguno, la mayor parte de las reservas adicionales creadas. En el Informe de un Grupo de Expertos convocado por la UNCTAD se afirma a este respecto:

"Una de las características importantes del nuevo sistema de Derechos Especiales de Giro reside en que las reservas se pueden crear sin costo alguno, y sin sacrificar recursos reales. Sería una expresión de solidaridad internacional y un comienzo auspicioso para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo el que los países desarrollados declarasen que este ahorro de recursos, mirado en el plano nacional o mundial, debería beneficiar a los que más lo necesitan, los países más pobres, y que los países más ricos tendrían que ganarse por lo menos parte de la adición a sus reservas."^{43/}

Al tomar conocimiento del acuerdo para la creación de los Derechos Especiales de Giro, la Segunda UNCTAD adoptó la resolución 32 (II) por la que invitó a los países miembros del Fondo Monetario Internacional a prestar cuidadosa consideración a las solicitudes de los países en desarrollo para el aumento de sus cuotas en dicha sustitución, a fin de permitirles una mayor participación en los nuevos activos de reserva. La misma resolución reiteró, sin embargo, la urgencia de que los países miembros del FMI consideren lo más pronto posible el establecimiento de un vínculo entre la asignación de Derechos Especiales de Giro y el suministro de recursos financieros para el desarrollo. En la Estrategia del Desarrollo se incluyó una recomendación similar, agregando que, en todo caso, la cuestión será examinada antes de la distribución del remanente de Derechos Especiales de Giro creados en 1970 por un monto total de 9 500 millones de dólares, que debe realizarse en 1972.

^{43/} International monetary reform and co-operation for development, Report of the Expert Group on International Monetary Issues, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.70.II.D.2, pág. 13.

En la opinión de los diversos Grupos de Expertos que han analizado el problema, el establecimiento de este vínculo es técnicamente factible. Entre las varias fórmulas que se han sugerido hay dos que merecen especial consideración. Conforme a la primera, el Fondo Monetario Internacional contribuiría directamente a la Asociación Internacional de Fomento una determinada proporción de los Derechos Especiales de Giro asignados a los países desarrollados; esta fórmula requeriría una nueva enmienda al estatuto orgánico del Fondo Monetario Internacional. Conforme a la segunda, los países desarrollados efectuarían contribuciones a la Asociación Internacional de Fomento, en la moneda del respectivo país y en proporción al monto de los Derechos Especiales de Giro asignados a cada uno de dichos países. En un informe aprobado por el Subcomité de Cambios y Pagos Internacionales del Congreso de los Estados Unidos se propuso introducir una enmienda al Fondo Monetario Internacional de manera que éste pudiese retener un 25 % de los Derechos Especiales de Giro asignados a los países desarrollados miembros de la Asociación Internacional de Fomento, que serían destinados a expandir la asistencia financiera para el desarrollo suministrada por dicha Asociación. En ese informe se fundamenta la necesidad de establecer un vínculo entre la creación de reservas adicionales y la financiación del desarrollo en los siguientes términos:

"En vista de las necesidades crecientes y continuadas de asistencia financiera que experimentan los países en desarrollo, y teniendo en cuenta que el mundo industrializado no ha cumplido con el compromiso contraído en 1968 en la UNCTAD de Nueva Delhi de proporcionar asistencia para el desarrollo equivalente a 1 % del producto nacional bruto, los países ricos no deberían limitarse a usar los Derechos Especiales de Giro para crear reservas. También podrían emplearlos, sin comprometer su propósito fundamental ni mermar su utilidad, para contribuir a elevar las transferencias financieras al nivel prometido".^{44/}

^{44/} A proposal to link reserve creation and development assistance, Report of the Sub-Committee on International Exchange and Payments of the Joint Economic Committee, Congress of the United States, U.N. Government Printing Office, Washington, 1969, pág. 2.

En el mismo informe se señalan algunas de las ventajas de la fórmula propuesta: i) permitiría duplicar la capacidad de préstamo de la Asociación Internacional de Fomento, elevándola al nivel ya recomendado de mil millones de dólares anuales; ii) obviaría las dificultades de balance de pagos que han restringido la provisión de asistencia financiera para el desarrollo en algunos países; iii) evitaría la necesidad de atar la ayuda financiera a compras en los países que la conceden, permitiendo así a los países que la reciben realizar dichas compras en los mercados más convenientes; iv) eliminaría la necesidad de asignaciones presupuestarias y la acción legislativa anual para la concesión de la asistencia financiera.

Puede afirmarse, en definitiva, que se ha ido formando un consenso general en torno a la necesidad de que exista un vínculo entre la creación de reservas monetarias internacionales y la provisión de asistencia financiera para el desarrollo, y que para establecerlo solamente falta la decisión política de los países desarrollados.