



INFORME RESERVADO AL SECRETARIO GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS  
SOBRE "LOS RECURSOS EXCEDENTES DEL PETROLEO Y EL NUEVO  
ORDEN ECONOMICO MUNDIAL" \*

por el Dr. Raúl Prebisch  
Representante Especial del Secretario General  
en la Operación de Emergencia

I. SOLUCIONES TRANSITORIAS Y SOLUCIONES DE FONDO

Compréndese que para contrarrestar el grave desequilibrio de pagos exteriores provocado por el alza del petróleo y otros productos primarios sea indispensable acudir en una u otra forma al excedente de recursos que van acumulando los países petroleros.

En los países en desarrollo 1/ el desequilibrio de sus pagos exteriores constituye un serio obstáculo que se agrega a los muchos que vienen oponiéndose de tiempo atrás a su desenvolvimiento.

Sin embargo, esta solución circunstancial que se presenta tanto a los países en desarrollo, como a los centros industriales, no podría continuar por un período de tiempo indefinido. Se impone llegar a una solución de fondo, a una solución dinámica que se asiente sólidamente en la expansión y reorientación de las inversiones internacionales y del intercambio mundial.

Es indispensable para ello conjugar esfuerzos de los países desarrollados, de los países petroleros y de los países en desarrollo.

Mientras tanto, conviene a todo el mundo que tenga éxito esa operación circunstancial, pues el déficit de los centros, agravado por la inflación, arrastraría a muchos países, si no a todos, a trastornos económicos y sociales de incalculables proyecciones.

\*/ El Secretario Ejecutivo ha dispuesto distribuir a los Técnicos de la Secretaría, para su información, estas páginas del Dr. Raúl Prebisch.

1/ Por brevedad llamaremos así en este informe a los países en desarrollo no petroleros. Se empleará algunas veces el término "centros industriales" para denotar a los países en desarrollo.

/Sin embargo,

Sin embargo, los países desarrollados no necesitan importar capital, salvo para hacer frente transitoriamente a esta crisis de pagos, pues tienen un gran potencial de acumulación. En cambio, los países en desarrollo sí lo necesitan en forma imperiosa. Sería pues deseable que una proporción creciente de dichos excedentes del petróleo se encauce hacia ellos con fines de desarrollo, además de las operaciones iniciales de emergencia. Aumentará así su capacidad de importar bienes de capital y otros bienes provenientes de los países desarrollados. Y en esta forma estos últimos podrán corregir progresivamente su déficit con exportaciones y no con un endeudamiento que resultaría realmente innecesario después de superadas las dificultades actuales.

Tal es la reversión indirecta o triangular que se propone en este informe y que responde a una adecuada combinación de intereses de los tres grupos de países arriba mencionados.

El empleo de excedentes que los países petroleros podrían realizar en forma de préstamos e inversiones en los países en desarrollo y la más intensa movilización de los recursos internos de estos últimos países les permitiría acelerar su tasa de crecimiento, lo cual es indispensable para resolver problemas internos que han venido haciéndose cada vez más agudos.

Como es sabido, esta aceleración de la tasa de crecimiento de los países en desarrollo exigirá aumentar sus importaciones generales, además de las que serían cubiertas con el empleo de excedentes petroleros. Y con este objetivo los países en desarrollo tendrán que elevar el ritmo de crecimiento de sus propias exportaciones.

Sin embargo, las posibilidades de hacerlo no son promisorias, pues todo indica que a los centros industriales no les será posible, al menos por algunos años, recuperar las tasas extraordinarias de crecimiento que han tenido en los últimos tiempos.

Por el contrario, existe un enorme potencial de comercio entre los países en desarrollo. Y los países petroleros pueden contribuir notablemente a desenvolver este potencial en provecho de todos. Con tal propósito, se necesita combinar una política de inversiones,

/dentro de

dentro de un cuadro de liberalización comercial concertado en países en desarrollo que formen grupos subregionales o regionales y entre estos grupos, y concertar asimismo arreglos de pagos que estimulen la reciprocidad de ventajas comerciales entre los países participantes. Se trata también en este caso de soluciones triangulares.

Si en el pasado los países desarrollados han sido renuentes a dar más impulso a su cooperación financiera con los países en desarrollo, no es de esperar que puedan cambiar fundamentalmente de actitud, mientras no logren corregir su desequilibrio exterior y frenar la inflación. Pero mientras tanto podrían contribuir con subsidios a aliviar la carga financiera de los países en desarrollo más seriamente afectados por la crisis. En efecto, las operaciones de emergencia, así como los préstamos e inversiones con excedentes petroleros para financiar el desarrollo, si bien van a resolver problemas inmediatos, irán acumulando deudas cada vez más pesadas, especialmente a aquellos países en desarrollo que, además de la precariedad de su ingreso y las dificultades que venían experimentando desde tiempo atrás, sufren ahora las consecuencias del alza de precios de sus importaciones. Este subsidio no solamente se justifica por razones de solidaridad internacional, sino sobre todo, por las grandes ventajas que la solución triangular representa para los países desarrollados.

Además sería muy deseable que estos países participaran con su gran experiencia y capacidad tecnológica en la nueva política de inversiones y expansión comercial a que se hizo referencia anteriormente.

La inflación mundial está agravando la situación de debilidad relativa que caracteriza a los países de exportación primaria. Las fuerzas del mercado no pueden corregir esta debilidad, ni resolver el problema de los recursos naturales no renovables, ni superar la grave crisis de alimentos, que no sólo se explica por el crecimiento de la población, sino por el mismo subdesarrollo. En efecto, se ha hecho muy poca investigación tecnológica en la agricultura de los países en desarrollo, principalmente en los trópicos, y ésta es una de las explicaciones del escaso aumento de la productividad. Se necesita pues una vigorosa política de productos primarios.

Por lo que antes se dijo, conviene distinguir entre las necesidades del balance de pagos y el financiamiento del desarrollo. En el caso de los países en desarrollo, las necesidades del balance de pagos, después de crecer en los próximos años, tendrán que ir disminuyendo progresivamente a medida que dicho déficit pueda irse cubriendo con el incremento de exportaciones.

Por el contrario, las necesidades del financiamiento del desarrollo van a requerir recursos mayores que en el pasado, si sólo se han de mantener las tasas de crecimiento de los últimos años. Mucho más, si se han de elevar esas tasas como parecería necesario hacerlo en gran parte de los casos para absorber con creciente productividad el incremento de la fuerza de trabajo y mejorar la precaria distribución del ingreso que prevalece en la periferia de la economía mundial.

Bien se sabe que en el pasado, ni en materia comercial ni en materia financiera la cooperación internacional ha sido suficiente. Desafortunadamente las perspectivas no son alentadoras mientras no se resuelvan los graves problemas que confrontan los centros industriales. Sin embargo, esto no será fácil ni podrá lograrse prontamente; por lo tanto, será imprescindible encontrar otras soluciones, además de las que exige la prolongación de esta emergencia.

No se trata de simples reajustes circunstanciales sino de soluciones de fondo que respondan a una nueva constelación de factores en el plano internacional. La crisis presente ha venido a agravar las serias disparidades que caracterizan el desenvolvimiento de los centros industriales y los países periféricos. Si antes se imponía atacar los factores determinantes de esa disparidad, es más necesario hacerlo ahora. La renuencia a enfrentar esta nueva realidad puede llevar a consecuencias desastrosas para todos. Alguna virtud ha tenido ya esta crisis: hacer surgir con dramaticidad situaciones que antes no se ponían notoriamente de manifiesto. Además esta crisis ha dado relevancia a un concepto de interdependencia que solía perderse de vista en las relaciones de los centros con los países periféricos durante la extraordinaria prosperidad que han vivido últimamente los centros industriales.

Tales son los problemas que he creído conveniente esbozar en términos muy generales en este breve informe. Problemas que, junto con otros, forman parte de aquella esclarecida concepción del Nuevo Orden Económico Mundial a que se refiere la reciente Sesión Especial de la Asamblea General. Pero antes de entrar en ello voy a ocuparme de la Operación de Emergencia.

## II. OPERACION DE EMERGENCIA

La Asamblea General, en su Resolución 3202 (S-VI), ha considerado la Operación de Emergencia para un período de doce meses. Esto no significa que se haya creído que el déficit de pagos de los países periféricos habría de durar tan corto tiempo. Todo indica que se prolongará por un tiempo más o menos dilatado y ésta es sin duda una de las razones por las cuales la Asamblea General resolvió crear un Fondo Especial que deberá comenzar sus actividades al comenzar el año por venir.

Mientras tanto, en el cumplimiento de la Operación de Emergencia, la Secretaría se ha limitado a considerar una lista de países más seriamente afectados por la crisis que, no solamente tienen un ingreso per cápita muy bajo, sino que además tienen que hacer frente a necesidades urgentes de importaciones esenciales sin disponer de los recursos indispensables para hacerlo.

El déficit resultante se ha estimado en unos 2 300 millones de dólares para este año y otro tanto para el año 1975. Los países de que se trata tienen un ingreso inferior a 400 dólares por habitante y la mayor parte de ellos están por debajo de la línea de 200 dólares.

Ahora bien, los restantes países en desarrollo (excluyendo naturalmente los países petroleros), tienen un déficit que, agregado al anterior, significaría un total de cerca de unos 10.000 millones por año. A pesar de ello, la exclusión de estos países de la lista se justifica momentáneamente. En efecto, se trata de países que tienen exportaciones suficientes para hacer frente al aumento de precios de las importaciones o disponen de adecuadas reservas monetarias.

/Asimismo, en

Asimismo, en muchos casos se trata de países que tienen acceso a préstamos al mercado de euro-dólares y a las facilidades especiales del Fondo Monetario Internacional (oil facilities).

Pero esta situación es naturalmente transitoria y a medida que pase un tiempo no muy largo, será también necesario atender las necesidades de estos países extendiendo a ellos las operaciones de emergencia, ya sea a través del nuevo Fondo, si cuenta con recursos suficientes, o en otras fuentes de recursos.

De todos modos, habrá que considerar desde ahora un período de transición entre la Operación de Emergencia y las de este Fondo Especial y otras fuentes de recursos así como el tiempo y las modalidades de esta transición.

### III. LA REVERSION TRIANGULAR DE EXCEDENTES PETROLEROS

Es cada vez más notorio el afán de los países desarrollados de lograr la reversión hacia ellos del excedente de los recursos petroleros, a fin de corregir su déficit de pagos exteriores. Dada la seriedad de esta situación, interesa a todos los países que pueda lograrse prontamente este objetivo. Además, es de esperar que el alivio progresivo del déficit permita a los países desarrollados participar con más holgura en la Operación de Emergencia así como en las operaciones que han de continuar después del período de doce meses encarado por la Asamblea General.

Pero no cabe duda que la solución de fondo tiene que ser otra. Los países desarrollados, como antes se dijo, tienen un gran potencial de acumulación de capital y no necesitan importarlo para continuar su desenvolvimiento. Su necesidad de capital es transitoria, mientras no puedan aumentar sus exportaciones para compensar el mayor costo de sus importaciones.

Pero tengamos en cuenta este hecho muy simple: los centros industriales no resolverán este problema tratando de aumentar sus exportaciones entre ellos. Sólo podrá lograrse este objetivo con el

/desenvolvimiento de

desenvolvimiento de exportaciones hacia el resto del mundo; por un lado, a los países petroleros, en la medida que necesiten importar más bienes provenientes de aquellos para su propio desarrollo; y por otro, a los países en desarrollo mediante préstamos e inversiones de excedentes petroleros.

Ahí está la solución fundamental: que los países exportadores de petróleo destinen una proporción cada vez mayor de sus excedentes a los países en desarrollo que no disponen de capital suficiente para mantener y acelerar su desarrollo.

Esta sería la forma más sana de reversión. Pues parte considerable de los recursos adicionales logrados por los países petroleros en virtud de los mayores precios del petróleo, volverían a los primeros en pago de nuevas exportaciones, antes que por la importación de un capital que sólo necesitan temporalmente. La reversión no se haría pues directamente, sino indirectamente, a través de los países en desarrollo, que emplearían los recursos petroleros recibidos en forma de préstamos e inversiones, en aumentar sus importaciones de bienes de capital y otros bienes necesarios para su desarrollo provenientes de los centros industriales.

Las ventajas de esta solución triangular del problema de la reversión son evidentes:

- Los países en desarrollo dispondrían de recursos financieros adicionales para acelerar su desarrollo.

- Los países desarrollados volverían a captar los recursos que fluyen hacia los países petroleros mediante el aumento de sus exportaciones antes que con operaciones de endeudamiento.

- Los países petroleros encontrarían un amplio y diversificado campo de empleo de sus excedentes de recursos financieros.

Es muy explicable que los países desarrollados pongan el acento en la reversión directa hacia ellos de los recursos petroleros, sin considerar esta otra forma de reversión indirecta o triangular. Lo es, sobretodo, por el apremio de las circunstancias, pues esta reversión triangular requiere tiempo y cuidadosa preparación. Es también explicable que los países petroleros prefieran, por ahora, revertir tales recursos, en una u otra forma en los países desarrollados, donde hay toda una infraestructura financiera preparada para recibirlos.

/Como ya

Como ya se dijo la reversión directa tiene, por lo demás, importancia fundamental en un período de transición. Pero si se convirtiera en fórmula permanente, se habría malogrado una gran oportunidad de transformar el orden de cosas existente en el plano internacional. La Resolución 3202 (S-VI) de la Asamblea General se ha propuesto conseguirlo. Y ello impone la necesidad de trazar una nueva política de cooperación, tanto en el campo comercial como en el financiero y tecnológico.

El desplazamiento extraordinario de una parte considerable del poder financiero del mundo a los países petroleros, ofrece el medio más eficiente para impulsar esa transformación. Medio necesario pero no suficiente, como se verá más adelante.

Los países petroleros tienen pues la oportunidad histórica de participar activamente en la construcción de un nuevo orden. Pero no podría pedírseles que hagan frente a ello si esta transformación no responde clara y efectivamente a los intereses de su propio desarrollo. Este es un punto de la mayor importancia que conviene esclarecer.

Ante todo, los países petroleros, con un gran sentido de previsión, están pensando en su futuro, en su propia transformación. Saben muy bien que las reservas petroleras irán debilitándose y se preparan para responder, tarde o temprano, a la eventualidad de un agotamiento. Son dos formas principales en que esa previsión se manifiesta. Por un lado estos países han manifestado su propósito de dar gran impulso a la producción agrícola y a la industrialización. Por otro lado es clara su intención de buscar empleo productivo en el exterior de sus recursos excedentes a fin de tener una fuente de recursos financieros externos que vaya compensando con el andar del tiempo, la disminución de las exportaciones de petróleo.

Si se mira hacia el futuro, la dispersión geográfica de los préstamos e inversiones de recursos petroleros, en la amplia gama de países en desarrollo, tiene una gran significación. Pues entraña nuevas relaciones de poder muy diferentes que las que conciernen a los grandes centros. Es cierto que los países petroleros han adquirido un peso considerable. Pero este peso podrá ir debilitándose a medida que el desenvolvimiento de otras formas de energía disminuya

/la dependencia



la dependencia del petróleo. No se volverá ciertamente al estado de cosas preexistente, pero no cabe duda que las relaciones de poder se moverán nuevamente en favor de los países desarrollados. Lo cual pone de relieve la trascendencia de la opción que hoy se presenta a los países petroleros, además de las consideraciones de interés a que se hizo referencia hace algún momento. En el juego futuro de las relaciones de poder, tendrá una significación muy diferente el que el excedente de recursos petroleros se concentre principalmente en los países desarrollados o que se extienda de más en más a los países en desarrollo. Opción entre concentración o pluralidad.

Si en los próximos años se logra encauzar hacia los países en desarrollo una proporción creciente de los excedentes financieros del petróleo, se habrá contribuido a resolver un problema que, como otros atinentes a la cooperación internacional, ha quedado sin resolver. Más aun, ha empeorado. Me refiero a la transferencia de recursos financieros de los países desarrollados a los países en desarrollo. Cuando al principio de los setenta la Asamblea General recomendó una transferencia oficial neta equivalente al 0.7% del producto bruto de los primeros, la proporción era de 0.51%. En 1973 había descendido a 0.30%.

El enardecimiento de la pugna distributiva interna que la inflación ha traído consigo en los países desarrollados y su déficit de pagos exteriores, no permiten abrigar esperanzas acerca de una mejora pronta y substancial de esta lamentable situación. La movilización del excedente petrolero podría cumplir y superar este objetivo. Sin embargo, esto no ha de interpretarse como si la cooperación de los países desarrollados habría dejado de ser necesaria en los próximos años. Todo lo contrario. Puede ser muy importante, como se verá en seguida.

Se dijo más arriba que los países en desarrollo más afectados por la crisis - especialmente aquellos que tienen un ingreso por habitante inferior a 200 dólares por año - seguirán necesitando ayuda financiera mientras no puedan elevar el ritmo de sus exportaciones para hacer frente al mayor precio de sus importaciones. Se dijo también, que los demás países en desarrollo, si bien no tienen

/momentáneamente serias

momentáneamente serias dificultades de balance de pagos, éstas no tardarán en presentarse. Así pues, si en el pasado fue indispensable introducir elementos de liberalidad en los préstamos internacionales, en cuanto al interés y las amortizaciones, será mucho más necesario ahora, a fin de ayudar a los países más afectados posiblemente en un período dilatado de tiempo.

Esto concierne tanto a las operaciones de emergencia, que tendrán que prolongarse en el tiempo y extender su amplitud, como al financiamiento de proyectos y planes de desarrollo. En cuanto a lo primero, ciertas operaciones que se están realizando en una u otra forma con excedentes petroleros (directamente o a través del Fondo Monetario Internacional y del mercado de euro-dólares), tienen vencimiento que por su relativa cortedad plantearán un serio problema en muchos casos. Será necesario consolidar estas deudas con dilatados plazos y bajos intereses. Idéntica observación cabría hacer en cuanto a los préstamos de financiamiento. Bien se sabe que un buen número de países en desarrollo se encuentran sobrecargados de pesadas amortizaciones, además de otros egresos financieros. Como quiera que se reajusten los servicios, habría que evitar que en el financiamiento de los próximos años se repitan otra vez estos errores e imprevisiones del pasado.

La vista se vuelve entonces hacia los excedentes petroleros. Las operaciones de emergencia que se están realizando con estos recursos entrañan elementos poderables de liberalidad. Pero conviene encarar este aspecto en forma ecuánime. Los países petroleros no son países ricos. Tienen por delante enormes problemas de desarrollo y con visión realista del futuro se preocupan del rendimiento de los excedentes que colocan fuera de sus fronteras. No podría pues esperarse que ellos solos tomen la responsabilidad del esfuerzo de liberalización de sus operaciones a los países económicamente más débiles, tanto en lo que concierne al balance de pagos como a las operaciones de financiamiento del desarrollo a largo término.

/Aquí es

Aquí es donde se necesita la cooperación de los países desarrollados. Más arriba se dijo que la reversión triangular de los excedentes petroleros - a través de los países en desarrollo - contribuirá a cubrir progresivamente el déficit exterior de aquéllos con el acrecentamiento de sus exportaciones. Las relaciones de interdependencia en el plano internacional son aquí muy claras. Los países desarrollados podrán resolver el serio problema del déficit en la única forma sana de hacerlo, y es pues legítimo solicitarles su cooperación. Se concibe así que mientras circunstancias adversas hagan difícil alcanzar aquel objetivo del 0.7%, puedan conceder un subsidio de interés, no solamente en sus propias operaciones, sino también en las operaciones realizadas con excedentes petroleros. La incidencia de este subsidio sobre el balance de pagos sería relativamente pequeña en relación al efecto positivo de la reversión triangular.

Desde luego, se conciben otras fórmulas sobre las cuales no cabría explayarse aquí. Lo esencial es que se llegue a una política en esta materia que articule los esfuerzos de todas las partes en juego: países desarrollados, países petroleros, países en desarrollo.

Acerca de estos últimos, no podría dejar de mencionar una gran preocupación. Si bien es cierto que la cooperación financiera internacional ha sido muy precaria, no lo es menos que los países en desarrollo, salvo en algunos casos, no han movilizad o intensamente su potencial de recursos internos de inversión. En efecto, aquellos países que pudieron haberlo hecho no suelen haber usado en grado suficiente su potencial de acumulación de capital. La penetración de la sociedad de consumo, la imitación de las formas de consumo de los centros industriales por los estratos sociales superiores y también por los intermedios, conspira contra la acumulación interna de capital que es indispensable para eliminar progresivamente la sociedad de infraconsumo en donde queda rezagada una parte considerable de la población. Hay pues que integrar el potencial interno de acumulación en el esfuerzo triangular de financiamiento del desarrollo.

Resumiendo lo que dije anteriormente, es muy importante el papel que podrían desempeñar los tres grupos de países al movilizar sus recursos financieros a fin de mantener y acelerar el ritmo de crecimiento de los países periféricos en desarrollo, cumpliendo así un objetivo que no se ha logrado anteriormente. Desde luego la canalización de recursos financieros de mayores dimensiones que en el pasado no constituye un problema simple. Sin embargo en el plano internacional, como en el regional, y el subregional, se ha acumulado una experiencia considerable en las instituciones financieras existentes y también se ha formado una conciencia muy clara de algunas de las fallas de esta experiencia. Dada la naturaleza de este informe no he entrado en este aspecto ni en el papel que en todo ello podría desempeñar el Fondo Especial.

Sin embargo, quisiera subrayar especialmente no sólo lo que podrían hacer en esta materia los exportadores de petróleo y los centros industriales sino también las grandes responsabilidades de los países en desarrollo, como lo hice anteriormente. Esta responsabilidad no solamente concierne a la movilización de recursos financieros sino a la necesidad de lograr una participación cada vez mayor en la corriente creciente del comercio internacional. No vacilo en decir que una gran parte del esfuerzo financiero perdería sus efectos si los países en desarrollo no promueven su comercio recíproco y contribuyen así a transformar la estructura del comercio internacional además de las medidas que en tal sentido debieran tomar los países en desarrollo. Esta es la materia de la siguiente sección.

#### IV. CAMBIOS ESTRUCTURALES EN EL COMERCIO INTERNACIONAL

Está ya plenamente demostrado por la experiencia que la industrialización de los países en desarrollo no puede cumplirse eficazmente, con un costo social razonable, en compartimientos estancos. La industrialización de los países en desarrollo requiere el intercambio de manufacturas no sólo con los países desarrollados sino también entre ellos.

/Los países

Los países desarrollados han sido generalmente renuentes a permitir que los países en desarrollo participen activamente en las corrientes mundiales de intercambio industrial. Este intercambio ha adquirido un impulso extraordinario en los dos últimos decenios, pero han quedado a la zaga los países en desarrollo, con algunas excepciones recientes de países periféricos que han tomado medidas positivas de estímulo, a fin de vencer aquella renuencia.

Si esto ha ocurrido cuando el crecimiento de los países desarrollados ha alcanzado el ritmo extraordinario de tiempos recientes, no podría esperarse un cambio fundamental en los próximos años. Las proyecciones de la OECD para los países que integran esta Organización indican la probabilidad de tasas sensiblemente inferiores a las del pasado. Parecería pues prudente buscar otras formas de expansión del intercambio industrial mediante el desenvolvimiento del intercambio recíproco entre los países periféricos.

Aquí se presenta un papel muy importante para los países petroleros. El intercambio industrial con los países en desarrollo y de estos entre sí ofrece un enorme potencial. Una política de inversiones que, entre otros objetivos, contribuya a desenvolver este potencial, tendría un gran significado en la construcción de un nuevo orden económico mundial.

La necesidad de un amplio y creciente intercambio entre los países en desarrollo es algo que no se discute más, sobre todo en los países en que se han ido agotando las posibilidades de una substitución neta de importaciones. Más que responder a designios de estrecho nacionalismo económico, la industrialización sustitutiva ha sido impuesta por condiciones adversas de la economía internacional (la gran depresión, la segunda guerra, la postguerra). Y cuando estas condiciones adversas han desaparecido, los países desarrollados - bien lo sabemos - no se han mostrado dispuestos a abrir francamente sus puertas a las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo. Ni estos, hasta tiempos recientes y salvo algunas excepciones, han seguido una política vigorosa de exportación no solo hacia los países desarrollados sino también entre ellos.

/Como las

Como las perspectivas futuras concernientes a un cambio fundamental de actitud de los países desarrollados no son muy alentadoras, según ya se dijo, se plantea nuevamente en términos más imperiosos que en el pasado, el problema del intercambio recíproco entre países en desarrollo, a fin de estimular un sano proceso de industrialización.

Debería pues adquirir más impulso el empeño incesante de las Naciones Unidas y especialmente UNCTAD y de las Comisiones Económicas Regionales de estimular el intercambio recíproco en agrupaciones subregionales o regionales o en un más amplio plano interregional.

Hay que reconocer que el esfuerzo cumplido es muy inferior a las posibilidades de hacerlo. Los intereses creados, el temor a la competencia, la incertidumbre de los resultados, han sido factores que contribuyen a explicar la resistencia a entrar resueltamente en una política de intercambio recíproco, si se exceptúan algunos casos de arreglos subregionales.

Sin embargo, hay que reconocer que una política de intercambio recíproco requiere impulsos dinámicos que han faltado y que podrían ahora entrar en juego dentro del concepto triangular de reversión de excedentes petroleros.

Hay dos formas de impulsos dinámicos que están estrechamente ligados entre sí: la demanda de importaciones y las inversiones necesarias para satisfacerlas.

La experiencia demuestra que una agrupación de países que se empeñan en acrecentar su intercambio recíproco (cualquiera que fuere su amplitud geográfica), requiere el impulso de una muy activa demanda de importaciones provenientes de los países participantes. Pero es muy difícil que ello ocurra así pues ningún país está dispuesto a tomar el riesgo de aumentar así sus importaciones de los otros cuando, como sucede generalmente, todos ellos por lo general están dominados por una tendencia persistente al desequilibrio exterior por factores bien conocidos.

/Ahora bien,

Ahora bien, los países petroleros están en condiciones de dar el dinamismo que faltaba. Si promueven o participan en arreglos de intercambio recíproco encaminados a la formación progresiva de mercados comunes, pueden dar un gran impulso a la demanda de bienes primario y manufacturados de los otros países participantes. Las circunstancias son ahora muy propicias pues los países petroleros han manifestado su determinación de emplear todos sus recursos en acelerar su ritmo de desarrollo. Ello requiere elevar el ritmo de sus importaciones, generalmente con intensidad mayor que el ritmo de desarrollo. Pues bien, si una parte creciente de estas importaciones provienen de otros países participantes, el efecto dinámico podrá ser considerable. Ello requiere sin embargo una serie de condiciones debidamente articuladas:

- Un cuadro adecuado de política comercial basado en la progresiva reducción o eliminación recíproca de tarifas y restricciones con carácter preferencial, y en acuerdo de especialización o complementación, principalmente en las industrias dinámicas.

- Una política de inversiones que además de otros objetivos se dirija a la implantación y desenvolvimiento de actividades industriales y agrícolas para responder a la demanda de los países participantes y las posibilidades de exportación al resto del mundo.

- La concertación de arreglos de pagos que ayuden a conseguir la reciprocidad del intercambio.

Lo primero no necesita mayores explicaciones en este lugar. Pero si la política de inversiones, para lograr el objetivo señalado y promover, en esta y otras formas, la aceleración del desarrollo.

La existencia de una fuente independiente de financiamiento gracias a los excedentes del petróleo haría posible que las agrupaciones de intercambio recíproco formen sus propias compañías multinacionales, en las que países petroleros participarían con países en desarrollo, los cuales movilizarían también sus propios recursos financieros. Estas empresas comunes (joint ventures) podrían vincularse en una u otra forma, a las corporaciones transnacionales que tanta importancia han adquirido en el mundo, sea en la producción

y en el intercambio, o en la transferencia de tecnología. Esa fuente independiente de financiamiento podrá mejorar notablemente el ahora muy débil poder de negociación de los países en desarrollo.

La solidez y seguridad de estas inversiones en que convergen distintos intereses dependerá no solamente de las condiciones básicas en que se realicen, sino también del establecimiento de nuevas reglas del juego para evitar los errores y abusos del pasado, especialmente en lo que atañe a la explotación de recursos naturales no renovables. Este es un asunto que preocupa mucho a las Naciones Unidas.

Debo mencionar de pasada que la posibilidad de que las corporaciones transnacionales dominaran el mercado ha sido también un elemento negativo en la marcha hacia un mercado común latinoamericano. Esto podría evitarse mediante esas empresas comunes entre países petroleros y países en desarrollo.

En cuanto a los arreglos de pagos, conviene subrayar su importancia como instrumento de apoyo a la reciprocidad comercial, más que como un objetivo monetario. Conviene explicarlo brevemente. Si un país petrolero acrecienta sus importaciones provenientes de otros países participantes, podría sobrevenir un desequilibrio de ventajas comerciales, a pesar del cuadro de reciprocidad. En efecto, las necesidades de los países en desarrollo de importar desde el resto del mundo son crecientes y será muy fuerte la propensión a emplear allí los dólares o derechos especiales de giros (DEGS) recibidos por las compras de los países petroleros. En tal caso podría debilitarse el sentido de reciprocidad.

Aquí tiene que desempeñar su papel un arreglo de pagos. No es este el lugar, ni la oportunidad, para esbozar un proyecto ni mucho menos entrar en pormenores técnicos. El asunto, por lo demás, requiere detenida discusión. Pero sí quiero destacar un punto para mí esencial. No concibo este arreglo como un mecanismo cerrado. Si se ha de cumplir la reversión triangular, es esencial que los dólares o DEGS petroleros vuelvan en gran parte a los países desarrollados de donde han salido originariamente. Pero también lo es que antes de hacerlo cumplan una función multiplicadora gracias al mecanismo de una agrupación de



comercio recíproco. Así, los fondos recibidos por un país participante por las compras de países petroleros en forma de moneda de cuenta (expresada en dólares o DEGS), deberán emplearse por el país receptor en realizar importaciones provenientes de otros países participantes y estos hacer lo mismo. En esto consiste la función multiplicadora.

La convertibilidad deberá ser elemento primordial en esta función multiplicadora. En efecto, conviene que en el arreglo de pagos se establezca que cuanto mayor sea el volumen de compras de un país, dentro de la agrupación, más grande será la cantidad de moneda de cuenta que pueda convertirse oportunamente en dólares o DEGS. De esta manera, los fondos empleados en importaciones provenientes de otros países participantes por los países petroleros, volverán en última instancia, y en gran parte a los países desarrollados, como antes se dijo, pero una vez que se hubiera recorrido este circuito multiplicador.

Es obvio que ningún arreglo comercial y de pagos podría a la larga tener éxito si los países petroleros no participan activamente en las ventajas recíprocas. Esto tiene que ser el resultado en gran parte de una política de inversiones en que se combinan principalmente los esfuerzos de los exportadores de petróleo y de los países en desarrollo para promover actividades que pueden responder a la demanda creciente de todos los países participantes, como a las oportunidades de exportación al resto del mundo. Esto tiene que vincularse desde luego a una política adecuada de liberalización.

La misma consideración podría extenderse a aquellos países participantes que no se encuentran en condiciones de obtener plenamente las ventajas de la reciprocidad.

La convicción que reflejan las páginas anteriores acerca de la necesidad de desenvolver ampliamente el intercambio recíproco entre países en desarrollo no significa que no haya de proseguirse intensos esfuerzos para liberalizar las importaciones de los centros industriales provenientes de los países en desarrollo, tanto de productos primarios como de manufacturas. En la medida que esos esfuerzos lleguen a resultados concretos mayores serán las posibilidades de aceleración del desarrollo de los países periféricos.

## V. HACIA UN NUEVO ORDEN ECONOMICO

No se ha pretendido en este informe soslayar la gravedad de esta crisis y la urgente necesidad de tomar medidas para encararla. Pero a la vez he tratado de llamar la atención acerca de la necesidad de explorar las grandes oportunidades que se presentan de encaminar esfuerzos convergentes de los tres grupos de países hacia el nuevo orden económico mundial a que aspira la Asamblea General de las Naciones Unidas. Nuevo orden en que deberán atenuarse progresivamente las grandes y crecientes disparidades que caracterizan el proceso de desarrollo. Dista mucho de haberse cumplido aquella esperanza muy difundida hace algunos decenios según la cual el juego espontáneo de las fuerzas de la economía irradiaría la prosperidad de los centros a toda la periferia de la economía mundial.

Hay sin embargo en este concepto una simplificación excesiva. La disparidad ha ocurrido entre por un lado los centros y aquellos sectores sociales más o menos limitados de los países periféricos que han logrado las ventajas del desarrollo y, por otro, la gran masa de la población que en estos países ha quedado económica, política y socialmente rezagada.

El nuevo orden mundial seguiría asentándose como el orden prevaleciente sobre fundamentos muy precarios si se circunscribiera el problema a las relaciones entre los centros y los países periféricos y no se atacara simultáneamente la desigualdad social cada vez mayor en el seno de estos últimos.

Penetran de más en más en ellos las formas de consumo de los países desarrollados en los estratos sociales que, en una u otra forma, han logrado captar para sí el fruto de la mayor productividad que el adelanto de la técnica productiva trae consigo. Hay un verdadero fenómeno de internacionalización de la así llamada sociedad de consumo entre centros y sectores privilegiados de la periferia, mientras en ésta, una gran masa de la población se perpetúa en el grave anacronismo de la sociedad de infraconsumo.

/La conclusión

La conclusión es clara y terminante. No será suficiente una nueva política de cooperación internacional en materia financiera, comercial y tecnológica. Sus efectos serán limitados si no van acompañados en la periferia de una vigorosa política de desarrollo interno con fuerte sentido social.

Debiera ser punto esencial de esta política una intensa acumulación de capital en inversiones económicas y sociales. La participación de los centros en este proceso acumulativo no sólo ha sido insuficiente, sino que también ha respondido en buena parte a las exigencias de aquella internacionalización de la sociedad de consumo en los sectores privilegiados de los países en desarrollo. La movilización triangular de los excedentes petroleros no resolverá el problema de fondo del desarrollo periférico si la afluencia de recursos financieros del exterior, antes que estimular una mayor acumulación interna, lleva a dispensar de la necesidad de este esfuerzo interno.

Pero hay que decirlo francamente. Este mayor esfuerzo de acumulación interna es incompatible con el desenvolvimiento contenido de la sociedad de consumo en los países en desarrollo.

No es este un objetivo que pueda conseguirse por el solo juego de las fuerzas del mercado. Ni tampoco son estas suficientes para crear el tipo de relaciones entre centros y periferia exigido por un nuevo orden mundial.

Pero el problema que plantean las fuerzas del mercado, libradas a su propio desenvolvimiento, va mucho más lejos. Las fuerzas del mercado, por eficaces que sean en un ámbito económico y social limitado - como lo son indudablemente - carecen de horizonte de tiempo. No anticipan ni tienen en cuenta en sus cálculos de costo-beneficio, por afinados que sean, las consecuencias futuras de su actuación. El caso de la contaminación es prueba manifiesta de ello. Como lo es también el empleo socialmente irresponsable de recursos naturales no renovables. Es necesario modificar las condiciones básicas en que operan, para que las fuerzas del mercado puedan alcanzar eficacia desde el punto de vista colectivo. Se necesita

/combinar la

combinar la acción de las fuerzas del mercado con una política deliberada para obrar sobre ellas y crear condiciones adecuadas para su desenvolvimiento.

Está a la vista el caso dramático del petróleo. No obstante tratarse de un recurso escaso, el incentivo de ganancia ha provocado una explotación abusiva y los precios reales de este producto se han deteriorado persistentemente en relación a las manufacturas de los centros con graves consecuencias por demás conocidas. Es claro que las fuerzas del mercado traerían el alza de los precios a medida que se agotaran los yacimientos. Pero es obvio que de haberse esperado este acontecimiento hubiera traído consecuencias más serias aún que la crisis presente. No había pues otra salida que la negociación o las medidas unilaterales a fin de llegar a una política de largo alcance. De haber existido esta política el alza del petróleo pudo haber tenido acaso otro ritmo y otras dimensiones.

Los centros industriales han sido generalmente renuentes a negociar en materia de productos primarios y los países en desarrollo por su misma situación de debilidad relativa, han sufrido las consecuencias de ello. No se trata solamente de atenuar las continuas fluctuaciones de sus precios o compensar sus efectos, sino también de mejorar la relación de precios de los productos primarios con las manufacturas de los centros cuando los precios bajos son consecuencia de una debilidad originaria fundamental en algunos países en desarrollo. Tal es el caso de productos tropicales en que los bajos salarios y la abundancia de tierra disponible han creado inicialmente una relación inequitativa que se ha mantenido a lo largo del tiempo.

La relación de precios de los recursos naturales que no reflejan su verdadera escasez, y la de aquellos productos que han tenido una relación originaria adversa, han permitido a los centros mantener una posición ventajosa en su relación con la periferia, en desmedro del potencial de acumulación de capital de esta última, aun cuando las fuerzas del mercado se desarrollaran sin limitaciones, lo que no ha sucedido con frecuencia. Fenómeno que se agrava cuando en el trasfondo

/de esas

de esas fuerzas hay un juego muy desigual de relaciones de poder que permite a los centros captar una cuantía de ingresos periféricos superior a lo que correspondería por la participación de sus empresas en el proceso productivo.

Hace falta una política previsora de productos primarios. Sin duda que es más urgente en materia de alimentos. Entre otras medidas fundamentales es de esperar que se llegue a acuerdos de estabilización basados en la constitución de existencias reguladoras, hasta ahora muy resistidos. Ello es de gran importancia, pero hay algo más de fondo. La mayor parte de las tierras disponibles están en los trópicos, de agricultura primitiva y de escasa productividad, en general. La investigación tecnológica apenas ha llegado allí, porque no llega espontáneamente a los sectores pobres. Ni estímulos, ni tecnología. La crisis de alimentos tenía que venir fatalmente!

Es claro que si el ritmo de crecimiento demográfico hubiera sido menor acaso se habría postergado esta crisis de alimentos. Sin embargo, reducir el problema del desarrollo al control de la multiplicación humana significa desconocer que el desarrollo representa un complejo de elementos en que el demográfico es uno de ellos, y bien importante; y que sólo con una estrategia global en el plan nacional e internacional, puede atacarse con eficacia.

Los términos de esta estrategia han cambiado fundamentalmente y cuanto antes se reconozca la profundidad del cambio tanto mejor podrá encaminarse la marcha hacia el nuevo orden económico mundial.

Todo parece indicar que el ritmo de crecimiento de los centros se va a debilitar, por lo menos en lo que resta de este decenio. Lo cual tendrá consecuencias muy adversas para los países periféricos - salvo los países petroleros y mineros. Pero también tienen los países petroleros la posibilidad de atenuarlas y llegar a superarlas con una nueva política de cooperación.

Si los centros han sido renuentes en el pasado a participar activamente en esta política lo serán más aún en la situación en que se encuentran. Hay pues que buscar nuevas fórmulas que respondan al desplazamiento del poder financiero del mundo y que respondan asimismo

/tanto al

tanto al interés de los centros como al de los países periféricos. Se ha tratado de esbozar superficialmente esas fórmulas en estas páginas. Se basan en la coincidencia de intereses fundamentales y en la necesidad de medidas convergentes para hacer frente a la nueva realidad. Si contribuyen a provocar la discusión de los problemas que allí se plantean, habrán cumplido el objetivo que se tuvo al escribirlas.

16 de octubre de 1974