

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO

E/CN.12/L.54
29 de enero de 1971

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

PLANTEAMIENTOS Y PROPUESTAS DEL CONTRALOR GENERAL DE LOS
ESTADOS UNIDOS EN RELACION CON EL FUNCIONAMIENTO DEL
REGIMEN PARA LA IMPORTACION DEL AZUCAR Y DEL
CONVENIO INTERNACIONAL DEL CAFE Y SUS
POSIBLES REPERCUSIONES PARA LA
POLITICA DE PRECIOS DE
LOS PRODUCTOS BASICOS

Nota preparada por la Secretaría de la CEPAL
para la Reunión de CECLA en Brasilia
(2 al 14 de febrero de 1971)

En relación con el tema 1 del temario provisional para la reunión de CECLA a nivel de técnicos (Brasilia, febrero de 1971), que trata de la renovación de la legislación azucarera en los Estados Unidos, es de particular interés señalar la posición tomada por el Contralor General de ese país en un informe que elevó al Congreso en octubre de 1969.^{1/} Según ese informe el funcionamiento del sistema actual de cuotas para la importación de azúcar en los Estados Unidos (que forma parte integral de la legislación azucarera vigente), así como el del Convenio Internacional del Café, da lugar a que los países en desarrollo exportadores de esos productos reciban un sobreprecio por sus exportaciones a ese país (y para el café, por las exportaciones realizadas a cualquier otro país dentro de las cuotas fijadas en el Convenio), ya que en el caso del azúcar, los países que tienen cuotas asignadas en la importación de los Estados Unidos exportan a este mercado a precios generalmente bastante superiores a los del mercado mundial, y en el caso del café, los países exportadores lo exportan a precios superiores a los que probablemente hubieran prevaecido de no existir el Convenio correspondiente. Como la demanda de ambos productos es inelástica, los ingresos que así obtienen los países exportadores son mayores que los que hubieran obtenido de otra manera.

Según el informe, esto implica que de hecho se está otorgando una asistencia financiera a los países en desarrollo que puede considerarse como parte de la ayuda interna de los Estados Unidos, por configurar una transferencia de recursos de este país a otros en términos concesionarios. Conforme a los cálculos presentados en el informe, el monto de esta asistencia fue de entre 290 y 342 millones de dólares anuales en el caso del azúcar en el período 1965-67 y de 314 millones (promedio 1964-67) en el caso del café (cifra ésta que llega a 601 millones de dólares si se

1/ Comptroller-General of the United States, Report to the Congress, Foreign aid provided through the operations of the United States Sugar Act and the International Coffee Agreement, 23 de octubre de 1969.

incluyen los demás países importadores de este producto).^{2/} Además, se trata de una ayuda financiera que se suministra sin estar sujeta a los procedimientos de autorización y asignación por el Congreso de ese país ni a otras consideraciones, condiciones, controles, etc., a que están sujetos los préstamos y donaciones incluidos en el programa de ayuda externa - en particular, no se presta atención al uso que hacen los países receptores de tal asistencia.

Para remediar esta situación, en el informe del Contralor General se hacen recomendaciones orientadas, no a la eliminación o reducción de esa forma de asistencia financiera, que está implícita presumiblemente también en otros productos básicos beneficiados por arreglos especiales (como convenios internacionales, cuotas de importación y otros, entre los que podrían figurar los arreglos preferenciales discriminatorios), sino a programar su uso. En general, se trata de que ella sea considerada como parte de la ayuda externa que proporciona los Estados Unidos - y presumiblemente otros países desarrollados - a los países en desarrollo, y que como tal esté sujeta a un mayor control por parte del Congreso de ese país, en particular en lo referente a la autorización y a otras condiciones y limitaciones aplicables a la ayuda financiada con fondos asignados específicamente para ayuda externa.

Es así como, respecto del azúcar, el informe recomienda la preparación, por la AID y el Departamento de Estado - en colaboración con el Departamento de Agricultura - de estimaciones anuales de la ayuda recibida por cada país en desarrollo, y la preparación de planes completos para su utilización por éstos con fines de desarrollo. Esas estimaciones y planes servirían de base para negociar con estos países sobre las formas de utilización.

En el caso del café, se recomienda que los Estados Unidos procuren convencer a los gobiernos de otros países importadores de ese producto para lograr que, tan pronto como sea factible, se aumente al 1 dólar por

^{2/} La participación de los países latinoamericanos se estimó en 1967 en 63 % de "asistencia financiera" resultante para el azúcar, y del 66 % para el café.

saco el impuesto que, conforme a las disposiciones del Convenio Internacional del Café, deben aplicar los países exportadores a sus ventas de café en el exterior.^{3/} Esto tiene por objeto aumentar el fondo de diversificación establecido por el Convenio, el cual se financia principalmente con contribuciones obligatorias de los países miembros exportadores a la tasa de 60 centavos de dólar por saco exportado a los países miembros importadores en exceso de 100 000 sacos. Se procuraría introducir un aumento similar si fuera necesario negociar un nuevo convenio al expirar el actual, de manera tal que se asigne a un fondo de diversificación (o a otra finalidad de desarrollo) una mayor proporción de la asistencia financiera total que como resultado del mayor precio del café debido a la existencia del Convenio estarían recibiendo los países exportadores.

Finalmente, y en vista de la magnitud de la asistencia financiera que reciben los países en desarrollo a través del comercio de productos primarios, el informe recomienda que el Congreso de los Estados Unidos considere la conveniencia de mantener las distinciones entre una y otra forma de asistencia. A este respecto podría, por ejemplo, considerar si el elemento de ayuda externa debería ser un objetivo explícito de la legislación y de los tratados que dan lugar a que el comercio de productos primarios resulte en un otorgamiento de asistencia financiera y en qué medida deberían aplicarse a ésta las condiciones o limitaciones a que está sujeta la ayuda financiada con fondos asignados directamente a ese fin.

Los planteamientos y sugerencias contenidos en el informe del Contralor General tienen connotaciones muy importantes y graves sobre algunos aspectos fundamentales de la cooperación económica internacional, sobre todo la política de precios y de convenios internacionales para productos básicos, y la asistencia financiera. La adopción por el Gobierno de los Estados Unidos, aunque fuera parcialmente o con algunas modificaciones, de esos planteamientos no sólo resultaría casi seguramente en un perjuicio inmediato y directo para los países latinoamericanos,

^{3/} Su monto está fijado en 60 centavos por saco en el Convenio, pero puede ser aumentado hasta un máximo de 1 dólar, si así lo acuerda una mayoría de dos tercios.

sino que constituiría una abierta violación de algunos principios básicos y un atentado contra objetivos primordiales de la cooperación económica internacional.

Como no puede descartarse la probabilidad de que ello pudiera ocurrir al renovarse la legislación azucarera de los Estados Unidos, sería a todas luces recomendable que ese problema fuera debidamente considerado en la reunión de la CECLA, no sólo en lo que atañe a las exportaciones de azúcar sino en cuanto a las repercusiones que podría tener en general para el comercio y los convenios internacionales de productos básicos.

Que tales planteamientos puedan extenderse a otros productos además del azúcar y del café es una posibilidad prevista por el propio informe; y es precisamente con miras a esa posibilidad que en la introducción se expresa que sería oportuno que los Estados Unidos examinaran la asistencia resultante de las modalidades de sus importaciones de azúcar y café. Ello se justifica por el interés creciente que ha habido en los últimos años por la asistencia a los países en vías de desarrollo a través del comercio de productos primarios como un medio de mejorar sus ingresos de exportación. Por esas razones hay buenas perspectivas de que los convenios sobre esos productos continúen aumentando. Como prueba destaca el informe de la extensión del Convenio Internacional del Café y las negociaciones que se estaban llevando (en el segundo semestre de 1969) para llegar a un convenio internacional para el cacao. Señala, como otros productos básicos potencialmente idóneos para ese tipo de acuerdo, el té, las bananas, la pimienta y otras especies, y el mineral de manganeso.

1. El caso del azúcar

En el informe del Contralor General se sostiene que mediante la asignación de cuotas de importación de azúcar a los países en vías de desarrollo, los Estados Unidos les suministran una asistencia financiera equivalente a la diferencia entre los ingresos que obtienen por sus ventas al precio interno de ese país y los que hubieran obtenido de vender el azúcar a los precios del mercado mundial. Según el informe, esa asistencia no está sujeta al procedimiento de autorización y asignación por parte del Congreso, como lo están los préstamos y donaciones incluidos en el programa de ayuda externa; no prevalecen en ella consideraciones relativas a la

/situación de

situación de la balanza de pagos de los países que la reciben y a la determinación del esfuerzo interno que realizan esos países para acelerar su desarrollo; ni, en general, está sujeta a otras condiciones y limitaciones o restricciones aplicables a la ayuda financiera con asignaciones directas (v.g., no está ligada a la compra de bienes y servicios de los Estados Unidos, como sí lo están los préstamos y donaciones, ni está condicionada al mantenimiento de las adquisiciones normales de productos agrícolas, como la ayuda suministrada bajo el título I de la Ley 480). Como conclusión propone que el Congreso examine la conveniencia de mantener una distinción entre la asistencia financiera suministrada mediante la operación de las cuotas de importación y la suministrada en forma directa, y la posibilidad de hacerle extensivas las condiciones y restricciones que se aplican a la asistencia directa.

La consideración de los puntos planteados en el informe del Contralor General es de particular importancia en estos momentos en que el Congreso de los Estados Unidos debe extender o enmendar la Ley Azucarera de 1965, cuya vigencia expira a fines de 1971. En efecto, en relación con las sugerencias presentadas en el informe citado, se han reactualizado las iniciativas o propuestas para restablecer el gravamen variable destinado a absorber la diferencia entre los precios internos del azúcar en los Estados Unidos y el precio del mercado mundial, que estuvo transitoriamente en vigencia conforme a la Ley Azucarera de 1962. A estas iniciativas se agrega la tendencia a aumentar nuevamente la participación de los productores internos en el abastecimiento total de azúcar de los Estados Unidos^{3/}, (reduciendo por consiguiente la cuota global de importaciones), con lo cual los exportadores latinoamericanos verían nuevamente disminuir su participación en el abastecimiento del mercado estadounidense como ha estado ocurriendo con las sucesivas enmiendas a la legislación azucarera desde 1962.

3/ Comptroller-General of the United States, Report to the Congress, Administration of Sugar Marketing Quotas established by the Sugar Act of 1948, as amended, 23 de septiembre de 1969.

En la presente nota, sin embargo, solamente se examinarán los aspectos relacionados con lo que el informe del Contralor General denomina "asistencia financiera" que sería implícitamente suministrada a través de la operación del sistema de cuotas de importación del azúcar y con las sugerencias que presenta respecto a la acción que podría tomar el Congreso al respecto.

Conviene establecer, en primer lugar, de dónde resulta, según el Contralor, esa asistencia financiera. Como es sabido, el abastecimiento total del consumo de azúcar de los Estados Unidos está regulado mediante una cuota (aproximadamente 65 % del total) asignada a los productores internos y otra (el 35 % restante) asignada a los productores extranjeros. Los productores nacionales reciben un precio garantizado que, según los términos del informe del Contralor General, "no es excesivo para los consumidores pero es suficientemente alto para dar adecuada protección a la industria azucarera interna". En virtud del régimen de cuotas de importación, los precios del azúcar para exportación al mercado de los Estados Unidos (según cotizaciones de la Bolsa del Azúcar de Nueva York) tienden a aproximarse al nivel de los precios garantizados a los productores nacionales. Esto generalmente se traduce en una diferencia, o prima, con respecto a los precios del azúcar para exportación a otros mercados, a los que comúnmente se alude como "mercado libre". La magnitud de la asistencia financiera implícita que reciben los productores extranjeros beneficiarios de cuotas de importación está determinada por el nivel de la prima que tienen los precios para exportación a los Estados Unidos con respecto a los precios para exportación al mercado libre y el volumen de las cuotas que recibe cada país.^{4/}

En el informe del Contralor General se ha calculado el monto de la "ayuda financiera", implícita en el sistema actual para cada uno de los años desde 1950 a 1967. El monto se obtiene de comparar el sistema actual

^{4/} Así, en tanto que el promedio en 1969 del precio del mercado "libre" del azúcar para exportación fue de 3.49 centavos de dólar la libra, el precio de exportación en los Estados Unidos fue de 7.83 centavos. En octubre de 1970 el promedio de esos precios fue respectivamente 3.99 y 8.15 centavos la libra.

con la situación que hubiera prevalecido en los precios e importaciones de azúcar en los Estados Unidos en ausencia de precios preferenciales (o sea si los beneficios de la protección se limitaran a los productores nacionales) en cada una de estas dos hipótesis: a) que no hubiera cuotas ni restricciones al abastecimiento del azúcar a los consumidores norteamericanos, esto es, dejando libre la importación - con lo cual el precio del azúcar exportado a los Estados Unidos bajaría al nivel del mercado libre, eliminándose por consiguiente la prima resultante de la cuota - y dando protección a los productores nacionales mediante subsidios directos que mantendrían la producción interna a sus niveles corrientes pero no la aumentarían, y b) que se mantenga en general el sistema actual, pero la prima que representa el mayor precio recibido por el azúcar exportada al mercado norteamericano se absorba mediante un gravamen variable sobre el azúcar importada, equivalente al monto de esa prima. Ese gravamen, como se indicó, fue aplicado en el período 1962-64, aunque no por el total, sino por una parte de esa prima. En este sistema, se mantienen las restricciones a las importaciones en la forma de cuotas, pero el precio recibido por los exportadores de azúcar a los Estados Unidos bajaría al nivel del precio mundial o de mercado "libre".

Conforme a estos cálculos, el monto de la ayuda financiera implícita en el sistema actual habría sido, para el promedio 1965-67, del orden de los 290 millones de dólares anuales en la primera hipótesis, y de 340 millones en la segunda.

A estos cálculos se agregan, en el informe del Contralor General, otros relativos a la distribución de esa "asistencia financiera" entre países en 1967 ^{5/}, así como diversos comentarios por organismos gubernamentales de los Estados Unidos (AID, el Departamento de Agricultura y el Departamento de Estado).

^{5/} De los 384 millones de dólares en que se calculó el monto de esa asistencia según la segunda de las hipótesis, 243 millones habrían correspondido a América Latina - principalmente a la República Dominicana (54 millones), México (45), Brasil (44) y Perú (35) - 8 millones al Africa y 132 a otras regiones en desarrollo, de los cuales 97 millones a las Filipinas.

Finalmente, y como se señaló antes, se recomienda en el informe, teniendo en cuenta sus resultados y conclusiones, que la AID y el Departamento de Estado, de acuerdo con el Departamento de Agricultura, preparen estimaciones anuales del monto de la asistencia que a través del sistema vigente para la importación de azúcar en los Estados Unidos recibe cada país en desarrollo y planes la utilización de esa asistencia con fines de desarrollo. Estas estimaciones y planes servirían de base para negociaciones con los países en desarrollo receptores de esa asistencia respecto de los usos que harían de ella.

2. El caso del café

Por lo que hace al café, el informe del Contralor General se basa en el supuesto de que como resultado del funcionamiento del Convenio Internacional que regula la producción y comercio internacional de ese producto, el café se exporta a precios por encima de los que hubieran probablemente prevalecido de no existir el Convenio. Por consiguiente, igual que en el caso del azúcar, ello significa una transferencia de recursos de los Estados Unidos (y de otros países importadores) a los países exportadores miembros del Convenio. Esa transferencia constituye una asistencia financiera que debe equipararse a la ayuda externa que otorgan los Estados Unidos pero, a diferencia de la acordada a través de préstamos y donaciones, no está sujeta a revisión y control adecuados por parte del Congreso ni condicionada al cumplimiento de condiciones en cuanto a su otorgamiento, usos, etc.

En el informe se incluyen cálculos del monto estimado de la asistencia (por parte de los Estados Unidos, así como el total mundial) que los países en desarrollo recibieron en el período 1964-67 a través de las exportaciones de café en el supuesto indicado. Para ese efecto, se comparan los ingresos efectivamente recibidos por las exportaciones efectuadas en ese período, con el ingreso que presumiblemente se hubiera obtenido a base de estimaciones sobre cuál habría sido el precio del café, la exportación total mundial, y la exportación a los Estados Unidos, en ausencia del Convenio Internacional, suponiendo que las características que tenía la economía mundial del café antes de celebrarse ese Convenio se hubiesen mantenido.

/Conforme a

Conforme a estos cálculos, se estima que la asistencia fluctuó en el período 1964-67, entre 471 y 686 millones de dólares, con un promedio anual de 601 millones para el total de las exportaciones al mundo; y entre 269 y 371 millones, con un promedio anual de 314 millones, para las efectuadas a los Estados Unidos. En 1967, aproximadamente dos tercios del monto de esa asistencia, tanto en lo que hace a su total mundial (686 millones) como en la parte de los Estados Unidos (298 millones), correspondió a América Latina, y el tercio restante en su casi totalidad a países africanos.

A igual que en el caso del azúcar, la propuesta o recomendación sobre el café pone el énfasis en la necesidad que habría de programar esa forma de ayuda - sobre todo en lo que se refiere a su uso. En este sentido, el informe destaca la incorporación en el Convenio Internacional del Café de 1968, de dos cambios respecto al de 1962: los relativos al control de la producción y, sobre todo, al establecimiento de un fondo de diversificación. A juicio del informe esto constituye un primer paso para la programación del uso de esa ayuda, pues el fondo debe ser financiado principalmente por contribuciones obligatorias de los países exportadores, a una tasa de 60 centavos de dólar por saco de café que exportan a mercados con cuota en exceso de 100 000 sacos. Esta contribución apenas alcanza a unos 7 millones de dólares anuales, lo que representa, según el informe, poco más del 1 % de la asistencia financiera que estarían recibiendo esos países gracias al sobreprecio que reciben por sus exportaciones de café.

La recomendación que se hace en el informe para programar más adecuadamente el uso de esa asistencia tiene precisamente como objetivo básico aumentar esa contribución, a cuyo efecto se procuraría aumentar hasta el límite máximo factible dentro del Convenio, o sea un dólar por saco, el gravamen que deben aplicar a sus exportaciones de café los países exportadores y la contribución que deben hacer al fondo de diversificación.

3. Repercusiones de la posición, conclusiones y propuestas
contenidas en el informe del Contralor General

Numerosas de las afirmaciones contenidas en el informe del Contralor General, así como la metodología y los supuestos en que se basan los cálculos efectuados para llegar a las estimaciones sobre el monto y distribución geográfica de las "asistencia financiera" que estarían recibiendo los países en desarrollo por el precio de sus exportaciones de azúcar y café pueden objetarse aunque se considere que sólo indican órdenes de magnitud, como el informe mismo destaca. Pero el problema de fondo no son esos reparos, que por lo demás se señalan en el propio informe, al presentar los comentarios de la AID y de los Departamentos de Estado y de Agricultura de ese país. El verdadero problema está en la filosofía, en los principios y los criterios básicos, que presiden toda la posición que se refleja en el informe, y las repercusiones que ello tiene para aspectos fundamentales de la cooperación económica internacional.

En efecto, la posición, conclusiones y recomendaciones o propuestas contenidas en el informe pueden resumirse como sigue:

a) Que los países en desarrollo están recibiendo por sus exportaciones de azúcar a los Estados Unidos, y de café a éste y otros países, un precio más elevado que el que reciben por sus exportaciones de azúcar al "mercado libre" y que el que recibirían por sus exportaciones de café si no hubiera el Convenio Internacional para este producto;

b) Que por consiguiente los ingresos de aquellos países por tales exportaciones son apreciablemente mayores que los que obtendrían de no existir esos arreglos especiales; y que ese mayor ingreso representa una transferencia de recursos en términos concesionarios desde los Estados Unidos (y desde los países importadores de café) a los países en desarrollo que constituye una forma de asistencia financiera;

c) Que no obstante ello, esa asistencia financiera no está sujeta a las mismas condiciones, limitaciones, controles, etc., en especial respecto a su otorgamiento y uso, a que está sujeta la ayuda externa regular dada a través de préstamos y donaciones;

d) Que

d) Que esa asistencia financiera otorgada a través del comercio del azúcar y del café debería considerarse como parte integral de la ayuda externa regular que dan los países desarrollados a los países en desarrollo, y como tal, estar sujeta a las condiciones, limitaciones y controles aplicables a ésta, y en particular, o de manera más inmediata, a una programación para asegurar o aumentar su uso para fines de desarrollo por los países receptores; a cuyo efecto se deberían introducir en la legislación pertinente de los Estados Unidos (v.g., la legislación azucarera) y en el Convenio Internacional del Café las disposiciones necesarias para el logro de ese objetivo.

Esas mismas consideraciones, conclusiones y propuestas son o serán, obviamente, aplicables también a las exportaciones de azúcar a otros mercados que el de los Estados Unidos, y de cualquier otro producto básico a cualquier mercado, en los que el precio o el volumen de esas exportaciones (o sea el ingreso total obtenido por ellas) sean, por existir un convenio internacional para el producto en cuestión, o cualquier otro arreglo, mayores para todos los exportadores que participan en el convenio o acuerdo, o se benefician por el régimen de importación establecido unilateralmente por un país importador que los que prevalecerían en ausencia de esos convenios o arreglos.^{6/} Esta situación se daría, por lo tanto, en los regímenes preferenciales especiales entre la CEE y los países africanos, en las preferencias también especiales otorgadas por la CEE a casi todos los países del Mediterráneo, en el sistema preferencial de la Comunidad Británica, etc. Llevada a sus consecuencias lógicas, esa posición significaría que también hay una asistencia financiera implícita en el sistema general de preferencias en favor de los países en vías de desarrollo, y no sólo para los productos primarios, sino también, y de manera más amplia, para los manufacturados

^{6/} Así, en el caso del azúcar, también habría una asistencia financiera implícita en el Convenio del Azúcar de la Comunidad Británica, en el acuerdo comercial entre Cuba y la Unión Soviética y otros países socialistas, los arreglos bilaterales entre algunos países miembros del COMECON, etc.

y semimanufacturados, pues ese sistema hará posible que los países en desarrollo pudieran exportar, ceteris paribus, a los mercados de los países industrializados a precios superiores o en volúmenes mayores de los que serían factibles si no contaran con ese acceso preferencial.

Respecto de los convenios internacionales sobre productos básicos, la posición que se toma en el informe del Contralor General en lo que toca al Convenio Internacional del Café sería, por supuesto, aplicable a todo Convenio de características similares para cualquier otro producto básico. Tal como se indicó en la primera parte de esta nota, esa posibilidad no sólo está prevista por el informe mismo, sino que ella sería precisamente la razón que lo motivó. Al menos, así parece desprenderse de lo expresado en la Introducción, cuando se señala que ha habido en años recientes un renovado interés en la asistencia que a través del comercio de productos básicos puede darse a los países en desarrollo como un medio para mejorar sus ingresos de exportación, y que a la luz de ese renovado interés hay buenas perspectivas de que continúe aumentando el número de convenios internacionales para aquellos productos. Se mencionan, como productos que podrían entrar en esos convenios, el té, las bananas, la pimienta y otras especias, y el mineral de manganeso.

No puede objetarse la posición del informe respecto del papel que pueden representar los convenios internacionales sobre productos básicos como medio para aumentar los ingresos de exportación de los países en desarrollo. Al contrario, ése es precisamente uno de los objetivos fundamentales de esos convenios, y así se expresa en la Resolución A.II.1 del primer período de sesiones de la UNCTAD. Pero para lograr ese y otros objetivos, los convenios internacionales sobre productos básicos deberían según se expresa en la misma Resolución, "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 los productos básicos exportados".

Es precisamente en eso de "garantizar precios remuneradores, equitativos y estables para los productos básicos" en que se afianza la posición a la que responde el informe del Contralor General, y la filosofía en que está fundamentada esa posición, tienen repercusiones muy preocupantes, que

/afectan no

afectan no sólo a los convenios sino a los principios en que debe basarse la política internacional en materia de precios para los productos básicos. No sólo en la resolución citada, sino también en otras, y en algunos de los "Principios Generales y Especiales", aprobados en el primer período de sesiones de la UNCTAD y en varios otros foros internacionales e interamericanos, así como en la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución reciente sobre la Estrategia Internacional de Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, se hacen reiteradas referencias a la necesidad de garantizar precios estables, remuneradores y equitativos (algunas veces se habla de "precios justos y remuneradores") para los productos básicos, siempre con miras a aumentar los ingresos de divisas procedentes de sus exportaciones por los países en desarrollo. La resolución de la Asamblea General la califica como una de las metas prioritarias de la política de fijación de precios al disponer, en su párrafo 24, 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 sirvan de directrices para las consultas y las medidas relativas a productos básicos determinados". Esta es una de las varias medidas - entre las que también están incluidas algunas relativas a la celebración de convenios internacionales sobre diversos productos básicos - que según reza el párrafo 19 de la Resolución, "los gobiernos resuelven de manera solemne, individual y conjuntamente, adoptar y aplicar".

Cuando en el informe del Contralor General se sostiene que los países en desarrollo exportadores de café miembros del Convenio reciben por sus exportaciones un precio mayor que el que se estima prevalecería de no existir el Convenio y que ello implica una transferencia de recursos y una asistencia financiera en favor de esos países por parte de los importadores de café, se está emitiendo un juicio de valor respecto a cual puede o debe ser el nivel del precio que se considera debería tener el café en el mercado internacional. En efecto, la afirmación de que hay una transferencia de recursos y una ayuda financiera

/en el

en el caso del comercio internacional del café se basa, implícitamente, en el supuesto de que el precio internacional que tendría el café en condiciones de libre competencia (o sea sin que haya tentativa por regular o estabilizar ese precio dentro de ciertos márgenes mediante controles sobre la producción, cuotas de exportación e importación, etc.) es el precio justo que debía tener ese producto.

De igual manera, el precio justo para cualquier otro producto básico sería el que prevalecería en un mercado internacional totalmente libre para cada uno de ellos; y así como con respecto al azúcar, el informe del Contralor General considera que hay una asistencia financiera a los países que la exportan al mercado de los Estados Unidos porque reciben, por esa exportación, un precio también mayor que el precio que ese producto tiene en el "mercado libre"; sirviendo este precio como base para el cálculo del monto de esa asistencia.

Ahora bien; si ese precio "justo" que tendría cualquier producto básico en el mercado internacional cuando éste es "libre" es el precio "remunerativo" y "equitativo" para dicho producto al que se refieren las resoluciones señaladas, éstas son innecesarias, ya que no tiene razón de ser establecer como meta prioritaria para la política de fijación de precios o como un objetivo fundamental de los convenios internacionales sobre productos básicos, garantizar niveles de precios para éstos cuando para obtenerlos y de manera automática, basta dejar que operen las fuerzas de la libre competencia, esto es, no interferir con el funcionamiento de mercado libre. Por consiguiente, no sólo no serían necesarios tales convenios internacionales, ni perseguir una política deliberada de fijación de precios, sino que ellos sería a todas luces contraproducente, pues lo único que se lograría sería llegar a precios distintos de los "remunerativos y equitativos". En este caso habría que dejar de lado esos convenios y los esfuerzos para acordar los principios generales de política de fijación de precios, o bien que cambiar la meta fundamental de unos y otros, y reconocer que lo que se busca es garantizar, para los productos básicos, precios superiores a los remunerativos y equitativos.

/Únicamente si

Únicamente si se lograra esto último podría afirmarse con suficiente justificación que hay una transferencia de recursos, y por lo tanto una asistencia financiera, de los países importadores a los exportadores de los productos en cuestión.

Por otra parte, si el precio de mercado internacional libre no es el que cabe considerar como justo, remunerativo, equitativo, todo el planteo del informe del Contralor General se viene abajo, por estar viciado en sus mismos fundamentos. Y obviamente, ésta debe considerarse como la única interpretación aceptable; ya que de lo contrario habría que admitir que las resoluciones de la UNCTAD, de la Asamblea General y de otros organismos y foros, relativas a la necesidad de garantizar, a través de una política de precios y de acuerdos internacionales sobre productos básicos, precios remunerativos y equitativos para éstos, están totalmente desencaminados, y que los países miembros de esos organismos (entre ellos los Estados Unidos), al apoyar la adopción de tales resoluciones, no sabían en realidad lo que estaban haciendo. Además, también es obvio que los precios que pueden ser considerados como remunerativos y equitativos deben ser necesariamente superiores a los que resultan del funcionamiento del "mercado libre" - en casos excepcionales y extremos, iguales a éstos pero nunca inferiores; puesto que, tal como se señala en las resoluciones citadas, el objetivo de garantizar precios remunerativos y equitativos para los productos básicos, es el de aumentar los ingresos de divisas de los países exportadores de los mismos - principal, y en muchos casos exclusivamente, países en desarrollo.

Que el precio determinado por la libre competencia no es, en el caso de productos básicos - o por lo menos para muchos de ellos - "justo" o "remunerativo y equitativo" es puesto en evidencia por el hecho de que dentro de los Estados Unidos mismos el gobierno ha reconocido la necesidad de intervención estatal en la producción, comercialización y fijación de precios para la mayoría de los productos básicos que se producen en ese país, y particularmente para los productos agropecuarios; a cuyo efecto ha adoptado y aplicado, desde hace ya muchos años, una política de protección para los sectores productores de dichos productos, que se basa fundamentalmente en la fijación de precios de garantía para los mismos en

/el mercado

el mercado interno, a fin de asegurar a los productores un nivel adecuado de vida. Así, el informe del Contralor General, al describir el régimen azucarero de ese país señala que la determinación que hace anualmente el Secretario de Agricultura de los requerimientos de azúcar de ese país lo hace "tomando en cuenta los cambios en las condiciones de la demanda y en el índice de precios de paridad para los productos agrícola, de manera tal que los precios resultantes para el azúcar no serán excesivos para los consumidores pero sí suficientemente elevados para 'dar protección adecuada a la industria azucarera interna'". Esa "protección adecuada" es la necesaria para asegurar a los productores de azúcar un nivel también "adecuado".

Es pertinente, a este particular, plantear un interrogante que hace en realidad al fondo de toda la cuestión que se viene considerando. Si el gobierno de los Estados Unidos estima que sus productores de azúcar - y de otros productos básicos, en especial agrícolas - tienen derecho a que se les asegure un ingreso suficiente para que puedan gozar de un nivel de vida adecuado, y a ese fin aplica una política orientada a garantizar para esos productos precios más elevados que los que resultarían del libre juego de las fuerzas del mercado, como puede encontrar no sólo justificable, sino también justo, que el precio al cual los productores extranjeros venden esos mismos productos al mercado de los Estados Unidos debe ser el precio de "libre competencia" en el mercado internacional - que, salvo muy raras excepciones, es substancialmente inferior al precio interno que reciben sus productores internos. En otras palabras: si para el promedio del año 1969 los productores de azúcar en los Estados Unidos recibieron un precio de alrededor de 8 centavos de dólar la libra, y éste es considerado al nivel necesario para que esos productores pudieran gozar de un nivel adecuado de vida, cómo se justifica que al mismo tiempo pueda estimarse que el precio que tienen derecho a recibir los exportadores de azúcar a ese país fuera de sólo unos 3.5 centavos de dólar por libra - que fue el precio promedio para el mismo año en el "mercado libre"? Si el funcionamiento del mercado libre y de la libre competencia en el mercado internacional del azúcar - y de otros productos - es el que da un precio "justo" para los mismos, porqué no dejar que funcione el mismo mecanismo dentro del mercado de los Estados Unidos? O bien este mecanismo es adecuado en uno y otro caso, o no lo es en ninguno de los dos.

Se puede arguir que el menor precio del azúcar - y de otros productos - en el mercado internacional refleja costos menores de producción en los países en desarrollo que los exportan. Pero aquí se entra a un círculo vicioso; esos costos, son menores fundamentalmente porque el ingreso de los productores de azúcar, y principalmente los salarios de los obreros, son también mucho menores que en los Estados Unidos - y la diferencia puede ser en muchos casos mayor respecto de esos ingresos y salarios que respecto de los precios a que vende el producto en una y otra parte, ya que en él, en cuanto a tecnología, costo de bienes de capital, capacidad y costo de financiamiento, infraestructura, etc., es razonable suponer que la industria azucarera de los Estados Unidos está en ventaja, y considerable, sobre la de los países en desarrollo. Por consiguiente, si el azúcar que éstos exportan al "mercado libre" se vende a un precio substancialmente inferior, de apenas un 50%, que el precio que obtienen por ese producto los productores norteamericanos, ello es posible en razón de que los productores de los países en desarrollo tienen un nivel de vida muy bajo. Pero los productores de productos básicos en los países en desarrollo tienen, innegablemente, el mismo derecho que los Estados Unidos a gozar de un nivel de vida adecuado, decente; y las posibilidades que ello pueda lograrse, o por lo menos que puedan mejorar su nivel actual de vida depende, principal - aunque no exclusivamente - de que reciban un precio más elevado que el del "mercado libre". A ello obedece, en último análisis, las medidas que según las resoluciones de la UNCTAD, la Asamblea General, etc. deben tomarse en el campo de la política de fijación de precios y en el contexto de los convenios internacionales de productos básicos, para garantizar a éstos precios "remunerativos y equitativos".

Estas consideraciones son, por supuesto, aplicables también a la posición que toma el informe del Contralor General respecto del café; y lo mismo puede decirse de cualquier otro producto básico. En última instancia, el problema radica fundamentalmente, en cual es el nivel que puede considerarse como "equitativo y remunerativo" para los precios de esos productos. Sería sólo en relación a éstos, y no al precio del "mercado internacional libre" que puede y debe determinarse si el precio que reciben los exportadores

/de los

de los mismos al mercado de los Estados Unidos - y de otros países desarrollados - configura o no una transferencia de recursos y por lo tanto una forma de ayuda financiera de éstos a los países en desarrollo.

Desde este punto de vista, no puede descartarse en modo alguno que un precio remunerativo y equitativo para el azúcar en el mercado internacional fuera tan alto como el que tiene ese producto en el mercado de los Estados Unidos; en cuyo caso no habría transferencia alguna de recursos. Respecto del café, no sólo es posible, sino también bastante probable, que el precio remunerativo y equitativo fuera más alto que el que prevalece ahora bajo el Convenio Internacional para ese producto. De verificarse esto, habría ciertamente una transferencia de recursos - pero no en la dirección que supone el informe del Contralor General, sino precisamente en la opuesta, o sea de los países en desarrollo a los desarrollados.

Con respecto a todos los otros productos básicos en los que no hay convenio alguno, y cuyo precio está en consecuencia fijado por la oferta y la demanda, hay muy pocas dudas que ese precio está normalmente por debajo, y quizás substancialmente, que el nivel que debería tener para ser remunerativo y equitativo.^{7/}

De ser así, se verificaría, a través del comercio de estos productos, una transferencia de recursos de los países en desarrollo a los desarrollados, cuya magnitud si bien escapa por ahora a cualquier cuantificación, es sin duda extraordinaria. A ello debe agregarse que esa transferencia no es un fenómeno actual, sino que viene ocurriendo desde hace ya muchos años; y que ha sido precisamente la disponibilidad de productos alimenticios y materias primas producidos a bajo costo - y exportados a bajo precio por los países en desarrollo - en medida importante o principal como consecuencia

^{7/} Prueba de ello la dan los mismos países desarrollados, la mayoría de los cuales aceptan como un artículo de fe - aunque quizás también de expediencia política - que los precios de los productos primarios, sobre todo agrícolas tienden fatalmente a deteriorarse en relación con los precios industriales, y con ello, a desmejorar continuamente el nivel de vida de sus agricultores; para remediar lo cual han adoptado, en algunos casos a costos enormes y crecientes, políticas proteccionistas que, según se señaló más arriba, tienen como objetivo fundamental garantizar a esos productores precios bastante más elevados que los que resultarían en condiciones de libre competencia, y que los que predominan en el mercado mundial.

de bajo costo de la mano de obra, o sea de niveles de vida muy bajos e inadecuados - uno de los factores más importantes en el desarrollo económico de los países industrializados y en el alto nivel de vida alcanzado por ellos.

En cuanto a las repercusiones que tienen las conclusiones y las propuestas del informe del Contralor General en materia de asistencia financiera, debe reconocerse como muy legítima y loable la preocupación que allí se manifiesta en el sentido de promover el uso (o el mayor uso) de la que según ese informe estarían recibiendo los países que exportan azúcar a los Estados Unidos, y café a ése y otros países, para objetivos de desarrollo (preocupación que es la que inspira las recomendaciones que el informe hace con miras a que pueda programarse tal uso; y que, en el caso del café, está orientada particularmente a aumentar el fondo de diversificación establecido por el Convenio Internacional para ese producto). Pero, por otra parte, y dejando de lado la cuestión tratada en los párrafos precedentes en relación a si los mayores precios para el azúcar y el café configuran o no una asistencia financiera, las recomendaciones que se hacen en el informe tienen implicaciones que son también serias e importantes en lo que concierne al monto, modalidades, etc., de la ayuda externa de los países desarrollados a los en desarrollo.

Un primer problema surge de la recomendación de que aquella asistencia financiera sea considerada como parte de esta ayuda externa regular. Ello podría conducir, obviamente, a que tal ayuda externa fuera, de aceptarse esa posición, disminuida en un monto que podría llegar hasta el estimado para la asistencia que se supone se da a través del comercio del azúcar y del café -y, eventualmente, de otros productos básicos que se incluyan en convenios internacionales. Cuando menos, inflaría el monto que se otorga de ayuda externa, llevándola a niveles más cercanos o por encima de la meta del 1 % del FBN fijada en la UNCTAD.

Por otra parte, la imposición de nuevas o más estrictas condiciones y términos para el suministro de asistencia financiera, sería contraria a la "Recomendación sobre condiciones y modalidades financieras", aprobada en 1965 por el Comité de Asistencia para el Desarrollo, de la OECD, orientada a liberalizar las condiciones y términos de la asistencia

financiera suministrada a los países en desarrollo, y más aún contraria al "Suplemento a la recomendación de 1965 sobre condiciones y modalidades financieras", adoptado por el mismo Comité en Febrero de 1969, en la que se acordó aumentar el porcentaje de elemento concesional incluido en cada una de las formas de esa asistencia.^{8/} La Resolución 29 (II) de la Segunda UNCTAD reiteró los principios y recomendaciones sobre liberalización de la asistencia financiera y reconoció que, en principio, tal asistencia no debe estar "atada", aunque estimó que en ciertos casos al requisito de "atadura" tiene relación con el volumen de la asistencia suministrada.

En el ámbito interamericano y en relación con los planteamientos hechos por los países latinoamericanos en el "Consenso Latinoamericano de Viña del Mar", el gobierno de los Estados Unidos adoptó ciertas medidas tendientes a liberalizar las condiciones de la asistencia financiera suministrada a estos países, entre las cuales cabe mencionar la eliminación del requisito de "adicionalidad" en las compras financiadas con créditos otorgados por aquel país y la parcial desvinculación o "desatadura" de los créditos a fin de permitir que con ellos puedan adquirirse mercaderías tanto en los Estados Unidos como en los países latinoamericanos.^{8/} Por consiguiente, cualquiera decisión en el sentido de "endurecer" los términos de la asistencia financiera sería un retroceso con respecto a la política adoptada en 1969.

^{8/} "Development Assistance, 1969 Review", Development Assistance Committee of the OECD, Dec. 1969, p. 267.