

UN LIBRARY,

DEC 12 1974



NACIONES UNIDAS

ASAMBLEA

GENERAL

UNISA COLLECTION



Distr.  
GENERAL

A/C.2/294

7 diciembre 1974

ESPAÑOL

ORIGINAL: ESPAÑOL/INGLES

---

Vigésimo noveno período de sesiones  
SEGUNDA COMISION  
Tema 98 del programa

PROGRAMA DE ACCION SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DE UN NUEVO ORDEN  
ECONOMICO INTERNACIONAL

Nota de la Secretaría

El Dr. Raúl Prebisch, Representante Especial del Secretario General para la Operación de Emergencia de las Naciones Unidas, presentó al Secretario General un informe de fecha 22 de octubre de 1974 sobre la reversión triangular de los recursos financieros de los países exportadores de petróleo y la reestructuración del comercio mundial. Ese informe se distribuye adjunto a la presente nota en relación con el examen que debe hacer la Comisión del informe del Comité Ad Hoc del Programa Especial (E/5590).

LA REVERSION TRIANGULAR DE LOS EXCEDENTES FINANCIEROS DEL  
PETROLEO Y LA ESTRUCTURA DEL COMERCIO MUNDIAL

I. Resumen del contenido

1. Para hacer frente a esta crisis, es de esperar que, entre otras medidas, los excedentes de recursos financieros que reciben los países exportadores de petróleo puedan revertirse, en una u otra forma, a los países que tienen grandes desequilibrios en sus pagos exteriores.
2. 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.
3. Es indispensable para ello conjugar esfuerzos de los países desarrollados, de los países petroleros y de los países en desarrollo.
4. 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.
5. 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 destinadas a hacer frente a la crisis de pagos. Aumentará así su capacidad de importar bienes productivos 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.

---

Nota: Las ideas contenidas en este informe fueron expuestas brevemente en la exposición que hizo el Representante Especial ante el Consejo Económico y Social el 22 de julio de 1974, con motivo de la discusión del tema 4 de su programa, Programa de Acción sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional (E/L.1610).

Por brevedad llamaremos en este informe "países en desarrollo" a los que, estando en esta condición, no son exportadores de petróleo. La expresión "centros industriales" se emplea como equivalente a la de "países desarrollados".

La palabra reversión, en inglés "recycling", se usa en un sentido exclusivamente técnico, sin ninguna otra connotación.

6. 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.
7. 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.
8. Como es sabido, esta aceleración de la tasa de crecimiento de los países en desarrollo exigirá aumentar sus importaciones (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.
9. 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.
10. 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 un cuadro de liberalización comercial concertado entre países en desarrollo que formen grupos subregionales o regionales (y entre estos grupos), y concertar asimismo arreglos de pagos que estimulen la expansión del comercio con recíprocas ventajas para los países participantes. Se trata también en este caso de soluciones triangulares.
11. 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 ayudar con diversas medidas que contribuyan a atraer hacia los países en desarrollo recursos financieros del petróleo, especialmente en el caso de los más débiles, o los más afectados por la crisis. Esta ayuda 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.
12. 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.
13. La inflación mundial está agravando la situación de debilidad relativa que caracteriza a los países de exportación primaria. A pesar de su utilidad 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 esta es una de las explicaciones del escaso aumento de la productividad. Se necesita pues una vigorosa política de productos primarios.

14. 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 presentes necesidades del desequilibrio 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.

15. Por el contrario, las necesidades del financiamiento del desarrollo van a requerir recursos mayores que en el pasado, si sólo se ha 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.

16. Muy serias disparidades caracterizan el desenvolvimiento de los centros industriales y los países periféricos. La crisis presente tiende a acentuar esas disparidades y no bastarían reajustes transitorios para enfrentar este problema, se necesitan soluciones de fondo. La renuencia a reconocer esta nueva realidad puede llevar a consecuencias desastrosas para todos.

17. Como quiera que fuera, alguna virtud ha tenido ya esta crisis: hace surgir con dramática 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.

18. 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.

## II. Operación de Emergencia

19. La Asamblea General, en su resolución 3202 (S-VI) de 1.º de mayo de 1974, requirió al Secretario General el establecimiento de una Operación de Emergencia por un período de doce meses. Esto no significa que se haya creído que el déficit de pagos de los países periféricos había de durar tan corto tiempo. Todo indica que se prolongará por un tiempo más o menos dilatado y esta 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 próximo.
20. Mientras tanto, en el cumplimiento de la Operación de Emergencia, la Secretaría se ha limitado a considerar por el momento 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. Obviamente estas cifras están sujetas a modificación. Los países en cuestión están entre aquellos cuyo ingreso es inferior a 400 dólares por habitante y la mayor parte de ellos están por debajo de la línea de 200 dólares.
21. 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 muchos casos se trata de países que tienen acceso a préstamos al mercado de euro-dólares y la facilidad de petróleo (oil facility) y otras facilidades especiales del Fondo Monetario Internacional.
22. Pero esta situación es naturalmente transitoria y a medida que pase un tiempo no muy largo, será también necesario atender las necesidades de algunos países que no han sido incluidos en nuestra lista, 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.

### III. La reversión triangular de excedentes petroleros

23. Los países desarrollados están haciendo grandes esfuerzos para 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 desempeñar un papel más activo, ayudando a los países en desarrollo a resolver sus presentes dificultades.

24. 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.

25. 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 acrecentamiento de las exportaciones al resto del mundo:

Primero, para responder a las crecientes necesidades de importación de los exportadores de petróleo, en virtud de su propio desenvolvimiento;

A los países en desarrollo, en la medida en que sean capaces de atraer una proporción cada vez mayor de los recursos excedentes del petróleo. Estos recursos, suministrados a los países en desarrollo en forma de préstamos e inversiones, les permitirán aumentar sus importaciones provenientes de los centros industriales, tanto de bienes de capital como de otros bienes necesarios para su desarrollo. En consecuencia la reversión no ocurriría directamente sino en forma indirecta, mediante las exportaciones adicionales de los centros industriales a los países en desarrollo.

26. Esta sería la forma más sana de reversión. Sus ventajas son obvias:

Los países en desarrollo tendrían a su disposición recursos adicionales para enfrentar las crecientes necesidades de importación exigidas por su desarrollo;

Los centros industriales volverían a captar recursos anteriormente transferidos a los países exportadores de petróleo mediante el aumento de sus exportaciones, antes que con operaciones financieras que significan una continua acumulación de deudas 1/;

---

1/ Hay que tener en cuenta que el aumento de exportaciones de los países desarrollados no correspondería necesariamente al déficit de cada uno de ellos. Este es un asunto que concierne a la fluidez y eficacia del sistema monetario mundial, lo cual ha sido objeto de considerable discusión en los foros internacionales.

Los países exportadores de petróleo encontrarían un campo muy amplio y diversificado para la inversión productiva de sus excedentes financieros, lo cual les daría una fuente permanente de ingresos futuros.

27. 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. Hay que reconocer sin embargo que 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, hasta cierto límite, toda una estructura financiera preparada para recibirlos.

28. 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.

29. La resolución 3202 (S-VI) de la Asamblea General hace necesario formular una nueva política de cooperación tanto en materia comercial y financiera como en lo que concierne a la tecnología.

30. 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.

31. 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.

32. 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. Así como la aparición de nuevas formas de energía y el mejoramiento de las formas presentes en los países consumidores. 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.

33. 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 de las del pasado. 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 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 de diversificar sus operaciones financieras. 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 en la periferia. Es la opción que tienen por delante los exportadores de petróleo: concentración o pluralidad.

34. 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 aún, ha empeorado. Me refiero a la transferencia de recursos financieros de los países desarrollados a los países en desarrollo. Como es sabido, 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%.

35. 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.

36. 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 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 a los países más afectados en cuanto al interés y las amortizaciones, será mucho más necesario en el futuro a fin de ayudar a los países referidos, posiblemente por un período dilatado de tiempo.

37. Además, 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 vencimientos que por su relativa cortedad plantearán un serio problema en muchos casos. Será necesario consolidar estas deudas con dilatados plazos y bajos intereses, para hacer frente a situaciones críticas.

38. Idéntica observación cabría hacer en cuanto a los préstamos de financiamiento de planes y proyectos. 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.

39. La vista se vuelve entonces hacia los excedentes petroleros. Las operaciones de emergencia que se están realizando con estos recursos entrañan elementos ponderables 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.

40. Aquí es donde se necesita la cooperación de los países desarrollados, sin detrimento al objetivo del 0,7%. 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.

41. 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%, podrían sin embargo cooperar en otras formas:

Una forma sería subsidiar la tasa de interés. No solamente en sus propias operaciones, sino también en las que se realizaran 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.

Otra forma sería participar en un sistema de garantías, especialmente en el caso de los países en desarrollo más débiles o que están pasando por períodos de grandes dificultades.

3. 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.

43. 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 movi- lizado 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.

44. 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.

45. En relación a la transferencia de recursos financieros del petróleo quisiera mencionar la importancia que tendría para los países en desarrollo de tener así una fuente de recursos independiente de las corporaciones transnacionales. Aquí se presenta una gran oportunidad para fortalecer el poder de negociación de los países en desarrollo, que ahora es muy débil. En efecto, estos últimos y los exportadores de petróleo, podrían crear empresas comunes (joint ventures) ya sea con la participación de la iniciativa privada o de los gobiernos o mediante una combinación de ambas, para la explotación de recursos naturales y el establecimiento de industrias básicas. Estas industrias podrían desempeñar un papel muy importante en la promoción de las exportaciones de manufacturas, ya sea en el comercio recíproco entre países en desarrollo o hacia los centros industriales. En todo esto, dichos centros podrían tener un papel muy importante, ya sea participando en esas empresas comunes - lo cual le daría a su participación un carácter multinacional, que hoy no tienen esas corporaciones - o mediante contratos de prestación de servicios o formas especiales de transferencia de tecnología. En verdad se conciben diferentes formas de esta cooperación tripartita.

46. Como se sabe muy bien, los exportadores de petróleo están entrando ahora en acuerdos muy interesantes con los centros industriales para obtener una transferencia adecuada de tecnología que responda a sus propias necesidades de desarrollo. Esta idea es digna de beneplácito y si se extiende, en una forma o en otra a los países en desarrollo, podría contribuir a allanar el camino para esas formas de cooperación tripartita.

47. 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 2/.

---

2/ 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.

#### IV. Cambios estructurales en el comercio internacional

48. 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 expansión de las exportaciones de manufacturas es pues una necesidad ineludible que ya no se discute más, especialmente en los países en que se han ido agotando las posibilidades de sustitución 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. Sin embargo, hay que admitir que, salvo algunas excepciones, los países en desarrollo no han seguido una política vigorosa de exportación, no sólo hacia los centros industriales sino también entre ellos.

49. Como ya se dijo, no podría esperarse un cambio fundamental en los próximos años en la actitud de los centros industriales. Las proyecciones de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) 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.

50. Debería pues adquirir más intensidad el empeño incesante de las Naciones Unidas y especialmente la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y de las comisiones económicas regionales de estimular el intercambio recíproco en agrupaciones subregionales o regionales o en un más amplio plano interregional.

51. Hay que reconocer que el esfuerzo cumplido es muy inferior a lo mucho que pudo haberse hecho. 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.

52. 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.

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

54. La expansión del comercio recíproco 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 sus importaciones de los otros cuando, como sucede generalmente, todos ellos, por lo general, están dominados por una tendencia persistente al desequilibrio exterior debido a factores bien conocidos.

55. Aquí se presenta un papel muy importante para los países petroleros. En efecto, disponen de amplios recursos monetarios y evidentemente no sufren de aquella tendencia hacia el crónico desequilibrio exterior. Si promueven o participan en arreglos de intercambio recíproco encaminados a la formación progresiva de mercados comunes, pueden estimular intensamente la demanda de bienes primarios 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, con fuerza generalmente 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;

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 a las posibilidades de exportación al resto del mundo;

La concertación de arreglos de pagos destinados a promover la expansión del comercio sobre bases de reciprocidad.

56. Lo primero no necesita mayores explicaciones en este lugar. La política de inversiones ha sido considerada en la sección anterior. En consecuencia sólo necesito explicar en términos generales qué es lo que pienso en materia de arreglos de pagos.

57. Estos arreglos responden más bien a aquella consideración de expansión del intercambio entre los miembros de un grupo preferencial, que a consideraciones monetarias. Veamos de que se trata.

58. Un arreglo de pagos debiera asegurar, en una u otra forma, que los recursos adicionales obtenidos por un país miembro gracias a las exportaciones a otros países miembros, se empleen por los últimos en realizar importaciones provenientes de otros países del grupo. Si no hubiera un arreglo de pagos, es muy posible que, a pesar del cuadro preferencial a que me he referido, los recursos adicionales que recibiera un país debido al aumento de sus exportaciones a otros miembros se empleara en adquirir importaciones del resto del mundo, especialmente en los centros industriales, en vez de hacerlo dentro del grupo preferencial.

59. Para comprender cómo funciona este mecanismo, supongamos que un país exportador de petróleo que participa en el grupo, aumenta sus importaciones de otro país del mismo grupo. Dada la gran propensión a realizar importaciones provenientes de los centros, si este otro miembro usara esos recursos adicionales en esta forma no habría una mayor expansión del comercio recíproco. A fin de obtener este objetivo es esencial que los recursos adicionales así adquiridos se empleen en realizar importaciones provenientes de otros miembros del grupo. Dicho en otra forma, tales recursos adicionales debieran tener un efecto multiplicador.

60. Esto no significa que el sistema de pagos sea cerrado. En última instancia los recursos adicionales debieran transferirse al resto del mundo, pero después de haber cumplido su función multiplicadora. Un ejemplo aclarará este aspecto. Supóngase que un país A, exportador de petróleo, aumenta sus importaciones de otro país miembro B en 100 millones de unidades de cuenta basadas en dólares de los Estados Unidos o en DEGs. El país B tiene que usar estos recursos adicionales en otros países miembros, excepto una proporción inmediatamente convertible en dólares o en DEGs, digamos 10%. De esta manera los países C y D, lo mismo que el país originario A, recibirían 90 millones de unidades de cuenta. Esta cantidad, excepto 10%, se usaría nuevamente dentro del sistema y así sucesivamente. Cuando el comercio dentro del grupo se hubiera multiplicado 10 veces, los 100 millones originarios de monedas de cuenta se habrían convertido totalmente en dólares o en DEGs, a fin de emplearse en pagos al resto del mundo. Así pues, la reversión de los 100 millones de unidades de cuenta originarios se habría cumplido del todo, pero después de haber cumplido su función multiplicadora.
61. Otras formas de arreglos de pagos se pueden concebir, pero es indispensable que la convertibilidad se vincule de un modo o de otro a la magnitud del efecto multiplicador.
62. No es mi intención esbozar ahora y aquí un proyecto concreto, sino mencionar solamente la importancia de un sistema de pagos a fin de apoyar el objetivo de expansión del comercio sobre bases recíprocas. Mucho menos es mi intención de entrar en detalles técnicos. De todos modos, este es un asunto que requiere cuidadosa discusión.
63. Es obvio que ningún arreglo comercial y de pagos podría tener éxito a la larga si los exportadores de petróleo, que desempeñarían el papel dinámico que he explicado, no participaran equitativamente en las ventajas recíprocas. Las concesiones de carácter preferencial podrían no ser suficiente para ello. Aquí encontramos otro papel importante para la política de inversiones. Su principal objetivo debiera ser establecer y desenvolver actividades que pueden ayudar a obtener aquellas ventajas recíprocas, evitando desequilibrios persistentes del país en cuestión con respecto al resto del grupo.
64. La misma consideración podría extenderse a aquellos otros países participantes que, debido a su débil situación, no han podido obtener completamente las ventajas de la reciprocidad.
65. La convicción que reflejan los párrafos anteriores acerca de la necesidad de desenvolver ampliamente el intercambio recíproco entre países en desarrollo no significa que no haya de proseguirse el esfuerzo para conseguir un trato más favorable a las exportaciones hacia los centros industriales, 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 económico

66. 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 la crisis actual presenta 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.

67. 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 continúa viviendo en el serio anacronismo del infraconsumo y ha quedado económica, política y socialmente rezagada.

68. 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.

69. En estos países las formas de consumo de los centros industriales penetran de más en más en ellos. Existe un verdadero fenómeno de internacionalización de la así llamada sociedad de consumo entre centros y sectores privilegiados de la periferia.

70. 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.

71. 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 continúa en gran parte siendo el sustituto de un mayor esfuerzo interno de capitalización.

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

73. 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.

74. Pero el problema que plantean las fuerzas del mercado, libradas a su propio desenvolvimiento, van 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 tienen en cuenta las consecuencias futuras de su acción, por refinado que sea el cálculo de costo-beneficio de las empresas. 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 acción de las fuerzas del mercado con una política deliberada para obrar sobre ellas y crear condiciones adecuadas para su desenvolvimiento.

75. 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 habían caído 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. Esta falta de previsión tenía que terminar en medidas unilaterales. Me inclino a creer que de haber existido una política previsoras, el ritmo y las dimensiones de un reajuste muy justificado en los precios habrían sido diferentes.

76. 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.

77. Esta situación favorable de los centros y su poder de negociación mucho mayor, les han permitido captar para sí una proporción de los ingresos de la periferia, mayor de lo que pudo haberse justificado por su contribución efectiva al proceso productivo y comercial.

78. Hace falta una política previsoras de productos primarios. Entre otras medidas debiera incluir arreglos de estabilización o compensación. La creación de reservas o existencias reguladoras es de importancia fundamental a este respecto. Pero hay algo igualmente importante. 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!

/...

79. 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 sólo uno de ellos, aunque bien importante; y que sólo con una estrategia global en el plan nacional e internacional, puede atacarse con eficacia.

80. 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.

81. Hay pues que buscar nuevas fórmulas que respondan al desplazamiento del poder financiero del mundo y que respondan asimismo tanto al interés de los centros como de los países petroleros y de los países en desarrollo.

82. 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.

-----