

NACIONES UNIDAS

ASAMBLEA
GENERAL



Distr.
LIMITADA

A/C.2/L.293
12 diciembre 1956
ESPAÑOL
ORIGINAL: FRANCES

Undécimo período de sesiones
SEGUNDA COMISION
Tema 27 del programa

DESARROLLO ECONOMICO DE LOS PAISES INSUFICIENTEMENTE DESARROLLADOS

Declaración hecha por el Sr. Philippe de Seynes, Subsecretario de Asuntos Económicos y Sociales, el 12 de diciembre de 1956

Señor Presidente:

En la agitada perspectiva que ofrecen los últimos acontecimientos de la política mundial tal vez parezca extraño que se evoque la atmósfera tranquila en que, en el pasado mes de julio, se desarrollaron los debates del Consejo Económico y Social sobre la situación económica mundial.

Y sin embargo, si bajo la calma aparente de esas discusiones buscamos el sentido profundo de los hechos que les sirvieron de punto de partida, es fácil vislumbrar algunos hilos conductores e identificar los problemas cuya solución se ha convertido en una necesidad tan urgente.

Al abordar este tema no me mueve, por cierto, la intención de tratar de las causas inmediatas de los conflictos que ocupan hoy el primer plano de la escena, pero tal vez no sea del todo inútil exponer a grandes rasgos el contexto económico en que se desarrollan los acontecimientos actuales.

En la parte del mundo abarcada por los países industriales donde predomina la empresa privada, en los años posteriores a la guerra se ha registrado un aumento relativamente regular y constante de los índices de la producción, de los ingresos y del nivel de vida. La índole y la magnitud de ese aumento se han analizado en el Examen de la situación económica mundial, 1955, que fué presentado al Consejo en el período de sesiones que celebró este verano y donde esta Comisión puede encontrar los datos fundamentales necesarios para el estudio de las cuestiones que figuran en su programa de trabajo. Hay un hecho que este análisis

56-34523

/...

pone de relieve, tal vez en mayor grado que ningún otro: los países industriales, que durante los 10 años anteriores a la guerra habían padecido de un desempleo en masa, lograron mantener el empleo total en épocas de paz. El desempleo, que entre 1930 y 1939 causaba estragos en proporciones que llegaban a veces al 20% ó 30% de los efectivos de la mano de obra, durante el decenio actual se mantiene en proporciones que varían del 1% al 5%. Incluso en aquellas zonas donde había persistido un desempleo relativamente elevado después de transcurridos los años de depresión, y donde ese desempleo parecía irreductible, ha terminado casi por desaparecer en todas partes bajo la presión de las fuerzas puestas en juego por la expansión de la demanda efectiva.

El nuevo auge de la producción, de los ingresos y del empleo después de terminadas las hostilidades en Corea es especialmente significativo, porque, al contrario de lo que sucedió inmediatamente después de la guerra mundial, se ha producido sin el apoyo sólido de una demanda no satisfecha anteriormente. Los recientes aumentos de la demanda tampoco tienen su origen en un incremento de los gastos militares, como sucedió durante la fase coreana; muy al contrario, esa expansión prosigue pese a las grandes reducciones de los presupuestos destinados a la defensa. Es evidente que esta tendencia refleja la creciente confianza que los consumidores y las esferas de los negocios tienen en la evolución a largo plazo, y es probable que esa confianza no se funde tan sólo en la experiencia de los 10 últimos años sino también en la convicción, hoy en día sólidamente arraigada, de que el mantenimiento del empleo total ya no es ninguna utopía.

En verdad, lo que actualmente ocupa la mente de los gobernantes no es la cuestión de encontrar métodos para mantener el empleo total, sino más bien la dificultad de conciliar un elevado nivel de empleo y el dinamismo de la demanda efectiva con la estabilidad de los precios y el equilibrio de la balanza de pagos. En efecto, desde hace un año o a veces más, nos encontramos con una multiplicación de las medidas destinadas a contener la expansión con el objeto de evitar posibles excesos inflacionarios. Cuando se redactó el Examen de la situación económica mundial se preveía que la producción y los intercambios comerciales de los países industriales seguirían aumentando en 1956, aunque a un ritmo más lento que en 1954 y 1955. En términos generales, los datos que desde entonces nos han llegado parecen confirmar esas previsiones. Es a todas luces evidente que los

/...

gobiernos no tienen la menor intención de mantener las restricciones que actualmente se imponen a la actividad económica más allá de la medida en que dejen de ser necesarias para evitar que se produzcan estancamientos, o para limitar las repercusiones enojosas de una demanda excesiva en las transacciones del comercio exterior. Pero no siempre es fácil determinar ese punto crítico. Para discernir cuál es el momento favorable para disminuir las restricciones se necesita una percepción muy aguda y una vigilancia constante, sin lo cual se correría el riesgo de provocar una peligrosa tendencia en sentido contrario.

Es forzoso reconocer que todavía dejan mucho que desear los métodos de que disponemos para descubrir las tendencias y establecer un diagnóstico acertado en que basar la acción gubernamental. Y aun suponiendo que el diagnóstico haya sido acertado, la elección misma de las medidas continúa prestándose a serias controversias. Una economía muy dinámica puede estar sometida a corrientes diversas, simultáneas pero de sentido contrario, y en el estado actual de nuestros conocimientos - y cabe preguntarse si no sucederá siempre así - suele ser difícil determinar, con arreglo a un método y a una precisión científicas, en qué medida se anulan o se compensan mutuamente esas corrientes o, por el contrario, si tienen probabilidades de predominar algunas de ellas. La vigilancia constante y el buen sentido económico, que son los mejores instrumentos de que disponemos, distan mucho de ofrecernos una precisión científica.

Lo esencial es hallarse en condiciones de corregir toda tendencia al desequilibrio, antes de que engendre un proceso acumulativo. A este respecto, la experiencia de los 10 últimos años no deja de ofrecer motivos de optimismo. Ciertamente es que, durante ese período, no se han puesto seriamente a prueba las distintas armas de la lucha contra la depresión; cierto es también que las amenazas de inflación y el desequilibrio de la balanza de pagos siguen causando inquietudes en muchos países; cierto es, en fin, que esas dificultades, por lo menos en lo que respecta a la Europa occidental, van a agravarse a consecuencia de los acontecimientos del Oriente Medio: la disminución en las entregas de petróleo y el aumento del costo de las importaciones que antes llegaban por el Canal de Suez hacen prever graves estancamientos; es probable que los precios aumenten de nuevo y que surjan nuevas dificultades que afecten a la balanza de pagos, al mismo tiempo que decae el ritmo de la producción. Sin embargo, si dejamos de lado estos problemas particulares - y

/...

esperemos que temporales - la verdad es que los países industriales, después de la guerra, han vivido un período de crecimiento que muy pocos analistas podían prever y que, si bien sigue existiendo un elevado grado de inestabilidad por lo que concierne al nivel de los precios y a la balanza de pagos, esas mismas dificultades representan un progreso indudable en comparación con los graves desequilibrios de la época que siguió a la terminación de la guerra.

No obstante, los países industriales tienen un problema económico más vasto que el de su crecimiento individual y el de su estabilidad, un problema que tal vez guarde una relación más directa con las preocupaciones de esta Asamblea universal; se trata de las relaciones de los países industriales entre sí y con el resto del mundo. No necesito subrayar hasta qué punto han evolucionado ya esas relaciones, tanto durante la segunda guerra mundial como una vez terminada. El sistema edificado en el siglo XIX se ha ido transformando gradualmente en fórmulas enteramente nuevas. La Europa occidental, especialmente, ha tenido que aprender a adaptarse para ponerse en consonancia con una evolución que se ha acelerado en el curso de la última generación. Ante la presión de las necesidades inherentes al mundo de la posguerra se han producido modificaciones radicales en la estructura del comercio internacional y de las balanzas de pagos, factores que en esa región tienen una importancia muy especial. Verdad es que esa evolución no ha concluido y que, a medida que los territorios no autónomos evolucionen hacia la independencia, habrá que introducir nuevos reajustes. Es probable que la reacción más importante de la Europa occidental, ante las nuevas circunstancias, tenga su manifestación en los esfuerzos por crear un mercado común. Entiendo que debe comprenderse claramente que ni los autores ni los patrocinadores de la idea tienen intención alguna de destruir o de debilitar los vínculos que unen a Europa con el resto del mundo; muy por el contrario, su propósito es que la economía de la Europa occidental quede integrada todo lo posible a fin de robustecerla en provecho de la región y de las demás partes del mundo. No es necesario insistir sobre la medida en que una Europa occidental así robustecida podría acrecentar su participación en el desarrollo económico del mundo, tanto en la esfera del comercio internacional como en la de la asistencia financiera y técnica.

Si dirigimos ahora nuestra atención hacia los países de economía planificada, es preciso señalar primeramente que, después de terminada la guerra, fué difícil durante varios años apreciar su grado de evolución con cierta exactitud. Es evidente

/...

que los estragos causados por la guerra fueron enormes, como fueron considerables las necesidades de la reconstrucción. Sin embargo, durante largo tiempo, fué imposible evaluar con exactitud en qué medida habían podido esos países volver a elevar y mejorar su nivel de vida. Las estadísticas de que ahora se dispone permiten formarse una idea más exacta de la magnitud de los cambios ocurridos. Parece que el ritmo del progreso industrial, durante los 10 años posteriores a la guerra, ha sido rapidísimo en esos países y les ha permitido aumentar notablemente su participación en la producción mundial de algunos productos esenciales. Este es un hecho cierto, no sólo si se elige como período de referencia el inmediatamente posterior a la guerra sino incluso si se toma como base la situación que existía con anterioridad a la misma. En los países de la Europa central y de la Europa oriental se ha creado una capacidad industrial nueva y potente y, como los anteriores índices de desarrollo de esos países eran relativamente bajos, ese progreso tuvo naturalmente características espectaculares y ha llamado especialmente la atención de los países que tienen también que emprender las inmensas tareas del desarrollo económico.

Los acontecimientos y las declaraciones oficiales de estos últimos meses han permitido vislumbrar el precio que se había pagado por ese rápido crecimiento y la falta de equilibrio que lo caracterizaba. No quiero mencionar aquí los elementos de índole puramente política, que son ajenos a las preocupaciones de esta Comisión; pero, desde el punto de vista estrictamente económico, el extremo desequilibrio que ha acompañado al rápido desarrollo industrial hizo que los sistemas económicos de ciertos países se vieran sometidos a tensiones muy fuertes. El desarrollo agrícola ha sido insuficiente y, pese a la planificación, en el propio sector industrial se ha permitido que llegaran a crearse diferencias peligrosas entre las distintas ramas de actividades. Se ha partido de la hipótesis de que era posible aumentar indefinidamente la producción sin que una fracción suficiente de los recursos suplementarios de que así se dispondría se dedicara a los consumidores, que eran en última instancia quienes sostenían y soportaban todo el edificio. Ha habido algunos países donde, durante un período de cerca de tres años que terminó en 1953, los salarios reales llegaron incluso a disminuir. Y si bien la tendencia tiene ahora un sentido contrario, parece que el cambio no ha sido bastante rápido para que restituya a todos el sentido de la "participación", tan

/...

necesario para la estabilidad social. Son muchos los síntomas que permiten suponer que se está llevando a cabo un examen crítico de las políticas económicas, tanto en lo que respecta a los programas y a los planes nacionales como a las relaciones de los diversos países entre sí y con el resto del mundo. Ya se han introducido modificaciones, pero es evidente que la operación en sí no se ha terminado todavía.

Si observamos ahora la situación que impera en las regiones insuficientemente desarrolladas nos será preciso confesar que, pese a ciertos síntomas alentadores de los últimos tiempos, estamos lejos de haber resuelto el problema de la miseria de las masas. La diferencia entre el ingreso per capita de los países desarrollados y el de los países insuficientemente desarrollados se ha acentuado desde el período anterior a la guerra y, lo que es más grave, durante los últimos años no ha ocurrido nada que indique que ese proceso esté a punto de cambiar, ni siquiera de interrumpirse. Como ya se señala en el Estudio Económico Mundial, 1955, si bien la agricultura y la industria se han desarrollado a un ritmo sensiblemente idéntico en ambos grupos de países (desarrollados e insuficientemente desarrollados), el aumento de la producción total ha sido sin embargo menor en los países insuficientemente desarrollados porque la agricultura, que ha progresado mucho menos que la industria en ambos grupos, representa una parte mucho mayor en la producción total de los países insuficientemente desarrollados. Además, el crecimiento de la población en muchas regiones insuficientemente desarrolladas ha sido mucho más rápido que en la mayoría de los países industriales, y también en ese aspecto no ha hecho sino acentuarse la diferencia. Cuando se juntan esos dos elementos de diferencia, la disparidad salta a la vista si se considera el desarrollo económico por habitante; mientras que en los países desarrollados - cuya economía se basa en la empresa privada - la producción por habitante ha aumentado alrededor de un 45% desde la época anterior a la guerra, en las regiones insuficientemente desarrolladas parece que el promedio de aumento ha sido tan sólo de un 5% aproximadamente. En definitiva, el aspecto más inquietante de la situación económica mundial consiste en que hasta ahora no se ha sabido o no se ha podido instaurar en una gran parte del mundo un proceso acumulativo de expansión económica, sobre todo si tenemos en cuenta los esfuerzos nacionales e internacionales que desde la terminación de la guerra se han hecho para fomentar el desarrollo económico así como la suma de energía y de talento que se ha dedicado al estudio de esos problemas. No queda desdichadamente

/...

más remedio que reconocer que, si se tienen en cuenta los datos que acabo de citar, parece trágicamente insuficiente todo lo que hasta ahora se ha hecho en esta esfera, aunque disto mucho de subestimar lo que vale.

Esta insuficiencia se observa tanto en la esfera de los programas nacionales como en el terreno internacional. Hablando en primer lugar del aspecto internacional, no puedo dejar de referirme brevemente al comercio de los productos básicos. El Estudio Económico Mundial, 1955, muestra que, después de la guerra, es más lento el ritmo del comercio internacional de productos básicos (tanto de productos alimenticios como de materias primas para la industria), en relación con el total del comercio mundial. Además, el volumen del intercambio de esos productos ha disminuído en relación con la producción mundial de productos básicos y más aun si es comparado con la producción mundial de artículos manufacturados. No se puede subestimar la vital importancia que este comercio tiene para los países insuficientemente desarrollados, si se tiene en cuenta que el comercio internacional - y en particular la exportación de productos primarios - constituyen con mucho la fuente más considerable de las divisas necesarias para el financiamiento de la expansión económica. Sobre este particular, lo mejor es que cite lo que el Secretario General escribe en la introducción de su última memoria anual sobre la labor de la Organización. Repito sus palabras:

"Un comercio internacional más estable y amplio es la condición económica más esencial para la necesaria aceleración de los procesos del desarrollo económico y proporcionará los mayores recursos financieros para ella."^{1/}

Aquí no se trata solamente de las tendencias a largo plazo. La inestabilidad del comercio de productos básicos es por sí sola un grave motivo de preocupación. Permítaseme recordar aquí la declaración que hizo el Secretario General el 16 de julio de 1956, durante el último período de sesiones del Consejo Económico y Social; repito sus propias palabras:

^{1/} Documento A/3137/Add.1, pág. 5.

"...Una de las principales enseñanzas de los acontecimientos económicos de los 10 últimos años es que la estabilidad económica de los países altamente desarrollados no es en absoluto condición suficiente para la estabilidad de la demanda de productos primarios en esos países. A pesar del empleo total y del rápido desarrollo de los países industriales, pocos países insuficientemente desarrollados pueden saber con un año de antelación qué ingresos producirán sus exportaciones y de qué cantidad de divisas dispondrán.

"...Basta con darse cuenta de que una simple diferencia del 5% en los precios medios de exportación equivale aproximadamente a toda la entrada anual de capital público y privado y de subvenciones gubernamentales a los países insuficientemente desarrollados..."

El Secretario General agregaba que no existe ninguna fórmula mágica que permita lograr la estabilidad de los precios de los productos básicos. Tanto el informe del Consejo Económico y Social como la memoria anual del Secretario General a la Asamblea son pruebas de la atención que el año pasado se dedicó a la cuestión del comercio de los productos básicos. Se han renovado los convenios internacionales del trigo y el azúcar, y este año ha entrado en vigor un convenio sobre el estaño que se había concertado anteriormente. En la actualidad no hay más convenios en vigor que los relativos a esos tres productos. Es cierto que también se ha concertado un convenio sobre el aceite de oliva, pero todavía no ha sido ratificado. Entre las demás actividades que se desarrollan en materia de productos básicos, se puede citar la creación de un grupo de trabajo encargado de estudiar las medidas relativas al cacao. Pero dentro de la perspectiva de los 10 últimos años esos resultados parecen muy exiguos, y es evidente que uno de los puntos más débiles de la cooperación económica internacional sigue siendo la inestabilidad de que padece el comercio de productos básicos.

En el terreno de la asistencia internacional, económica y técnica se han puesto en marcha programas importantes, sin que ello quiera decir que ya se haya salido del período de formación en que, al parecer, todavía son indecisas las políticas de los gobiernos. Los hechos nos permiten vislumbrar una nueva propensión a reconocer el papel que podrían desempeñar las Naciones Unidas como instrumento de una política de asistencia y, en términos generales, las ventajas de las fórmulas internacionales de asistencia. Por lo demás, no hay ningún motivo para que no puedan coexistir armónicamente los programas bilaterales y los programas multilaterales. Por el contrario, según han señalado varios oradores en el debate general sostenido en sesión plenaria y también el Secretario General, en más de

/...

una oportunidad, ambos tipos de programas pueden reforzarse mutuamente. Dentro de esta perspectiva, parece posible que gradualmente se asigne a las organizaciones internacionales un papel más importante, bien como intermediarios entre los gobiernos o bien contribuyendo a elaborar objetivamente un sistema de normas y de principios destinados a servir de orientación para los programas de asistencia internacional.

La medida más importante que este año se ha adoptado para intensificar la corriente de capitales internacionales hacia los países insuficientemente desarrollados, es, sin duda alguna, la creación de la Corporación Financiera Internacional. Esta Comisión no puede olvidar que ella misma contribuyó a fomentar los estudios e investigaciones que dieron por resultado la creación de esta nueva institución. Al hacer el balance de estos últimos años hay que poner en su activo las medidas que muchos gobiernos adoptaron para estimular el movimiento de capitales privados y especialmente aquéllas destinadas a limitar las restricciones cambiarias, a dar garantías a las inversiones privadas en el extranjero contra los riesgos extraordinarios y a atenuar la doble tributación. Mas, por oportunas que sean, tales medidas no han bastado para dar un impulso vigoroso al movimiento de capitales privados, y los últimos acontecimientos no ofrecen ciertamente una coyuntura favorable para ello.

Si bien el movimiento de capitales y la estabilización de los precios de los productos básicos pueden contribuir eficazmente a acelerar un proceso de desarrollo económico ya iniciado, es dudoso que por sí solos puedan originar tal movimiento y, de todas maneras, no pueden evitar la movilización eficaz de todos sus recursos nacionales a los países que están en vías de desarrollo.

Al parecer, la palabra clave es la de "industrialización", y la voluntad de industrialización de los países insuficientemente desarrollados es un fenómeno con el que han aprendido a reconciliarse los países de antiguo industrializados. Estos países ya reconocen que el hecho de que los países insuficientemente desarrollados se esfuercen por producir bienes, que antes importaban, no significa necesariamente que quede condenada la especialización internacional sino que, por el contrario, el aumento de los ingresos reales debido a la creación de nuevos bienes valiéndose

de recursos hasta entonces no explotados suele ser la condición indispensable que permite a ciertos países participar de manera efectiva en un sistema de especialización y de intercambios internacionales.

La importancia de la industrialización queda fielmente reflejada en los debates del Consejo Económico y Social y en los trabajos que realiza la Secretaría. Este mismo año, el Consejo ha sentado las bases de un programa que tiene por objeto la difusión de la experiencia recientemente adquirida en el terreno de la industrialización de los países insuficientemente desarrollados, particularmente dentro del programa de asistencia técnica, por el conducto de diversos tipos de estudios y de discusiones de grupos.

La mayoría de los países ya se da cuenta de la importancia de la industrialización, pero hay algunos que tardan más en reconocer que el desarrollo industrial no puede llevarse a cabo en detrimento de la producción agrícola. Para poder constituir el ahorro con que han de financiarse las nuevas inversiones, es esencial que aumente el excedente producido por el sector agrícola en medida mayor de lo que exigen las propias necesidades de ese sector. Puede establecerse la regla general de que, con raras excepciones, la tasa de aumento de la producción agrícola debe ser muy semejante a la de la producción industrial. Los países de economía planificada, donde el estancamiento prolongado de la producción agrícola ha levantado un obstáculo importante para el desarrollo ulterior de la economía, proporcionan los ejemplos extremos de la excepción a esta regla. Pero las lecciones que se sacan de esta experiencia no se limitan, en modo alguno, a las economías totalmente planificadas. La industrialización va acompañada de una migración de la mano de obra agrícola hacia las ciudades y de un incremento de los ingresos en efectivo. En los países donde por definición distan de estar colmadas las necesidades del consumo de artículos alimenticios, es inevitable que la demanda de tales productos aumente considerablemente. Se dan casos en que la penuria de artículos alimenticios crea, en el verdadero sentido de la palabra, un estancamiento más serio incluso que la escasez de materias primas, de bienes de producción o de mano de obra calificada. En definitiva, pocos son los países que pueden aumentar sus exportaciones en la medida suficiente para cubrir no sólo sus necesidades

/...

de materias primas y de bienes de producción, sino todavía una demanda suplementaria de artículos alimenticios. Por consiguiente, a un aumento en la demanda de artículos alimenticios deben generalmente responder con un aumento en la producción de los mismos, so pena de provocar graves desórdenes inflacionarios y un déficit en sus balanzas de pagos y obstaculizar así, a fin de cuentas, el proceso del desarrollo económico.

Señor Presidente: La época en que vivimos lleva como signo la exigencia de un cambio. Es inevitable que se hagan reajustes importantes. Nos vemos naturalmente inclinados a pedir que sean los países mejor equipados para esa tarea quienes asuman la responsabilidad y el peso de tales reajustes. Pero si se quiere que la cooperación internacional rinda todos sus frutos, no es razonable esperar que sea exclusivamente un pequeño número de países el que haya de soportar esa carga. También es preciso reconocer que el cambio no puede verificarse de la noche a la mañana. Y, por último, el precio es demasiado elevado si se permite que ciertas presiones aumenten hasta llegar al punto de ruptura. La situación mundial que sirve de marco a este debate nos aconseja ante todo el sentido de la conciliación, la perseverancia y la continuidad en nuestra decisión de hacer de la Organización, según dice la Carta, un "centro que armonice los esfuerzos de las naciones" para la prosecución de fines comunes.
