

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA



NACIONES UNIDAS

SERVICIOS DE INFORMACION

Avenida PROVIDENCIA 871, SANTIAGO, CHILE

Cable : UNATIONS - SANTIAGO, Casilla 179 D

15 de Octubre de 1962

ANO VIII - N° 4

NOTICIAS DE LA CEPAL

LAS NACIONES UNIDAS Y EL DESARROLLO ECONOMICO

Declaraciones del Subsecretario de Asuntos Económicos y Sociales, señor Philippe de Seynes, ante la Comisión Económica de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 26 de setiembre de 1961, en Nueva York.

1962

" DOS PALABRAS "

En un mundo en que se está acentuando cada vez más la tendencia hacia la integración regional, la Asamblea General de las Naciones Unidas constituye el único foro casi universal donde pueden reflejarse y apreciarse en conjunto las diversas reacciones ante los acontecimientos que se están desarrollando en el campo económico internacional.

Asimismo, recae sobre las Naciones Unidas la enorme responsabilidad de tratar de armonizar las diferentes posiciones, encontrando fórmulas que faciliten la acción internacional colectiva destinada a fomentar el desarrollo económico y social de todos los pueblos.

En este sentido cobran especial trascendencia y actualidad las recientes declaraciones formuladas por el Subsecretario de las Naciones Unidas, señor Philippe de Seynes, cuyo texto reproducimos en esta entrega de "NOTICIAS DE LA CEPAL".

DECLARACIONES DEL SUBSECRETARIO DE ASUNTOS ECONOMICOS Y SOCIALES,
SR. PHILIPPE DE SEYNES, ANTE LA SEGUNDA COMISION (ECONOMICA)
DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS,
EL 26 DE SETIEMBRE DE 1962, EN NUEVA YORK.*

Las Naciones Unidas y el Desarrollo Económico

Creo que el debate general sobre los grandes problemas económicos del momento ha adquirido en los últimos años una importancia creciente. En un período de cambios rápidos y a veces fundamentales, en el que ciertos organismos intergubernamentales limitados y más homogéneos que el nuestro han llegado a establecer métodos de análisis críticos, consultas mutuas y estudios en común de problemas que en ocasiones trascienden, al menos por sus consecuencias, de las regiones geográficas en que dichos órganos operan, la Asamblea General de las Naciones Unidas representa el único foro casi universal en el que ciertas partes pueden expresarse sin recurrir a la representación, y en el que las diversas reacciones ante los acontecimientos pueden ser apreciadas en una perspectiva de conjunto. Sin duda nuestros debates no han alcanzado hasta el momento el grado de concentración, de intensidad y de organización que les daría completa eficacia. Sin embargo, tales objetivos no se alcanzan de la noche a la mañana y basta con que se pueda comprobar de un año a otro que el eco de la voz de la Asamblea se escucha cada vez con más claridad e insistencia en los círculos donde se adoptan las grandes decisiones económicas.

El debate del año en curso podría representar, en relación con los precedentes, un sensible progreso. En efecto, comienza bajo ciertos auspicios que pueden asegurarle un lugar destacado en los anales de esta Organización.

* Discurso pronunciado con ocasión de la apertura del debate general sobre los siguientes temas: Informe del Consejo Económico y Social; Consecuencias Económicas y Sociales del Desarme; Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo; Desarrollo Económico de los Países Insuficientemente Desarrollados; Cuestión de la Celebración de una Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo; Medidas Internacionales que Contribuyan a Contrarrestar las Fluctuaciones de los Productos Básicos; Soberanía Permanente sobre los Recursos Naturales; y, la Declaración de la Conferencia del Cairo de los Países en Vías de Desarrollo.

Se trata del primero de una serie de debates en los que se examinarán los progresos de un "decenio para el desarrollo" cuya comienzo fue solemnemente proclamado aquí mismo el año último. Una de las contribuciones más útiles que la idea de ese Decenio podría hacer a la eficacia de nuestras actividades, consistiría en preparar métodos para el estudio sobre examen crítico de lo que se podría denominar "el comportamiento" de la comunidad internacional con respecto a los objetivos generales del desarrollo económico, así como a los objetivos más precisos que de cuando en cuando han podido ser propuestos por la Asamblea y por el Consejo Económico y Social. Si se pudieran aislar los criterios y los procedimientos que permiten apreciar con más exactitud no sólo el curso de los acontecimientos sino también los esfuerzos hechos para dominarlos, tanto en la esfera nacional como en la internacional, nuestras decisiones anuales podrían apoyarse en una base más sólida y mejor definida, su formulación podría compilarse en una serie de textos mejor ordenados de los que se deducirían con más claridad las líneas generales de nuestra actividad.

Otra razón que permite abrigar esperanzas con respecto al actual período de sesiones radica en la decisión adoptada el verano último por el Consejo Económico y Social en el sentido de convocar a una conferencia sobre comercio y desarrollo económico. Esa decisión hubiera sido importante en cualquier situación, y lo es aún más, si se recuerdan las reticencias, las reservas e incluso la resistencia que hasta ahora han impedido a esta Organización expresarse sobre los problemas del comercio exterior, por inherentes que fueran a su misión, salvo de una manera episódica o accidental. Ya había llegado el momento de que se invirtiese esa tendencia. En una época de grandes cambios se deben proteger ciertos intereses fundamentales, sobre los cuales esta Organización, a mi juicio, debe velar más que ninguna otra entidad. Las perspectivas de nuestras actividades se han ampliado repentinamente. Ahora no nos resta sino poner en marcha el proceso de preparación que haga de esta conferencia un acontecimiento útil, tal vez incluso histórico. La Conferencia de El Cairo constituye al respecto un precedente que tenemos que estudiar con cuidado por cuanto, con espíritu constructivo, abarca una vasta esfera que debemos continuar explorando ahora.

Por último, en nuestros debates del año en curso, y creo también en los de los años venideros, debe reflejarse la influencia benéfica del informe sobre las

consecuencias económicas y sociales del desarme. Las conclusiones unánimes de los expertos sobre este punto deberían contribuir a acabar con una tesis particularmente siniestra y odiosa que se hace sentir o que influye todavía en muchas personas y que se basa en una pretendida correlación entre la prosperidad económica y la acumulación de armas mortíferas. A mi juicio, trabajos tales como los que han procedido a efectuar los expertos, tienen un efecto purificador; contribuyen a purificar la atmósfera en la que hay que adoptar decisiones tanto económicas como políticas. Al mismo tiempo, el informe, lejos de inducirnos a la inercia o a la complacencia, nos incita a la vigilancia y al estudio, en espera de un acontecimiento del que ciertos aspectos exigirán una intensa acción concertada.

Situación económica actual

Conviene que dispongamos de estos alicientes, porque si nos limitamos al examen de la situación actual, como es costumbre hacer al iniciarse este debate, no podemos sentir un optimismo sin reservas.

En el curso de los últimos meses, ha continuado progresando la producción en el mundo en general, pero se han descubierto fácilmente puntos débiles en varios sectores de la economía.

La mayoría de los países de economía planificada continúan registrando tasas elevadas en el crecimiento del ingreso nacional bruto y aún más en el del sector industrial. Se ha manifestado asimismo un alza de salarios. Como ocurre con tan gran frecuencia, la expansión de la agricultura y, en particular, de la producción de ganado, sigue siendo el punto débil. En la China Continental, las dificultades agrícolas han repercutido gravemente en el desarrollo económico general y han provocado una revisión radical de los objetivos del desarrollo industrial.

La situación, en los países menos desarrollados, no es particularmente alentadora. La tendencia generalmente expansionista de la economía mundial no se ha traducido por ningún progreso señalado de la demanda de sus bienes de exportación tradicional. La curva de los precios de las materias primas sigue una tendencia obstinada a la baja, y el examen de las condiciones que determinan ésta no revela ningún signo anunciador de una vuelta a la normalidad. En 1961, esta baja era de un 3% aproximadamente con relación a 1960, y esta baja atenuaba considerablemente el efecto de la expansión del volumen de las exportaciones de manera que la masa de los ingresos en divisas aumentaba insuficientemente.

En América del Norte, los índices de los últimos meses confirman el restablecimiento de la producción, pero sigue planeando la incertidumbre sobre la perspectiva a corto plazo. Incluso en esta fase avanzada de la fase ascendente del ciclo, la capacidad productiva disponible podría sostener un nivel de la demanda total considerablemente más elevado que el que actualmente prevalece. La actividad de la Europa Occidental continúa dando prueba de un impulso superior, ya que la producción se ha mantenido en un movimiento ascendente durante todo el primer semestre. Un auge repentino en el sector del consumo privado así como gastos públicos crecientes han constituido los resortes principales de expansión en la fase reciente. Pero en todas partes, de un modo u otro se ha manifestado en los precios una tendencia al alza, tendencia que a veces ha sido incluso bastante acentuada. Debido a los niveles elevados del empleo y a la escasez de mano de obra calificada, desde ahora se hace sentir una tensión bastante severa en los salarios y el problema de mantener el equilibrio interno se hace cada vez más urgente.

Como el nivel de los precios y el de los salarios mostraba gran estabilidad en los Estados Unidos, cierta divergencia en la evolución de las dos grandes zonas industriales del mundo ha conducido a reajustes que en sí han producido algunos efectos favorables. Como las importaciones de los países de Europa Occidental han aumentado mientras que sus exportaciones hacia el resto del mundo han permanecido estacionarias, dicha región ha cesado de acumular reservas de cambio, y la sangría anteriormente observada en los Estados Unidos se ha atenuado de manera considerable. Así ha desaparecido un tema candente de preocupaciones. Se está restableciendo un equilibrio mejor en los pagos internacionales, y la opinión de los banqueros, cuya influencia se ha hecho esencial con la vuelta a la convertibilidad, parece desechar resueltamente la hipótesis de convulsiones próximas en los mercados de divisas. Este optimismo se debe sin duda alguna no sólo a la evolución que se ha producido en la situación relativa de las dos zonas industriales, sino también por la voluntad y la imaginación de que han dado pruebas los principales países industriales para preparar, gracias a toda una serie de arreglos concertados bajo los auspicios del Fondo Monetario Internacional, una acción concreta destinada a conjurar la amenaza de una nueva crisis de divisas. Hace algunos días, en la reunión de los Gobernadores del Banco Internacional y del Fondo Monetario, el Sr. Per Jacobsson tomaba nota complacido de la evolución a largo plazo que, a su juicio, debería conducir a un equilibrio duradero.

Sin embargo, el ambiente de estas reuniones de Washington no reflejaba una euforia complaciente. No era posible olvidar que, tanto en los Estados Unidos como en el Reino Unido, los progresos realizados hacia el equilibrio externo continuaban proyectándose sobre un fondo que se caracterizaba por una utilización insuficiente de la capacidad productiva. En ambos países, el temor de ver cómo las importaciones, al menos a breve plazo, aumentan en mayor proporción, y más rápidamente que las exportaciones, ejerce un efecto de inhibición que retrasa la adopción de una política resueltamente orientada hacia la expansión económica. Por consiguiente, aunque la situación actual en los mercados monetarios refleja un retorno a la calma tras un período agitado, el problema de la liquidez internacional continúa ocupando la mente de muchas personas. La propia confianza que actualmente se observa podría sufrir un día si se dudase más o menos permanentemente de la vitalidad de algunas de las principales economías industriales.

Son pensamientos de esta índole los que pueden observarse, unas veces explícitamente, y otras de un modo implícito como una filigrana, en las intervenciones de las autoridades monetarias reunidas la semana última en Washington. El Ministro de Hacienda del Reino Unido ha expresado este sentir de una manera impresionante al declarar: "Los cimientos financieros del sistema del Gold Exchange son sólidos, pero nuestra misión no ha terminado. Un mundo que crece y que cambia nos insta a que continuemos nuestro progreso. Nuestro objetivo debe ser facilitar en todo lo posible la expansión del comercio mundial y eliminar obstáculos que no son inevitables y que se oponen al crecimiento económico del mundo en general y de las naciones aisladamente consideradas".

Así, en el mismo momento en que se toma nota con satisfacción de una mejora en el equilibrio monetario internacional, la discusión sobre el problema de la liquidez, lejos de desaparecer, parece intensificarse, no bajo la amenaza de un peligro apremiante, sino debido a la voluntad de estudiar con tranquilidad los medios para aproximarse al objetivo definido por el Ministro de Hacienda del Reino Unido. También me parece notable que el Sr. Maudling haya podido someter a debate, para que se estudien, propuestas que desde hace algún tiempo se discutían públicamente, pero que hasta ahora no habían sido nunca apoyadas por uno de los principales gobiernos.

La importancia del sector público

Espero que el problema de la liquidez internacional no sea considerado como ajeno a las principales preocupaciones de esta Asamblea, que se centran en el crecimiento económico de los países menos desarrollados. Aunque es verdad que las preocupaciones que causa el desequilibrio de la balanza de pagos actúan de freno sobre la expansión de los grandes mercados mundiales, es de máxima importancia que se disipen esas preocupaciones y que se dote al mundo de un sistema monetario internacional que ofrezca a todos la máxima seguridad. Quisiera repetir aquí lo que dije en el Consejo Económico y Social en el mes de julio: el mantener o restablecer tasas de crecimiento elevadas, mediante una acción concertada representa sin duda la contribución más importante que los países industriales pueden aportar para que tenga éxito un esfuerzo internacional a largo plazo a favor de los países insuficientemente desarrollados.

Las tasas de crecimiento elevadas no se conseguirán única ni automáticamente, al suprimirse los desequilibrios externos. La experiencia de la posguerra nos revela claramente la importancia que tiene la política gubernamental activa que se basa simultáneamente en actividades del sector público y en la creación de condiciones favorables para la iniciativa individual. Actualmente, el pensamiento de los gobiernos en los países industriales se orienta hacia un crecimiento más rápido que el que ha prevalecido durante la primera mitad de este siglo. Sin hablar siquiera de las tasas elevadas que se han observado en algunos países de economía planificada, ni de las registradas recientemente en la economía japonesa, hoy día se habla corrientemente de un aumento global del 5% en los casos en que desde hace mucho la perspectiva era de un crecimiento del 3%.

En la mayor parte de las veces, este cambio de actitud va acompañado de la creación de ciertos mecanismos institucionales. Pero subsiste un sinnúmero de dudas e incertidumbres en lo que se refiere a la elección y a la combinación de los diversos medios para aplicar una política de crecimiento. Esto es válido sobre todo con respecto a la política monetaria y a la política de crédito. En particular en lo que se refiere a la administración de las tasas de interés, existen elementos ambivalentes e intereses contradictorios que complican cualquier decisión.

Debería ser más fácil - y sobre este punto la experiencia de la posguerra es muy sintomática - el reconocer las ventajas de una política presupuestaria expansionista que entrañe déficits anuales cuyo total dependa del objetivo de

crecimiento fijado por la economía en su conjunto. Si el estado de espíritu creado por la formulación de los objetivos de crecimiento debe reflejarse en resultados efectivos, es preciso que la comunidad nacional se convenza del deseo y de la capacidad del gobierno de perseguir esos objetivos. En otras palabras, si estos objetivos deben influir en las decisiones relativas a las inversiones del sector privado, deben reflejarse ante todo en los programas públicos.

Evidentemente esto no significa que los gastos públicos deben aumentar proporcionalmente más que los gastos totales, sino más bien que deben constituir un apoyo continuo para la expansión regular de la demanda efectiva, aumentando así las posibilidades de conseguir una tasa de crecimiento real que se aproxime a la tasa que se desee. El porcentaje del sector público en los gastos totales puede, por lo tanto, seguir siendo el mismo, pero la preocupación que se observa tan a menudo contra un volumen creciente de los gastos públicos debe vencerse para que la política presupuestaria desempeñe el papel dinámico que se ha mostrado capaz de desempeñar reiteradas veces en el mundo de la posguerra.

El comercio internacional y la tendencia hacia la integración regional

Ritmos satisfactorios de crecimiento en los países industriales influyen en los países insuficientemente desarrollados, no sólo por los mercados que se abren a los productos de éstos, sino también porque el ambiente de expansión facilita la implantación de nuevas políticas comerciales.

Ya existe la certeza de que antes de que termine esta década cambiará fundamentalmente el sistema de intercambio internacional. Sin duda, cualquiera que sea el criterio histórico que se tenga, la tendencia a la integración regional que hoy se advierte es un acontecimiento principal, tanto porque modifica por sí misma la configuración y los mecanismos del comercio mundial como porque, lejos de culminar en una evolución, se presenta cada vez más como factor motriz que pone en acción toda una serie de movimientos y de transformaciones, cuyo esbozo hoy apenas columbramos, pero que podría sobrepasar, por su importancia, la consecución del objetivo regional originalmente previsto. Poco importa que el mecanismo que se ponga en marcha de esa manera se haya concebido más o menos deliberadamente, o que se lo acepte sólo con más o menos resignación, ya que no va a detenerse.

Me parece que este aspecto de la actual situación brinda a nuestra Organización la oportunidad de una acción constructiva. Ciertamente es que el sistema de relaciones

comerciales y la política de naciones o grupos han de transformarse profundamente pero nos queda todavía por saber conforme a qué estrategia se verificará esta transformación, es decir, si comenzará exclusivamente desde ciertos centros de poder, que determinarían según su propio concepto el campo de las discusiones y negociaciones y lo ampliarían gradualmente hasta los límites del mundo, a medida que se afianzasen ciertos resultados, o si nuestra Organización, con la perspectiva que le da su universalidad y con sus objetivos propios influiría en este proceso y conforme a qué métodos. La decisión de celebrar una conferencia sobre comercio y desarrollo económico adquiere en estas circunstancias un significado positivo.

Hay un fenómeno que me parece importante: la integración regional no se circunscribe hoy a un extremo del mundo. La vemos abrirse camino en América Latina y a punto de extenderse en los países socialistas de Europa Oriental. Probablemente hay que considerar las últimas decisiones del Consejo de Asistencia Económica Mutua (COMECON) entre los acontecimientos más significativos de este año. Parece que lo esencial de las decisiones adoptadas en el curso de esta reunión tienden a ensanchar considerablemente las perspectivas de la especialización. Parece también que se hubiese hecho progreso bastante decisivo para establecer un sistema de intercambio multilateral, allí donde las relaciones habían sido conducidas hasta el presente sobre una base bilateral. Además, los gobiernos de los países de economía planificada se proponen crear condiciones que permitan a cada uno de ellos vender sus productos directamente en los mercados de los demás países miembros, evitando cierta lentitud inherente al monopolio de Estado. Quizá no esté vedado pensar que esos acontecimientos podrían a la larga tener implicaciones reales en lo que concierne al comercio de los países de economía planificada con el resto del mundo. Si, en los países de la Europa del Este, como tantas declaraciones públicas lo indican, el acento parece que debe ponerse en lo sucesivo de una manera más intensa en la exploración de las ventajas del comercio exterior y de la división internacional del trabajo, y si, como igualmente muchos indicios lo hacen prever, se presta una atención creciente a satisfacer las necesidades de los consumidores, debería resultar de ello una extensión de la demanda para las importaciones de las regiones fuera del grupo, en particular de los países productores de materias primas. Si la falta de un sistema multilateral de intercambios en la zona misma de las economías planificadas ha sido hasta el presente un obstáculo al desarrollo del comercio multilateral con el resto del mundo, no se descarta que su introducción

en esta zona pueda ir un día seguida de una evolución en el intercambio con otras regiones. El comercio de los países de economía planificada con los países menos desarrollados sigue siendo, en volumen, relativamente escaso, pero ha ido aumentando regularmente en el curso de los años recientes, y ello a un ritmo de un 10% anual aproximadamente. Hay, pues, allí un factor que, incluso en el sistema actual, es potencialmente importante. Una nueva y considerable expansión sería sin duda posible si las actitudes que se comprueban hoy dentro del grupo de los países de economía planificada llegasen a generalizarse en la esfera del comercio internacional.

En todo esfuerzo de integración regional hay necesariamente elementos múltiples y heterogéneos y, por lo tanto, debe reconocerse las muy grandes diferencias entre lo que se emprende en el Este y lo que se persigue en el Oeste. Pero me parece que se justifica poner en claro los elementos comunes cuando se lee, por ejemplo, este pasaje de un artículo recientemente publicado bajo la firma del Presidente del Consejo de Ministros de la URSS, N. S. Khrushchev:

"En el mundo capitalista, la competencia es un aliciente poderoso para mejorar la calidad y la diversificación de la producción. En nuestro mercado socialista, no hay competencia que tome la forma de lucha. Pero ello no significa que debamos rechazar el principio de una competición sana por la calidad y por la diversidad de los mercados, pues tal competición nos ayudará a decidir cómo asignar eficazmente, desde el punto de vista económico, las fuerzas productivas y la capacidad de producción."

Cuando, a la luz de tales declaraciones, se comprenden ciertas identidades en algunos de los motivos y conceptos que animan los esfuerzos de integración del Este y del Oeste, y cuando, por otra parte, se toma nota de la actitud práctica manifestada con respecto a esos esfuerzos en la declaración de El Cairo por un número imponente de países insuficientemente desarrollados, se puede admitir que existe desde el momento actual una convergencia de actitudes y de intereses suficientes para que entre todos se pueda entablar una discusión objetiva y sistemática de un tema delicado. Quizá, en el curso de una discusión, descubramos en la tendencia a la integración regional un elemento que finalmente acerque, en vez de dividir, y que, por un giro histórico que no dejaría de tener precedentes, nos ayude a volver a encontrar la virtud unificadora del comercio internacional, concepto tan altamente proclamado por el siglo XIX, y que tiene hoy necesidad de un nuevo contenido.

Alcances de la Comunidad Económica Europea

Si es verdad que se observa cierto paralelismo en los esfuerzos de integración que se realizan en diversas partes del mundo, no hay duda que en la actualidad la creación de la Comunidad Económica Europea es la que tiene consecuencias más importantes y más inmediatas para las relaciones económicas internacionales. Es inevitable modificar la política comercial de los países miembros y esos cambios afectan no sólo la economía interna de dichos países sino toda la situación mundial. Por el momento no se observa ni una debilitación ni una desorganización de las relaciones comerciales que mantienen los miembros de la Comunidad Europea y los países que no forman parte de ella. Las muestras de preocupación, o incluso de protesta, que observamos no se deben, por lo tanto, en el hecho súbito, ni siquiera en la perspectiva inmediata, a una contracción en las exportaciones que envían los países no miembros al Mercado Común, sino que obedecen más bien al temor que tienen esos países de que el papel que tradicionalmente han desempeñado en el intercambio comercial de los países miembros de la Comunidad pierda progresivamente importancia a consecuencia de la diversión del comercio resultante de la tarifa exterior única, del tratamiento preferencial acordado a los miembros asociados, así como de la política agrícola común y de ciertos elementos que perfilan una política de cuota.

Es posible descartar desde ahora algunas de las objeciones más antiguas. Por ejemplo, en lo que se refiere al comercio en los países industriales, el temor que causaba antes la introducción gradual de una tarifa exterior común podría considerarse anacrónica teniendo en cuenta los acontecimientos recientes. Como resultado de la pronta aprobación de la Trade Expansion Bill en los Estados Unidos habrán de surgir de golpe perspectivas favorables para una reducción general de las barreras que representan los aranceles en el conjunto de las negociaciones internacionales. Si se cumplen esas promesas el Mercado Común llegará a convertirse, muy rápidamente, en una fuerza decisiva a favor de la liberalización del intercambio de productos industriales.

Sin embargo las perspectivas son menos claras, más confusas y menos tranquilizadoras en lo que se refiere a los países insuficientemente desarrollados. Las preocupaciones se refieren esencialmente a las consecuencias que podría tener el Mercado Común sobre el comercio de los productos básicos y de determinadas categorías de productos manufacturados. La integración económica de Europa Occidental

agrava la ansiedad que experimentan ciertos países, que en su mayoría producen esencialmente materias primas, ante una tendencia secular adversa, respecto de la cual no hay por el momento ninguna razón para creer que ha de ser modificada radicalmente. Uno de los aspectos importantes del problema está vinculado a las relaciones especiales que existen entre los miembros de la Comunidad Europea y ciertos Estados no europeos. Países que tradicionalmente han sido exportadores de productos tropicales se encuentran en una posición desventajosa en lo que se refiere a la competencia debido a la situación preferencial acordada a los miembros asociados al Mercado Común. Otra de las fuentes de dificultades, de carácter aun más general, la constituye la política que, al margen del sistema arancelario, aplica la Comunidad Europea en el caso de ciertos productos agrícolas y textiles. Tal vez convenga señalar aquí que esos problemas no se deben al establecimiento de la Comunidad Europea. Desde hace mucho tiempo y mucho antes del Tratado de Roma, varios países industriales han aplicado políticas agrícolas favorables a la producción interna y han reducido constantemente la parte dedicada a las importaciones de productos agrícolas en sus mercados nacionales. Asimismo, según prácticas corrientes, se han levantado otras barreras que nada tienen que ver con los aranceles para restringir la importación de productos textiles procedentes de los países que tienen ingresos limitados. Todas estas cuestiones pueden y deben plantearse con respecto a la política comercial que aplican en conjunto los países más desarrollados. Pero en cierto sentido y determinados casos esas cuestiones se han agravado debido a la creación de la Comunidad Europea.

El papel de las Naciones Unidas

Creo, por lo tanto, que hay una serie de razones determinantes que llevan a nuestra Organización a ocuparse de un problema que, hasta ahora, sólo ha abordado fragmentariamente: un clima psicológico que afecta las relaciones internacionales y que no se disipará con simples exhortaciones; dificultades de ajuste que pueden preverse con un grado de certeza suficiente; por último, el problema de la discriminación basada en tarifas preferenciales, que tiene implicaciones graves a la luz de los principios y de los objetivos fundamentales de las Naciones Unidas.

Si nuestra acción está justificada en el plano práctico y no sólo en el de los principios, ello se debe a que los acontecimientos recientes no nos colocan ante una situación estática, un sistema cerrado, sino, por el contrario, ante

circunstancias esencialmente mudables y dinámicas. Se trata de que encontremos en un mundo animado de ahora en adelante por una voluntad espectacular de cambio, con todas las consecuencias a veces penosas que el cambio lleva consigo, los medios de suscitar el esfuerzo suplementario que se necesita para definir soluciones de escala mundial, unas consideradas ya indispensables incluso para llevar a cabo la integración regional de la Europa de los Seis y otras llamadas a servir intereses mucho más vastos y generales. Vemos ya que estas soluciones se dibujan en líneas generales. La abolición de los aranceles y de los obstáculos fiscales a la entrada de los productos básicos en los mercados industriales, el acceso a estos mercados de productos manufacturados procedentes de países de ingresos escasos, una interpretación nueva de la regla de reciprocidad que atienda a las exigencias del desarrollo económico, la utilización de los excedentes agrícolas en favor de los países que padecen deficiencias alimentarias crónicas, un cierto grado de estabilización de los precios de los productos básicos o de los ingresos del comercio exterior, son ideas - muy generales, ciertamente - sobre las que parece existir ya un acuerdo considerable y que aparecen en documentos tan importantes como la declaración de los ministros del AGAAC y la declaración de El Cairo. Para traducirlas en un programa de acción convendría quizás acudir a algunos de los métodos a que debe su éxito la Comunidad Europea. Creo que tanto los partidarios como los adversarios del Tratado de Roma pueden reconocer el interés de un método "gradualista", de un mecanismo de etapas sucesivas cuyos objetivos y cuya duración se fijan de antemano, aunque dotándolo de la flexibilidad necesaria para acelerar su realización si las circunstancias son favorables y para retrasarla si ello resultara necesario. Estos métodos son de aplicación universal y permiten disponer del tiempo y de los medios necesarios para los reajustes y la reconversión. Ellos, entre otros, deberían permitirnos resolver satisfactoriamente, por ejemplo, el problema de la discriminación que plantea a ciertos países no asociados la existencia de una tarifa preferencial. Todos comprenden las razones de tales medidas, sin las cuales algunos Estados nuevos se verían expuestos a trastornos insuperables. Sin embargo, desde ahora y mediante el estudio de las nuevas medidas que conviene tomar dentro de un período transitorio razonable, debería ser posible evolucionar hacia una situación que esté más en consonancia con los objetivos fundamentales de nuestra Organización.

Sin duda, no sería sorprendente que el sistema de intercambios internacionales fruto de las gestaciones del presente decenio sea más complicado que el que hemos

conocido hasta ahora y contenga más arreglos especiales, por regiones o por productos, más "desviaciones tolerables" en relación con los principios básicos. Ello significaría simplemente que las instituciones deberían ser más fuertes, que deberían basarse menos en la aplicación mecánica de ciertas reglas y recurrir más a la disciplina de las consultas recíprocas. A este respecto, creo que conviene subrayar la considerable evolución del AGAAC como institución, la facultad que ha demostrado de sobrevivir a la erosión de algunos de los principios que habían dado lugar a su nacimiento y de abrirse a los problemas y a las ideas del momento. Es preciso reconocer también el papel que debe desempeñar nuestra Organización en la formulación de los principios que han de regir la cooperación internacional en todas las esferas; este papel es quizás el más difícil, sobre todo cuando se trata del comercio internacional. Bien lo hemos visto cuando hemos emprendido la tarea de preparar un código de cooperación económica internacional. En esta tarea el obstáculo ha sido el capítulo del comercio, mientras que en otros sectores hemos hallado fácilmente un lenguaje que puede obtener apoyo unánime. Nos encontraremos con este mismo problema en la Conferencia Internacional de Comercio y Desarrollo, una de cuyas funciones será seguramente formular principios generales que constituyan un sistema de referencias para el futuro.

El intercambio comercial y la ayuda internacional

Las revisiones en curso, y las que pueden preverse, en el sistema de comercio internacional podrían dar lugar a una revisión paralela de las ideas y de las prácticas en materia de ayuda internacional. Si la política de asistencia concebida en líneas muy amplias como una acción correctiva y compensadora, se ha hecho inevitable por ciertas características de la tendencia de los intercambios comerciales, convendría examinar la posibilidad de tratar los problemas de la ayuda exterior y del comercio internacional, no como categorías independientes, sino más bien como aspectos complementarios que deben contemplarse en una perspectiva global. Para un país insuficientemente desarrollado, la apertura de los mercados exteriores puede, a menudo, ser una solución preferible a la absorción de una ayuda exterior. Asimismo, para un país industrial puede a veces ser más ventajoso imponer sacrificios a ciertos productores para aumentar el número de países con los que tiene relaciones comerciales, que imponer una nueva carga a los contribuyentes para financiar un nuevo programa de ayuda. Se trata, en suma, de un esfuerzo total de

financiación, esfuerzo formado por elementos diversos cuya combinación debe inevitablemente variar en función de factores psicológicos, sociológicos y políticos. Es a todas luces evidente que los gobiernos no siempre pueden orientar a la opinión pública de sus países hacia las soluciones más convenientes, pero parece que hasta ahora no han adquirido el hábito de un análisis sistemático de las ventajas que, en situaciones determinadas, tiene una acción en el plano comercial o una acción en el plano de la asistencia, respectivamente. Las decisiones sobre este punto responden todavía en gran parte a contingencias momentáneas más que a una política general.

Desde el punto de vista de los países en vías de desarrollo, convendría, sin duda, que la acción internacional sea más diferenciada a fin de que se adapte mejor a las condiciones particulares y a las diferentes fases del crecimiento económico. En general, asignamos a la asistencia internacional la financiación de la infraestructura y de las actividades previas a la inversión. Sin embargo, hay países donde sería más ventajoso favorecer el aumento de los ingresos procedentes del exterior mediante una política comercial liberal. Me refiero a los que tienen ya un equipo industrial mínimo y cuyo desarrollo orgánico óptimo podría realizarse mediante una industrialización rápida, sobre todo con vistas a la exportación. Tenemos quizás una tendencia excesiva a considerar que el desarrollo racional de una política de industrialización debe estar encaminado sobre todo a satisfacer las necesidades del mercado interior, y la exportación se considera normalmente como una actividad auxiliar a la que las empresas sólo se lanzan cuando han adquirido una posición sólida en su propio país. Pero no hay ninguna necesidad de proceder así. A veces puede ser ventajoso impulsar ciertas exportaciones aprovechando las ventajas comparativas que ofrece una mano de obra relativamente barata antes de que el mercado interior, que sólo puede crecer lentamente, esté saturado. A este respecto, convendría estudiar la experiencia de los países de economía planificada, que a menudo se han esforzado en desarrollar con vistas a la exportación algunos sectores de la producción antes de lanzarlos al mercado interior.

Si se lograra una coordinación mínima entre los dos aspectos del esfuerzo internacional - el del comercio y el de la ayuda - sería más fácil adaptar este esfuerzo a los cambios que tan rápidamente se producen en la anatomía de las economías de muchos países. Se trata de una tarea que encierra enormes dificultades pero cuya realización, sin duda, puede iniciarse en las instituciones internacio-

internacionales, mundiales o regionales, así como gracias a órganos más restringidos como los consorcios que han proliferado en los últimos tiempos y que, entre otras cosas, se proponen introducir un espíritu más racional en la cooperación internacional.

En realidad, la asistencia internacional podría llegar a ser un instrumento útil para facilitar y fomentar los ajustes que puede exigir la aplicación de una nueva política comercial. La reconversión de algunas ramas de la producción, cuyo porvenir es poco brillante en los mercados mundiales, podría acelerarse si su financiamiento estuviera parcialmente asegurada por una acción intergubernamental, y no exclusivamente nacional. La Conferencia sobre el Café, celebrada recientemente en Nueva York, ha examinado este problema y ha constituido lo que puede considerarse como el primer jalón en la dirección adecuada. La asistencia internacional podría tener un efecto multiplicador si se encaminara conscientemente a proyectos que favorezcan un nuevo despliegue de los recursos con miras a una nueva división internacional del trabajo y una mejor organización del comercio mundial. Esta es una razón más, aparte de las que con tanta elocuencia ha enunciado el Sr. Black en su discurso de despedida de la semana pasada, para dar carácter multilateral a la ayuda internacional, ya que una acción de este tipo sólo puede realizarse en los casos en que los intereses sean universales y ofrezcan a todas las partes la certeza de que sus intereses pueden tenerse en cuenta.

Perspectiva a largo plazo

Uno de los rasgos más sobresalientes del pensamiento contemporáneo es su proyección en la perspectiva a largo plazo. Esta es la razón por la que, en virtud de decisiones tomadas en esta misma Asamblea, emprendemos trabajos científicos que puedan ayudarnos a escrutar esta perspectiva y a precisar gradualmente sus líneas generales. Esta es también la razón por la que creemos conveniente insertar nuestra acción en un Decenio para el Desarrollo. Poco nos importa que a la larga estemos todos muertos, como decía Lord Keynes. Dentro de esta Organización nuestras reflexiones y nuestras decisiones cotidianas y más modestas están estrechamente condicionadas por la conciencia de los objetivos que perseguimos y que sabemos lejanos. Esta visión orientada al futuro es, sobre todo, la que nos permite conciliar las exigencias de una misión normativa con la conciencia de las realidades del momento. Gracias a esta visión podemos, en el umbral de este Decenio y a pesar de los obstáculos materiales y las divisiones ideológicas, proseguir nuestra tarea resueltamente y con optimismo.

