Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized

DISCURSO ANTE LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO

de

ROBERT S. McNAMARA

PRESIDENTE DEL BANCO MUNDIAL

Manila, Filipinas
10 de mayo de 1979

DISCURSO ANTE LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO

	Página
I. Introducción	1
II. La función del comercio en el proceso de desarrollo	3
III. El nuevo proteccionismo	6
IV. Los costos del proteccionismo	10
V. Opciones de política para los países en desarrollo y desarrollados	17
VI. La Ronda de Tokio y más allá	21
VII. Un programa de acción	31

I. INTRODUCCION[a]

Esta reunión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) se celebra en un momento excepcionalmente oportuno, justo cuando en media docena de foros internacionales se está trabajando con ahínco para llegar a decisiones críticas que afectan a las relaciones económicas mundiales.

En el seno de la propia UNCTAD están llegando a su fin los trabajos respecto del financiamiento de los acuerdos sobre estabilización de productos básicos y la estructura del fondo común; en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) está próximo a concluirse un nuevo acuerdo comercial multilateral; el Banco Mundial se acerca a la adopción de las decisiones finales sobre un importante aumento del capital y la sexta reposición de los recursos de la Asociación Internacional de Fomento (AIF); en las Naciones Unidas se está formulando una estrategia de desarrollo para el decenio de 1980 y años posteriores, y la Comisión Brandt está a punto de redactar sus recomendaciones generales.

Todos estos pasos son importantes. Pero si hemos de acelerar el progreso económico y social en todo el mundo, es preciso adoptar también otras medidas, y esta reunión de la UNCTAD nos ofrece la oportunidad de identificarlas.

El pasado mes de septiembre llamé la atención de la comunidad internacional hacia una terrible conclusión del *Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1978,* a saber, que aun cuando se alcanzaran las tasas de crecimiento indicadas en las proyecciones del Informe, un tanto optimistas, hacia finales de este siglo seguiría habiendo alrededor de 600 millones de personas atrapadas en condiciones de pobreza absoluta.

Evidentemente, esto es inaceptable.

---

[a]Tengo una deuda de gratitud con varias distinguidas personalidades académicas y otros especialistas por la ayuda que me han prestado en el examen de las tendencias recientes del comercio internacional, tema principal de este discurso. Deseo dar las gracias, en particular, a Mahbub ul Haq, Donald Keesing, Isaiah Frank, Bela Balassa, Robert Baldwin y Paul Streeten.

También señalé que, para lograr incluso esas tasas de crecimiento en las que se basaron las proyecciones de la pobreza absoluta, será preciso un esfuerzo mucho mayor por parte tanto de los países desarrollados como de las naciones en desarrollo.

Para resumir, ello exigiría:

- Una mayor expansión del comercio internacional, basada en la ventaja comparativa a largo plazo y el beneficio mutuo;
- Un pronunciado aumento del volumen de capital facilitado por fuentes privadas a los países en desarrollo de ingresos medianos, junto con mayor apoyo por parte de las instituciones financieras multilaterales, y
- Una corriente mayor de asistencia en condiciones concesionarias a los países en desarrollo más pobres.

Considero alentador que estos tres puntos figuren en forma prominente en el programa del quinto período de sesiones de la UNCTAD. En ocasiones anteriores me he referido a cada uno de ellos, pero hoy deseo limitar mis observaciones a un examen más detallado de las tendencias recientes del comercio internacional y sus repercusiones con respecto a la prosperidad mundial.

Mi punto de vista es el siguiente: a menos que opongamos resistencia al proteccionismo que ha venido cobrando impulso en los últimos años, y que logremos reducir su actual nivel, nos arriesgamos a minar el progreso que hemos logrado durante los últimos 25 años en materia de desarrollo y cooperación internacional.

Esta oleada de proteccionismo no se ha producido, por supuesto, de forma autónoma, sino que es resultado de presiones ocasionadas por una tasa de crecimiento lenta y un desempleo creciente en las naciones industrializadas.

Ahora bien, aun reconociendo que las presiones son reales, de lo que no se dan cuenta los habitantes de esas naciones es de que la protección comercial rara vez es el instrumento apropiado para salvaguardar los niveles de ingresos y empleo. Con

mayor frecuencia, lo único que logra es convertir posibles costos privados a corto plazo en pérdidas sociales a largo plazo.

Este es el tema que quiero tratar hoy aquí. En particular, deseo:

- Examinar la función del comercio en el proceso de desarrollo;
- Ofrecer ejemplos de la tendencia hacia un mayor proteccionismo, especialmente durante el período de 1976-79;
- Analizar los costos de ese proteccionismo, tanto para los países en desarrollo como para las naciones desarrolladas;
- Examinar las opciones de política disponibles para enfrentar el problema, y
- Hacer algunas observaciones sobre las negociaciones de la Ronda de Tokio y ofrecer ciertas sugerencias para mejorar más el ambiente comercial internacional.

II. LA FUNCION DEL COMERCIO EN EL PROCESO DE DESARROLLO

Permítanme que comience con una afirmación obvia, pero esencial. El comercio es un medio para lograr el desarrollo, no la meta de éste. La meta del desarrollo es mejorar el bienestar de todos, y en particular de aquellos que han sido dejados de lado en esfuerzos anteriores. La expansión del comercio no es, por sí misma, una garantía de que la pobreza se reducirá, pero evidentemente aumenta las posibilidades de alcanzar ese objetivo.

Los vínculos entre el comercio internacional y el crecimiento económico son complejos. El comercio mejora la asignación de los recursos y, por lo tanto, da como resultado mayores rendimientos e inversiones más productivas. Consigue esto al fomentar una mayor especialización y la producción en mayor escala y al estimular la innovación y el cambio tecnológico.

Entre el crecimiento económico y la liberalización del comercio existe una importante relación de causalidad mutua.

El crecimiento económico rápido facilita la liberalización y la expansión del comercio, al aumentar la demanda y facilitar un mejor acceso a los mercados, y la veloz expansión del comercio contribuye a la aceleración del ritmo del desarrollo económico.

Esta interacción entre el comercio y el crecimiento es un elemento clave del progreso económico.

Esto es lo que sucedió entre 1960 y 1973. Durante esos años, las exportaciones totales de los países en desarrollo aumentaron en casi 7% al año, tasa superior a la media anual de crecimiento de su producto nacional bruto (PNB), y sus exportaciones de manufacturas aumentaron aún con mayor rapidez, a una tasa más de dos veces mayor que la de crecimiento del PNB.

Es cierto que no todos los productos ni todos los países se beneficiaron por igual de este impulso del comercio, pero a muchos países de ingresos medianos les proporcionó los ingresos de divisas y el estímulo de mercado necesarios para un crecimiento económico acelerado. Para todos los países en desarrollo en general representó la promesa de una creciente participación en esa expansión del comercio mundial, en la medida en que pudieran reestructurar sus políticas de producción y exportación para aprovechar las circunstancias favorables.

Son precisamente estas circunstancias favorables al comercio las que se ven ahora amenazadas por el lento crecimiento, los elevados niveles de desempleo y el consiguiente aumento del proteccionismo en los países desarrollados.

El resultado es que la tasa de expansión del comercio mundial total ha disminuido de 9% al año en el decenio de 1963-73 a poco más de 4% en el quinquenio de 1973-77. Para los países en desarrollo, las tasas correspondientes a ambos períodos fueron de 6,5% y 3,6%, respectivamente.

Hubo, por supuesto, una serie de factores que contribuyeron al importante aumento de las exportaciones de los países en desarrollo antes de 1974. Entre éstos cabe citar la creación de nueva capacidad de exportación, junto con la utilización de la capacidad excesiva creada anteriormente, durante la fase de

sustitución de importaciones de su proceso de industrialización; la mayor demanda y las políticas comerciales liberalizadas de las naciones desarrolladas, y las enérgicas políticas de exportación adoptadas en algunos países en desarrollo.

Ahora bien, es preciso recordar que, si bien esas enérgicas políticas de exportación de los países en desarrollo fueron importantes, tuvieron tanto éxito debido a las elevadas tasas de crecimiento económico de las naciones industrializadas y debido a la considerable liberalización del comercio que éstas acordaron antes de 1974.

Las perspectivas son ahora muy diferentes. La desaceleración de la actividad económica en las naciones desarrolladas y el consiguiente aumento de las presiones proteccionistas registrado en los últimos años están poniendo en grave peligro las perspectivas de los países en desarrollo.

Las proyecciones que aparecen en el *Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1978* indican que los países en desarrollo necesitarán importaciones por valor de unos $900.000 millones* al año para 1985 a fin de lograr el modesto incremento proyectado de sus tasas de crecimiento del PNB. En el Informe se prevé que financiarán $797.000 millones de esa suma con ingresos provenientes de sus exportaciones y que el resto, $103.000 millones, tendrán que financiarlo con fondos de otras fuentes.

Estas proyecciones de las exportaciones se basaron en supuestos conservadores. Se supuso una tasa de crecimiento anual de 12% para las exportaciones de bienes manufacturados durante el período de 1975-85, frente a una tasa efectiva de 15% durante el de 1970-75.

Evidentemente, reviste importancia crítica para los países en desarrollo el poder alcanzar de hecho esas tasas de crecimiento de las exportaciones. Si no las logran, deberán aumentar su ya fuerte carga de la deuda, o bien, habrán de reducir sus esfuerzos de desarrollo.

---

*Todas las cantidades de dinero se expresan en su equivalente en dólares de los Estados Unidos.

¿Cómo pueden las naciones industrializadas ayudar a los países en desarrollo a obtener suficientes divisas por sus propios medios?

El objetivo prioritario de esas naciones debe ser el restablecimiento de pautas de crecimiento sostenido y elevados niveles de empleo. Si no lo hacen así, les será cada vez más difícil resistir a los grupos de presión proteccionistas en el seno de sus propias sociedades, que están abogando por la adopción de rigurosas medidas para solucionar problemas a corto plazo.

Al mismo tiempo, se debe hacer ver al público en general y a los responsables de adoptar decisiones en los países industrializados que las reacciones proteccionistas miopes no ofrecen una solución real a sus dificultades económicas fundamentales. El recurso al proteccionismo puede ser una opción atractiva desde el punto de vista político—en particular frente a problemas estructurales difíciles—pero es casi siempre una opción desacertada.

Veamos más de cerca cuáles son las opciones disponibles, haciendo un examen riguroso de las tendencias proteccionistas recientes y de los costos que suponen para los países desarrollados y en desarrollo.

Dado que los bienes manufacturados son el elemento más dinámico en las exportaciones totales de los países en desarrollo, y dado que muchas de las recientes medidas proteccionistas se dirigen contra las manufacturas, limitaré mi análisis a esos productos, aunque debe mencionarse que también se perciben tendencias proteccionistas inquietantes en el sector agrícola.

III. EL NUEVO PROTECCIONISMO

Desde 1976 se ha registrado un señalado aumento del proteccionismo en las naciones industrializadas y son fuertes las presiones a favor de adoptar medidas aún más restrictivas.

Estas presiones emanan en gran medida de un crecimiento de sus economías que sigue siendo lento y desigual, así como de los consiguientes niveles elevados de desempleo. Son

también en parte resultado de la concentración del crecimiento de las exportaciones de los países en desarrollo en relativamente pocas categorías de productos manufacturados.

En última instancia, sin embargo, reflejan el intento de grupos organizados de intereses especiales en las naciones industrializadas—en un período de crecimiento lento y desempleo en aumento—de posponer los costos de los ajustes estructurales, aun cuando esto vaya en detrimento de los sectores menos organizados y capaces de hacerse escuchar en el seno de sus propias sociedades y de los miembros más débiles y pobres de la comunidad internacional.

Los mecanismos utilizados para proporcionar tal protección se han multiplicado. Además de las medidas arancelarias tradicionales, existen ahora acuerdos de participación en el mercado similares a los carteles, restricciones "voluntarias" a las exportaciones, derechos compensatorios, subvenciones y otros tipos de asistencia a las industrias nacionales para mantener niveles de producción superiores a los que justifica la demanda, procedimientos para las compras del sector público y toda una gama de barreras no arancelarias de carácter administrativo.

El propósito de estas medidas es otorgar protección a determinadas industrias en declive o a sectores enfermos de la economía sin tener que adoptar las medidas más básicas necesarias para eliminar la causa fundamental de esos problemas.

Entre 1976 y comienzos de 1979 las naciones industrializadas adoptaron un gran número de medidas restrictivas nuevas, que pueden clasificarse en términos generales en diversas modalidades de barreras no arancelarias al comercio, asistencia gubernamental a la industria e intentos de establecer a escala mundial acuerdos restrictivos de participación en el mercado. Permítanme que ofrezca algunos ejemplos de varias de estas medidas.

Barreras no arancelarias

- Aunque el Acuerdo Multifibras prevé cuotas sobre el vestuario y los textiles que aumenten por lo general a tasas anuales de 6% o más, a partir de finales de 1977 esas disposiciones no impidieron la imposición de restricciones

más estrictas a las exportaciones de los países en desarrollo, especialmente por parte de la Comunidad Económica Europea (CEE). En su mayoría, esas nuevas cuotas de la CEE limitaron los incrementos anuales correspondientes al vestuario y los textiles a niveles de entre 0,5% y 4%. Además, aunque el mencionado Acuerdo establece que los niveles de las cuotas no sean inferiores a los de las importaciones recientes, la CEE redujo de hecho algunas de las cuotas impuestas a sus principales proveedores a niveles considerablemente inferiores a los de 1976.

- En contra del espíritu del Acuerdo Multifibras, la CEE insistió en imponer restricciones en forma de cuotas no sólo a sus actuales proveedores, sino también a otros países de bajos ingresos, como Bangladesh, Indonesia y Sri Lanka, que apenas han comenzado a penetrar en el mercado de exportación.

- Australia, Canadá, Estados Unidos, Noruega y Suecia han restringido también sus cuotas o impuesto otras nuevas para limitar las exportaciones de textiles y vestuario de los países en desarrollo.

El efecto neto de todas estas medidas restrictivas será limitar el crecimiento de las exportaciones de los artículos mencionados a los países industrializados a un nivel considerablemente inferior a 6% al año, frente a unas tasas anuales de crecimiento de alrededor de 15% durante el decenio anterior a 1976.

- Australia, Canadá, Estados Unidos, Francia y el Reino Unido han impuesto nuevas cuotas y los llamados "acuerdos de comercialización ordenada" que limitan las exportaciones de calzado de los países en desarrollo.

- El Reino Unido impuso cuotas a los televisores monocromáticos provenientes de Corea y Taiwán, y los Estados Unidos han concluido "acuerdos de comercialización ordenada" con esos mismos países en relación con los televisores a color.

- En los Estados Unidos se han venido aplicando activamente los derechos compensatorios, incluso en casos en que no se ha demostrado que los productores nacionales sufran perjuicio.

- La CEE y los Estados Unidos tomaron medidas protectoras especiales en relación con el acero, que plantean graves dificultades para aquellos países en desarrollo que surgen ahora como exportadores. La CEE ha decidido renovar por otro año, hasta finales de 1979, su programa "anticrisis" con respecto al acero, que incluye disposiciones para concluir acuerdos anuales de restricción de las exportaciones con los proveedores del exterior.

Asistencia gubernamental a la industria

Esta asistencia adopta diversas formas, tales como subvenciones directas y acuerdos preferenciales en materia de impuestos y crédito. Estos últimos proporcionan protección indirecta al reducir los costos de producción o ventas.

- En virtud del plan británico de subvenciones temporales al empleo, las industrias textil, del vestuario y del calzado recibieron subsidios equivalentes a entre 5% y 10% de los costos totales de producción. Otras industrias han recibido apoyo a través de un aumento de los niveles anteriores de asistencia gubernamental.

- La industria de construcción naval está recibiendo actualmente subvenciones muy considerables en la mayoría de los países industrializados.

- En Francia, las industrias automovilística, de elaboración de datos, de pulpa y papel, siderúrgica y de relojería han recibido diversas formas de asistencia gubernamental.

- La adquisición de empresas insolventes por los gobiernos en industrias como la siderúrgica y la de productos textiles, así como el financiamiento de sus déficit con fondos públicos, han tenido efectos proteccionistas en Bélgica, Italia, Países Bajos y Suecia, entre otros países.

Carteles internacionales y acuerdos de participación en el mercado

- En el marco de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) se han presentado propuestas de acuerdos internacionales de participación en el mercado con respecto a las industrias de construcción naval y siderúrgica. Es posible que el Comité del Acero de la OCDE se convierta de hecho en un cuasicartel.

Aunque ésta es sólo una lista parcial de algunas de las restricciones al comercio en los países de la OCDE, es ilustrativa de la tendencia existente. Cabría añadir a ella las políticas comerciales gubernamentales de los países con economía de planificación centralizada, que inhiben directamente la expansión del comercio mundial.

El panorama que surge de lo que acabo de exponer no es alentador.

¿Cuáles son los costos reales de este creciente proteccionismo para la comunidad internacional? Es evidente que está pagando ya un elevado precio por estas medidas y que los costos podrían ser aún mayores. Además, estos costos recaen tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados.

IV. LOS COSTOS DEL PROTECCIONISMO

Examinemos brevemente cuáles son estos costos.

Costos para los países en desarrollo

Las medidas proteccionistas de las naciones industrializadas —y la sola amenaza de su aplicación—perjudican a los países en desarrollo de dos maneras. Les perjudican directamente al reducir sus oportunidades de obtener divisas, al aumentar su nivel de desempleo y al disminuir la tasa de crecimiento de sus ingresos, y les perjudican de forma indirecta al inhibirles de adoptar políticas de inversión, producción y comerciales que permitirían mejorar la asignación de sus recursos y su desempeño general en materia de desarrollo.

Estos efectos adversos los sienten no sólo los exportadores de manufacturas establecidos, sino también los países que están

apenas comenzando a tener éxito en esa esfera. Y no son sólo las restricciones efectivas las que les perjudican, sino también la amenaza de su aplicación, ya que ésta crea un clima de incertidumbre que inhibe las inversiones a largo plazo en industrias de exportación.

El temor a la imposición de medidas proteccionistas en el futuro con frecuencia desalienta a los gobiernos del mundo en desarrollo de adoptar políticas comerciales orientadas al exterior. El resultado es que se conforman con estrategias comerciales y de desarrollo inferiores y acaban fortaleciendo los grupos de intereses creados de sus sociedades, que se benefician de producir a un costo elevado para mercados nacionales altamente protegidos.

No existen en la actualidad estudios amplios en los que se cuantifiquen las repercusiones adversas del proteccionismo en determinados países en desarrollo. Sin embargo, tal cuantificación podría efectuarse en dos niveles: mediante un análisis parcial se detallarían las pérdidas de ingresos de exportación y los aumentos del desempleo sobre una base sectorial, y mediante un análisis más amplio se estimaría el perjuicio para la economía en su conjunto, en términos de privación de oportunidades para generar exportaciones, retraso del crecimiento, desempleo, baja productividad y aumento de la pobreza.

Al estimar el perjuicio general ocasionado a los distintos países en desarrollo, una dificultad evidente es que ese perjuicio a menudo toma la forma de oportunidades frustradas de inversión y exportación, más bien que de pérdidas de divisas o desempleo, que son más claramente identificables.

Teniendo en cuenta la gran importancia que reviste este tema, es sorprendente que hasta ahora se hayan llevado a cabo tan pocos análisis de las repercusiones generales del proteccionismo comercial en países en desarrollo determinados. Insto enfáticamente a que se dediquen más recursos y esfuerzos a este tipo de análisis.

¿Qué cabe decir de los costos del proteccionismo excesivo para las naciones desarrolladas? Examinemos esto un momento.

Costos para las naciones desarrolladas

La motivación de una nación desarrollada al otorgar protección es, naturalmente, salvar a industrias, sectores o regiones específicos de incurrir en costos económicos y humanos perjudiciales. Pero lo que a menudo se pasa por alto es que de ese modo no se protege a la sociedad de incurrir en costos igualmente reales, e incluso mayores, a más largo plazo.

Es comprensible, por supuesto, el deseo de recurrir a restricciones comerciales para salvar empleos en industrias moribundas o regiones deprimidas, en particular cuando el crecimiento es lento y el desempleo extendido.

El argumento a favor de la protección—al menos de la protección frente a las exportaciones de los países en desarrollo—se basa por lo general en la carga que soporta la mano de obra poco calificada que resulta desplazada.

En las industrias que hacen un uso más intensivo de mano de obra, una gran proporción de las personas afectadas son mujeres que no pueden trasladarse fácilmente a otras regiones debido a obligaciones familiares. Con frecuencia, las fábricas amenazadas se encuentran en zonas deprimidas y de bajos ingresos, y muchos de los trabajadores despedidos son demasiado viejos o tienen otro tipo de desventajas que les impiden encontrar nuevos empleos con facilidad.

Además, el desempleo amenaza principalmente a aquellos trabajadores que tienen más probabilidades de quedar desplazados por la automatización y los avances técnicos, de modo que aun cuando se les adiestre de nuevo o se les cambie a otros empleos que requieren escasa capacitación, es frecuente que pronto se vean también desplazados de éstos. En el mejor de los casos, sus ingresos resultan menoscabados a causa de la escasa demanda de sus servicios como consecuencia de las nuevas máquinas.

En general, los gobiernos no han tenido mucho éxito en cuanto a contener la inflación y reducir el desempleo al mismo tiempo, y de ahí que no resulte sorprendente que intenten salvar empleos erigiendo barreras al comercio, aun a costa de

precios más elevados. Si el proteccionismo puede al menos proporcionarles cierta paz en el sector industrial y ahorrarles los costos de los ajustes estructurales, es posible que las sociedades prósperas crean que pueden permitirse renunciar a los mayores aumentos de los ingresos reales que se derivarían de una mejor división internacional del trabajo.

Pero lo que los partidarios del proteccionismo omiten decir es que los empleos actuales de esos trabajadores quizás no se salven, aun con protección. Lo cierto es que la protección a menudo se utiliza—para gran decepción de los sindicatos que la piden—como instrumento para que una industria efectúe "ajustes" consistentes en automatizar aquellas operaciones que requieren escaso nivel de capacitación hasta que esos empleos dejan de existir, utilizando los mayores precios que tiene asegurados para pagar la maquinaria que desplaza a la mano de obra.

La verdadera opción que ofrecen los proteccionistas es que la sociedad pague precios más altos y transfiera ingresos de sus ciudadanos más productivos, probablemente con carácter permanente, perjudicando al mismo tiempo a sus propios consumidores, utilizando recursos para fines de baja prioridad y afectando adversamente a las industrias de exportación, así como a aquellas que dependen de productos de importación baratos.

Es importante que se comprendan plenamente los costos reales del proteccionismo en los países industrializados. La verdad es que el proteccionismo es ineficiente y contraproducente y que, en última instancia, frustra sus propios objetivos.

Es ineficiente porque impide la reestructuración y conversión de industrias tradicionales ineficaces en industrias modernas de elevada tecnología, para las que los países avanzados están mejor dotados, y porque deja a esas sociedades fosilizadas en pautas de producción y consumo ineficientes. Al evitar tales ajustes, las sociedades que dependen del comercio exterior pueden no solamente experimentar un crecimiento más lento, sino también un empeoramiento de sus niveles de vida.

El proteccionismo es contraproducente porque provoca represalias por parte de otros países que intentan proteger sus industrias en declive, y porque menoscaba la posibilidad de obtener ingresos mayores y empleos mejores en industrias orientadas a la exportación, de cuya producción una gran parte se dirige a los países en desarrollo.

El proteccionismo en última instancia frustra sus propios objetivos porque a la larga castiga a todo el mundo, pues hace imposible la utilización equitativa—y eficiente—de los recursos mundiales.

Al impedir la entrada de productos de importación de bajo costo, el proteccionismo en los países desarrollados echa leña al fuego de la inflación y a menudo hace recaer la carga más pesada en aquellos miembros de la sociedad que menos pueden soportarla.

Un estudio patrocinado en 1978 por las organizaciones estadounidenses de minoristas llegó a la conclusión de que los productos importados de Asia y América Latina se venden al por menor en los Estados Unidos un 16% más baratos, como promedio, que los productos nacionales de la misma calidad. Esos bienes los adquieren principalmente las familias de bajos ingresos y pueden contribuir a aminorar el efecto de la inflación, especialmente en los pobres.

En un reciente estudio se calcula que las medidas proteccionistas impuestas por los Estados Unidos entre 1975 y 1977 representaron para los consumidores un costo de $660 millones en el renglón del azúcar, de $1.250 millones en el del acero al carbono, de $400 a $800 millones en el de la carne, de $500 millones en el de los televisores y de $1.200 millones en el del calzado. En términos de la mejora a corto plazo del nivel de empleo, esto significa que el costo para el consumidor por cada empleo protegido fue superior a $50.000 al año.

Si la protección se considera como una respuesta política temporal a los problemas de empleo que experimenta un redu-

cido grupo de trabajadores, es evidente que existen formas menos inflacionarias y costosas de apoyar los ingresos.

El proteccionismo perjudica no sólo a los consumidores, sino también a las industrias de gran crecimiento, a las industrias de exportación y a las industrias de elevada productividad. Da origen a intereses creados que, una vez enraizados, son difíciles de regular. Además, es contagioso: tiende a extenderse de una industria a otra y de un país a otro.

Por último, el proteccionismo es contraproducente porque mina la base del sistema internacional de flujos de capital y comercio que ha sustentado el éxito de los últimos 25 años.

En una gran proporción, los países en desarrollo financian mediante créditos las importaciones de los excedentes que las naciones industrializadas exportan, y de los que dependen tantos empleos. El único modo de que los países en desarrollo puedan atender el servicio de esas deudas es permitirles que a su vez exporten y obtengan las divisas necesarias para reembolsarlas.

El actual sistema internacional, basado en el crédito y el comercio, se verá gravemente amenazado si se erigen obstáculos proteccionistas al servicio de las considerables deudas que los países en desarrollo han acumulado y continúan acumulando.

Sin embargo, a pesar de estos elevados costos del creciente proteccionismo para los países industrializados, la batalla política contra las presiones proteccionistas es con frecuencia muy difícil. Lo es porque los que experimentan pérdidas temporales a causa de la liberalización del comercio son visibles y elocuentes, en tanto que aquellos que se benefician de ella están por lo general dispersos y desorganizados. Los miles de amas de casa distribuidas por todo un país tienen con frecuencia menos voz que un obrero de la industria textil cuyo empleo está en peligro. Pero a la larga, lo que realmente está en peligro no es sólo zapatos, prendas de vestir y cubrecamas más baratos, sino los empleos y el nivel de vida de toda la población.

Costos totales

Es difícil calcular los costos totales del proteccionismo para la comunidad internacional en su conjunto. La Secretaría del GATT calculó en 1977 que la aplicación de medidas proteccionistas por parte de los países industrializados durante los dos años anteriores había resultado en restricciones al intercambio comercial mundial de 3% a 5%, lo que representa montos de $30.000 a $50.000 millones al año. Sin embargo, tal estimación no da idea de todos los costos para la comunidad mundial debidos a pérdidas de producción total, empleos y posibles inversiones.

Es posible que haya estimaciones diferentes del costo total del proteccionismo, tanto para los países desarrollados como en desarrollo, pero lo que está claro es que esos costos—para los individuos, para los países y para la sociedad mundial en su conjunto—son potencialmente grandes.

¿Debe el mundo seguir pagando ese precio? Evidentemente, la respuesta es que no debe hacerlo.

Lo cierto es que la desdichada combinación actual de crecimiento lento, desempleo e inflación desenfrenada constituye tanto un peligro como una oportunidad.

El peligro es que nos podamos decidir por un proteccionismo aún mayor, que en última instancia crearía dificultades graves para la economía mundial de las que tardaríamos mucho tiempo en recuperarnos.

La oportunidad es que, en lugar de esto, podemos decidirnos a iniciar la reestructuración de las pautas de producción, en los países desarrollados y en desarrollo, y a establecer un ambiente internacional que fomente un crecimiento rápido y más equitativo, con mayores niveles de empleo, tanto en el ámbito del comercio como en el del desarrollo en general.

Examinemos ahora las diversas opciones que se ofrecen a los países en desarrollo y desarrollados en la situación actual.

V. OPCIONES DE POLITICA PARA LOS PAISES EN DESARROLLO Y DESARROLLADOS

Opciones para los países en desarrollo

Una opción tentadora para los países en desarrollo será la de replegarse hacia sí mismos, refugiarse en mayor medida en las industrias de sustitución de importaciones que gozan de un alto grado de protección y evadir la lucha en pro de la expansión del comercio.

Pero tal actuación sería evidentemente desacertada. Hay otras opciones mucho más prometedoras, aunque ciertamente entrañan la realización de intensos y decididos esfuerzos. Entre ellas están las siguientes: la creación de una capacidad de producción eficiente orientada a la exportación, la intensificación del comercio Sur-Sur y la continuación de los esfuerzos encaminados a la reducción de las medidas proteccionistas existentes en las naciones industrializadas, tanto dentro del marco del acuerdo comercial de la Ronda de Tokio como fuera del mismo. Permítanme que explique brevemente cada una de estas opciones.

Algunos países en desarrollo han seguido políticas que han resultado ser discriminatorias contra sus propios esfuerzos de fomento de las exportaciones. Independientemente de las condiciones comerciales existentes, nunca ha habido justificación para la aplicación de tales políticas. En realidad, los países en desarrollo tienen considerables posibilidades de incrementar sus exportaciones incluso en las actuales condiciones restrictivas, como lo demuestran los ejemplos de Brasil, Corea y Singapur.

Por una parte, los países en desarrollo pueden diversificar sus exportaciones de forma que incluyan productos que no estén sujetos a elevadas barreras comerciales. Por la otra, los menos avanzados de estos países deberían tratar de mejorar la estructura de sus exportaciones a fin de poder aprovechar los mercados que están dejando disponibles aquellos que se encuentran en una etapa más avanzada de desarrollo.

En lo que respecta al comercio Sur-Sur, hay razones de peso —basadas en la ventaja comparativa—para que los países en desarrollo incrementen el volumen del comercio que realizan entre sí. Estos países ya han comenzado a aprovechar estas nuevas oportunidades comerciales, pero todavía tienen posibilidades de lograr una mayor expansión.

Actualmente el Brasil comercia más con otros países en desarrollo que con los Estados Unidos, y las exportaciones de la India a otras naciones en desarrollo aumentan a una tasa más elevada que la de su intercambio con las naciones industrializadas.

Ahora bien, el comercio entre los países en desarrollo no constituye un sustituto del mayor intercambio con el mundo desarrollado.

Las importaciones de los países en desarrollo siguen concentrándose en gran medida en maquinaria y equipo de transporte, artículos que en su mayor parte fabrican las naciones industrializadas. Estos productos son de importancia crucial para las economías de los países en desarrollo, que sólo pueden suministrar una proporción muy pequeña del volumen requerido.

Por último, los países en desarrollo deben comenzar a desempeñar un papel más activo en la modificación de las condiciones comerciales. Para ello será necesario, por supuesto, que tengan una mayor participación en las negociaciones comerciales actuales y futuras. Me referiré nuevamente a esta cuestión en relación con los resultados de las negociaciones de la Ronda de Tokio.

Pasaré ahora a examinar las opciones que tienen ante sí las naciones industrializadas en las condiciones actuales.

Opciones para los países desarrollados

Es preciso comenzar reconociendo una cuestión fundamental, a saber, que el deterioro de las actuales condiciones comerciales del mundo no se ha debido a que los países en desarrollo hayan inundado los mercados del mundo industrializado. Digan lo

que digan los proteccionistas, el mundo desarrollado no está siendo "inundado por productos baratos".

Por el contrario, hoy en día los países en desarrollo solamente suministran una proporción minúscula de los bienes manufacturados que consumen las naciones desarrolladas: menos del 2%. Esta proporción, por supuesto, varía de una industria a otra, pero incluso en las que han tenido más éxito—los textiles y el vestuario—sigue siendo baja; en los Estados Unidos, por ejemplo, es de 5%.

El deterioro registrado últimamente ha sido ocasionado, más bien, por la pérdida del dinamismo económico del tipo que prevaleció en el decenio de 1960 en los países desarrollados. Gracias a este dinamismo, las industrias del mundo desarrollado pudieron implantar importantes cambios estructurales, cambios que eran necesarios tanto por razones de eficiencia como de equidad.

Estos cambios elevaron el nivel de eficiencia porque permitieron a los países desarrollados aprovechar mejor sus recursos. Contribuyeron también a una mayor equidad al dar a los industriales de las naciones en desarrollo la oportunidad de iniciar tipos de producción que hubieran estado fuera de su alcance si contasen solamente con sus propios mercados internos.

Pero la desaceleración del crecimiento de las economías de los países industrializados ha entorpecido gravemente este proceso de ajuste dinámico. Los países desarrollados han considerado que hay esencialmente dos tipos de actuación ante esta situación: limitar la entrada a sus mercados de bienes de otras fuentes más competitivas o aplicar medidas de ajuste, o ambas cosas.

Me he referido ya a los costos a largo plazo que suponen las restricciones a las importaciones provenientes de los países en desarrollo. Quisiera ahora analizar la experiencia que han tenido las naciones industrializadas con las medidas de ajuste.

Esta experiencia no ha sido muy satisfactoria en la mayoría de estas naciones. Con frecuencia, las medidas de ajuste han llevado a la congelación de las pautas de producción existentes

y a la resistencia al cambio, en vez de constituir un estímulo para la implantación de verdaderas mejoras estructurales a través del readiestramiento de los trabajadores y su traslado a industrias y regiones en las que pudieran lograr una mayor productividad y a la vez ingresos más altos.

Según un estudio realizado recientemente por la OCDE, incluso en los casos en que se han aplicado en forma enérgica, esas políticas han dado lugar a una mayor intensidad de capital, ya que los fondos facilitados por los gobiernos para fines de ajuste se utilizaron para adquirir nuevo equipo y no para retener a los trabajadores. Por otra parte, los intentos de aminorar el ritmo del proceso de ajuste y lograr un "margen de maniobra" se han utilizado para establecer regímenes permanentes de protección, lo que a su vez ha hecho aumentar el precio que los consumidores han tenido que pagar por los productos así protegidos.

Nada de esto es inevitable, sin embargo.

Una política de ajuste bien administrada tendría por objetivo compensar a los que resultasen desfavorablemente afectados por las mayores importaciones provenientes de los países en desarrollo y prevería el readiestramiento de los trabajadores que quedasen desplazados, facilitando su traslado de las industrias de baja productividad a otras en que ésta fuera elevada.

Con objeto de reducir la resistencia política al cambio y de salvaguardar el principio de equidad, la compensación para fines de ajuste debería ser segura y rápida y aproximarse al nivel de los costos privados resultantes para los afectados. Especialmente cuando se tratara de empresas más bien pequeñas, esto bien podría incluir a los propietarios al igual que a los trabajadores, aunque, por supuesto, los empresarios no pueden esperar que el gobierno los resguarde contra todo posible riesgo de carácter competitivo.

Un método complementario consistiría en ayudar a las comunidades que resultasen afectadas por el cierre de instalaciones fabriles o por despidos en gran escala. En los Estados Unidos y

Alemania se han emprendido con éxito programas de este tipo. Esta asistencia de ámbito regional puede a la vez incrementar la oferta local de mano de obra calificada y ayudar a encontrar nuevas oportunidades de empleo para los trabajadores relativamente poco calificados. También son importantes las medidas destinadas a eliminar los obstáculos que se oponen a una mayor movilidad, por ejemplo las tendientes a facilitar la transferencia de los derechos de pensión.

El elemento de importancia más decisiva para el éxito de todas estas políticas es, sin embargo, la existencia de un alto nivel de demanda global y el rápido desarrollo de industrias nuevas y dinámicas. El Japón, por ejemplo, ha obtenido resultados especialmente satisfactorios al hacer ajustes con bastante anticipación, logrando de esa manera mantener el impulso general del comercio y la actividad económica, en vez de adoptar una actitud dilatoria y concentrarse en medidas de protección para salvar a industrias ineficientes y ya enfrentadas a dificultades.

¿Qué conclusiones pueden derivarse de toda esta exposición de las opciones existentes?

Creo que, a la larga, la única opción sensata que se nos ofrece a los integrantes de la comunidad internacional es la realización de esfuerzos decididos por mejorar el propio marco en que se desarrolla el comercio. Esta ha sido la finalidad fundamental de la Ronda de Tokio. Consideremos ahora en qué punto de estas negociaciones nos encontramos actualmente.

VI. LA RONDA DE TOKIO Y MAS ALLA

La comunidad internacional ha desplegado enormes esfuerzos durante los últimos cinco años para negociar un nuevo marco de reglas de conducta que rijan el comercio internacional. Estos esfuerzos comenzaron en septiembre de 1973 cuando se entablaron oficialmente las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda de Tokio.

Estas negociaciones han llegado ya a su fin, aunque todavía es preciso concretar algunos detalles. Ahora bien, con anterioridad a la ceremonia oficial de firma del acuerdo general en el segundo

semestre del año, los negociadores que lo han suscrito con sus iniciales tendrán que presentarlo a los órganos gubernamentales competentes para su aprobación y habrán de implantarse en las legislaciones nacionales las modificaciones necesarias para su aplicación. En el curso de los próximos meses, la mayor parte de los países en desarrollo tendrán que decidir también si desean participar en los diversos acuerdos.

Cabe, pues, plantear el siguiente interrogante: ¿qué se ha logrado hasta ahora y qué resta todavía por hacer?

Los acuerdos incluyen esencialmente los cuatro aspectos siguientes:

- Establecen una serie de códigos detallados que especifican el comportamiento permisible y no permisible por parte de los gobiernos en lo que respecta a la imposición de barreras no arancelarias al comercio;
- Crean un marco tanto para solucionar las diferencias que puedan surgir entre las distintas naciones respecto de estas barreras no arancelarias como para vigilar las medidas de esta índole que puedan adoptarse en el futuro;
- Comprenden disposiciones especiales para los países en desarrollo, y
- Prevén una considerable reducción arancelaria.

Permítanme que a continuación mencione brevemente los aspectos respecto de los cuales creo que el acuerdo comercial probablemente dé lugar a una mejoría del actual clima para el comercio internacional, desde luego siempre y cuando se aplique en una forma que esté en consonancia con el espíritu y las intenciones reales de la Declaración de Tokio.

Aspectos en que se han logrado progresos

- Habrá una considerable reducción adicional—entre 30% y 35%—en los niveles medios de los aranceles aplicables a los productos industriales en los países miembros de la OCDE, como consecuencia de una fórmula convenida que prevé

disminuciones más pronunciadas en los derechos aduaneros más altos.

Las reducciones propuestas se comparan favorablemente con la disminución media de 35% de los derechos de importación aplicables a las manufacturas imponibles acordada en la Ronda Kennedy. Los beneficios que suponen estas reducciones se harán extensivos automáticamente a los países en desarrollo en virtud de la cláusula de la nación más favorecida, sin exigir plena reciprocidad de su parte.

A fin de considerar la magnitud de estas reducciones arancelarias en su debida perspectiva debe recordarse, naturalmente, que el nivel medio de los aranceles aplicables a los bienes manufacturados imponibles en los países miembros de la OCDE es ya bastante bajo—alrededor de 10%—y que las fluctuaciones experimentadas últimamente por los tipos de cambio tienden a atenuar considerablemente el efecto de las nuevas reducciones, que se aplicarán en forma gradual en un período de ocho años.

Además, como señalaré en breve, los beneficios para los países en desarrollo van a resultar aún más limitados debido a las numerosas exenciones de ciertas categorías de bienes y a las reducciones de sus márgenes de preferencia. Ahora bien, a pesar de estos factores, no cabe duda de que las reducciones arancelarias propuestas ciertamente constituyen un paso más en la dirección acertada.

- Como ya he mencionado, una de las medidas proteccionistas que goza de creciente popularidad ahora en las naciones industrializadas consiste en concertar diversos acuerdos bilaterales con otros países—fuera del marco del GATT—y exigirles que convengan en limitar "voluntariamente" sus exportaciones de determinados productos.

  El código de salvaguardia propuesto, que está considerándose todavía, tiene por objeto hacer que las diversas medidas de esta índole—tanto pasadas y presentes como futuras—vuelvan a integrarse en el marco del GATT. Este código define los procedimientos y criterios que es preciso cumplir al adoptar medidas de salvaguardia, así como las

condiciones a las que deben ajustarse las distintas medidas de este tipo. Por consiguiente, la finalidad de este código es evitar que poderosas naciones importadoras tomen medidas arbitrarias a nivel nacional.

Uno de los aspectos polémicos de este código es la insistencia de algunas de las naciones industrializadas importantes en que se incluya en él una "cláusula de selectividad", que les daría el derecho a establecer restricciones selectivas respecto de las importaciones provenientes de unas cuantas fuentes. Los países en desarrollo se oponen enérgicamente a la inclusión de esa cláusula.

- Mediante el código sobre subvenciones se tratará de controlar otra popular medida proteccionista. Este código fortalecerá la prohibición de conceder subvenciones a las exportaciones de bienes manufacturados por los países desarrollados, y también comenzará a ejercer control sobre las medidas internas de subvención que estos países han venido aplicando cada vez más en los últimos años.

  Asimismo, ya no se permitirá que los Estados Unidos impongan derechos compensatorios sin demostrar en forma concluyente la existencia de perjuicios graves para sus productores nacionales. Si se pusiera en práctica en forma satisfactoria, este código constituiría un logro potencialmente significativo que podría permitir a la comunidad internacional aplicar un control realista sobre los efectos de distorsión para el comercio de las subvenciones, tanto a las exportaciones como a nivel interno.

- Hay varios otros códigos que, aunque tal vez no harán aumentar considerablemente el volumen del comercio, contribuirán a paliar muchas dificultades que ponen en peligro la cooperación internacional.

  Los códigos técnicos de normalización, valoración en aduana y concesión de licencias, así como el acuerdo propuesto sobre falsificación comercial, ayudarán a simplificar los procedimientos ahora vigentes, proporcionarán mejor información a los exportadores y reducirán el riesgo de que estas disposiciones se utilicen para fines proteccionistas. Resulta-

rán especialmente beneficiosos para aquellos países en desarrollo que no cuenten con información adecuada sobre normalización técnica y procedimientos de valoración en aduana.

Otro código de compras del sector público hace extensivo el principio de no discriminación a las mismas y establece procedimientos administrativos para facilitar la información necesaria a los proveedores extranjeros y darles un trato equitativo.

- Una importante innovación del acuerdo comercial es que los códigos individuales también prevén el establecimiento de un mejor mecanismo para facilitar la solución de diferencias. La administración de cada código estará a cargo de un comité integrado por todas las naciones signatarias. Estos comités están facultados para crear grupos competentes en cada caso en que surja una diferencia relacionada con el código en cuestión, para formular recomendaciones a las partes interesadas y para tomar las medidas oportunas—incluida la autorización de represalias—si no se acatan sus recomendaciones.

- El acuerdo comercial reconoce los problemas especiales que enfrentan los países en desarrollo e incluye algunas disposiciones concretas en su favor. Entre ellas está una "cláusula de habilitación" que aporta una base jurídica para dar un trato diferenciado y más favorable a los países en desarrollo, los que pueden recibir preferencias arancelarias de las naciones industrializadas y concertar acuerdos preferenciales entre sí. Los países en desarrollo signatarios quedan exentos, en general, de la prohibición de otorgar subvenciones a las exportaciones.

  Varios de los códigos contienen disposiciones especiales destinadas a proteger los intereses de los países en desarrollo menos adelantados. A cambio de ello, se exige a los países en desarrollo que acepten el principio de "graduación", de acuerdo con el desarrollo progresivo de sus economías y la mejora de su situación comercial.

Todas las disposiciones mencionadas representan un progreso respecto de la situación actual. Si los diversos acuerdos se aplican en todos sus aspectos, existe la posibilidad de que pueda detenerse el deterioro registrado últimamente en el clima para el comercio internacional.

Pero en este sentido es importante abordar dos cuestiones de importancia fundamental:

- ¿Cuáles serían los verdaderos efectos del acuerdo comercial en lo que se refiere a brindar oportunidades comerciales a los países en desarrollo?
- ¿En qué forma deberían reforzarse las mejoras de las condiciones en que se desarrolla el comercio internacional, y el propio proceso de liberalización del intercambio, y ampliarse más allá de la Ronda de Tokio?

Quisiera sugerir que es preciso que se realice a la mayor brevedad posible un análisis detallado de las repercusiones plenas que la Ronda de Tokio tendrá en las perspectivas comerciales de los países en desarrollo. Este análisis deberían llevarlo a cabo tanto los propios países en desarrollo como las naciones industrializadas y las instituciones internacionales.

Una evaluación completa de estas repercusiones y de las medidas adicionales que se necesitarán solamente podrá basarse en un análisis mucho más detallado y cuidadoso del que está disponible en estos momentos. Sin embargo, en esta etapa pueden hacerse algunos comentarios importantes.

Es evidente que el acuerdo comercial multilateral efectivamente comprende algunos aspectos de genuino progreso para los países en desarrollo, a pesar de que las deliberaciones de la Ronda de Tokio se concentraron en gran medida en los problemas comerciales de las naciones desarrolladas y a pesar también de que con frecuencia los países en desarrollo solamente participaron en forma marginal en estas negociaciones.

Existen ahora, por primera vez, códigos convenidos de conducta respecto de la mayor parte de las barreras no arancelarias, así como un mecanismo para la solución de diferencias. También

se ha acordado una nueva y considerable reducción de los aranceles, y hay otras disposiciones destinadas específicamente a beneficiar a los países en desarrollo.

Quedan todavía pendientes, por supuesto, muchas cuestiones que constituyen un genuino motivo de preocupación para los países en desarrollo, y les hablaré sobre ellas más adelante. Sin embargo, aunque estos países tendrán que seguir procurando obtener mejoras adicionales, creo que es de gran interés para ellos el que se aplique el acuerdo comercial: es preciso asegurar que las intenciones originales de la Declaración de Tokio no resulten frustradas en la práctica y que los nuevos códigos no se utilicen como un pretexto para legalizar las restricciones comerciales vigentes.

Los países en desarrollo podrán proteger sus intereses en forma óptima pasando en última instancia a ser signatarios de los acuerdos una vez que se hayan disipado sus dudas actuales, participando activamente en su aplicación y exámenes futuros, y convirtiéndose en socios plenos de las negociaciones comerciales posteriores, tanto dentro del marco de los acuerdos como fuera de él.

Aspectos que son motivo de preocupación

Es necesario que se reconozca plenamente, sin embargo, que hay muchas cuestiones que preocupan a los países en desarrollo y que no se han abordado en forma adecuada en la actual ronda de negociaciones, razón por la cual deberán ser objeto de ulterior consideración tanto en la fase de aplicación del acuerdo como en las conversaciones comerciales que se celebren en el futuro. He aquí algunos detalles:

- En las negociaciones comerciales no se consideró la cuestión de la reducción de las restricciones cuantitativas vigentes. Por lo tanto, las cuotas sobre los textiles y el vestuario y sobre el calzado no se han modificado en absoluto. Los países en desarrollo tienen un interés vital en estas restricciones en forma de cuotas, particularmente por lo que se refiere al Acuerdo Multifibras, cuya renovación oficial está prevista para fines de 1981.

Deberán desplegarse enérgicos esfuerzos para examinar y eliminar progresivamente todas las restricciones cuantitativas vigentes, y también para asegurar que no se negocie la imposición de nuevas cuotas para otros productos, tales como el acero. Si bien la eliminación completa de todas las cuotas tomará tiempo, deberán adoptarse medidas para suprimir ahora por lo menos las que afectan a los países en desarrollo más pobres. Además, es necesario comenzar ya a sentar las bases para la renegociación del Acuerdo Multifibras con cuotas considerablemente liberalizadas.

- A los países en desarrollo les preocupa la erosión de los márgenes de preferencia debida a la reducción general de los niveles de los aranceles. Es posible, sin embargo, que en realidad esta preocupación no esté justificada ya que, según estudios llevados a cabo últimamente, la pérdida de exportaciones provocada por la disminución de las preferencias equivaldrá a menos de una décima parte del incremento de las mismas que obtendrán los países en desarrollo como consecuencia de la liberalización del comercio en virtud de la Ronda de Tokio.

  Un motivo más válido de preocupación son las excepciones específicas establecidas por las naciones industrializadas respecto de la fórmula convenida de reducción de los aranceles. Los derechos sobre algunos de los productos clave de exportación de los países en desarrollo, por ejemplo los textiles y el calzado, no se van a rebajar en absoluto o están siendo objeto de una disminución inferior a la fórmula convenida de reducción arancelaria. La inequidad de este trato resulta aún más evidente cuando se tiene presente que los aranceles vigentes sobre estos productos de exportación de los países en desarrollo son en general mayores (15%-30%) que los aranceles medios (10%) en las naciones industrializadas, y también cuando se recuerda que estos productos están sujetos además a restricciones cuantitativas.

  En el curso de las negociaciones que se celebren en el futuro, la comunidad internacional deberá asegurarse de que las tasas de los aranceles sobre los principales productos de exportación de los países en desarrollo se rebajen pro-

gresivamente mediante la eliminación de las actuales exenciones y la aplicación de reducciones mayores a esas tasas.

- Otro importante motivo de preocupación para los países en desarrollo es la insistencia de algunas naciones industrializadas en que se incluya una "cláusula de selectividad" en el código de salvaguardia propuesto. Los países en desarrollo temen, con razón, que se impongan restricciones comerciales a los productos de aquellos de entre ellos cuya actividad exportadora sea más eficiente y enérgica. Lo ideal sería que se eliminara por completo la cláusula de selectividad de dicho código, ya que legaliza el trato discriminatorio contra determinadas naciones. Pero si se decide incluir algún tipo de cláusula de esta índole, los criterios de selectividad deberían especificar que no podrá recurrirse a ella en contra de países en desarrollo, y muy particularmente en contra de los más pobres y menos adelantados.

- A los países en desarrollo también les inquieta el hecho de que, en virtud de los acuerdos negociados recientemente, el mecanismo de vigilancia y las facultades para imponer sanciones siguen siendo demasiado débiles. Temen que tal vez serán los miembros menos fuertes y pobres de la comunidad internacional los que probablemente sufran las consecuencias de cualquier infracción de los códigos de conducta propuestos. Es preciso encarar esta cuestión sin ambages ya que, en realidad, un tratado no tiene otro valor que el respaldo que le den la opinión internacional y las facultades para asegurar su cumplimiento.

  Como ya he señalado, los países en desarrollo contribuirán considerablemente a impulsar su propia causa pasando en última instancia a ser signatarios de los acuerdos, de forma que puedan tener representantes en los comités encargados de velar por que se observen los distintos códigos.

En términos generales, pues, las negociaciones de la Ronda de Tokio han culminado en algunos logros genuinos y en una oportunidad para obtener otros en base al progreso ya alcanzado, al mismo tiempo que incluyen algunos aspectos que son motivo de gran preocupación.

¿Cómo deberemos, entonces, abordar esta situación? Permítanme que resuma brevemente mis propias opiniones al respecto.

Ante todo, es esencial que se apruebe el acuerdo comercial general sin demora. No se trata, desde luego, de un acuerdo "ideal" y durante el período de su ejecución no debe cejarse en el empeño de obtener nuevas mejoras en el marco en que se desarrolla el comercio internacional. Pero sí constituye otro avance negociado dentro de los constantes esfuerzos por mejorar dicho marco. Sería prudente aceptar el progreso que ya representa y esbozar un programa concreto de acción para lograr mejoras adicionales, aprovechando sus aspectos positivos y corrigiendo los negativos.

Existe un verdadero peligro de que las naciones industrializadas puedan verse forzadas a pagar un elevado precio a sus grupos de presión proteccionistas a fin de asegurar la ratificación del acuerdo comercial por sus legislaturas. Algunos gobiernos ya están tomando medidas fuera del ámbito de las negociaciones, tales como el plan de "niveles de reacción" para el acero, la elevación del precio de apoyo para el azúcar y la limitación de las cuotas para los textiles en los Estados Unidos.

Por esta razón, existe aprensión acerca del valor real del acuerdo y del costo que pueda ser necesario pagar para lograr su ratificación. Es esencial resistir enérgicamente la presión de los grupos proteccionistas que se encuentran fuera del marco del acuerdo comercial y asegurar la rápida ratificación del mismo sin tener que pagar un precio inaceptable por su aprobación legislativa.

Además, el aspecto más importante de los acuerdos comerciales no es el cuidadoso lenguaje jurídico en que están redactados, y ni siquiera tampoco las disposiciones específicas que contienen, sino más bien el clima y el espíritu en que se pongan en práctica.

Las causas fundamentales de las presiones proteccionistas existentes en las naciones industrializadas radican, como mencioné anteriormente, en su lento y variable ritmo de crecimiento

económico, que da lugar a una combinación de desempleo e inflación. Estos problemas resultan aún más graves debido a la ausencia de políticas satisfactorias de ajuste estructural. Si no se lanza un ataque contra estos problemas—y este ataque tendrá que ser sistemático—las posibilidades de que se aplique plenamente cualquier acuerdo comercial seguirán siendo precarias.

Existe, al propio tiempo, gran necesidad de una mayor conciencia política y una opinión pública mejor informada, a fin de asegurar que se cree el clima político adecuado para luchar contra las infracciones del acuerdo. Muchos de los códigos relativos a las barreras no arancelarias dejan un margen muy amplio para la interpretación y la discreción administrativas. Este grado de discreción podrá constituir un importante instrumento para la liberalización del comercio o, por el contrario, un medio muy poderoso para frustrar la finalidad misma del acuerdo comercial. Por consiguiente, la tarea de mejorar las condiciones para el comercio mundial no terminará con la firma del tratado, sino que apenas comenzará.

Permítanme ahora que resuma los aspectos principales de mi exposición de esta mañana, saque las conclusiones pertinentes y proponga un programa específico de acción.

VII. UN PROGRAMA DE ACCION

He aquí los argumentos que he presentado.

Es imprescindible que comprendamos las causas básicas de la reciente tendencia proteccionista y los considerables costos que supone tanto para los países desarrollados como para los que están en desarrollo.

Debemos hacer una evaluación minuciosa y objetiva del progreso logrado en las negociaciones de la Ronda de Tokio, así como de la labor que aún resta por terminar.

Además, debemos determinar cuál es el método más apropiado para tratar de lograr mejoras adicionales en el marco para el comercio mundial, tanto a través de los exámenes periódicos previstos en el propio acuerdo como por medio de otras negociaciones especiales.

A mi juicio, por lo tanto, el programa de acción de la comunidad internacional debería incluir los siguientes elementos específicos:

- Tanto los gobiernos interesados como la UNCTAD y el GATT deberían analizar en detalle, desde el punto de vista de los países en desarrollo, las disposiciones de los acuerdos de la Ronda de Tokio y las posibilidades de alcanzar una mayor liberalización y expansión del comercio. En el Banco Mundial estamos dispuestos a proporcionar pleno apoyo para la realización de tal análisis.

- El acuerdo de la Ronda de Tokio prevé un examen "regular y sistemático" de la evolución del sistema de intercambio internacional entre las partes contratantes. Esta oportunidad debe aprovecharse, y ello debe hacerse mediante exámenes periódicos de las cuestiones de fondo y no sólo a través de una observación de carácter rutinario. El GATT y la UNCTAD pueden constituir los foros de consulta para esos exámenes.

- Los principales factores que son motivo de preocupación para los países en desarrollo deberán abordarse mediante negociaciones futuras, tanto en el marco del acuerdo de la Ronda de Tokio como fuera de él. Algunas de estas cuestiones podrán resolverse mediante los exámenes periódicos que los signatarios hagan de cada código. Pero respecto de otras se requerirán negociaciones especiales, por ejemplo para la renegociación de las restricciones vigentes en forma de cuotas y el establecimiento de reducciones arancelarias adicionales para las exportaciones de los países en desarrollo. Hay también otros asuntos que deberán abordarse cuando se completen los acuerdos restantes, tales como la eliminación de la "cláusula de selectividad" del código propuesto de salvaguardia.

- Hay varios aspectos de la política comercial que en la actualidad no están incluidos en el acuerdo de la Ronda de Tokio, por ejemplo el comercio de las empresas estatales, el intercambio interno entre empresas multinacionales, el comercio de servicios, etc. Estas son omisiones importantes.

Algunas de estas cuestiones ya se están examinando, particularmente en el marco de la UNCTAD. Otras han de ser objeto de un análisis específico y requieren un mecanismo de negociación. Pero lo principal es que deberán desplegarse esfuerzos adicionales para abarcar las cuestiones hasta ahora no atendidas, especificando el mecanismo de negociación y un período de tiempo razonable dentro del cual hayan de quedar concluidas las negociaciones.

- La Ronda de Tokio no dará lugar a la reducción y el desmantelamiento de las barreras no arancelarias ya vigentes. Es evidente que tal desmantelamiento sólo puede emprenderse en forma gradual y escalonada a través de un cierto período de tiempo. No cabe duda, sin embargo, de que la eliminación de estas barreras debe ser un tema de máxima prioridad en el programa internacional de acción y que deben aprovecharse todas las oportunidades para tratar de lograr este objetivo.

  Las negociaciones de la Ronda de Tokio se han llevado a cabo y finalizan en momentos en que las naciones industrializadas atraviesan por grandes dificultades económicas. Es posible que cuando su recuperación económica cobre impulso, y a medida que esto suceda, a los países miembros de la OCDE les resulte más factible desde un punto de vista político comenzar a desmantelar estas barreras no arancelarias. La comunidad internacional debe considerar los mecanismos y foros concretos a través de los cuales pueda perseguirse con éxito el objetivo de lograr la reducción progresiva y el desmantelamiento de las barreras no arancelarias existentes.

- A fin de beneficiarse plenamente de la existencia de mejores condiciones comerciales, los países en desarrollo tendrán que hacer ajustes estructurales tendientes a favorecer a sus sectores de exportación. Para ello será necesario que apliquen políticas internas satisfactorias y que reciban asistencia externa apropiada.

  Deseo instar a la comunidad internacional a que considere favorablemente la posibilidad de facilitar asistencia

adicional a los países en desarrollo que hagan los ajustes estructurales necesarios para la promoción de las exportaciones en consonancia con su ventaja comparativa a largo plazo. Estoy dispuesto a recomendar a los Directores Ejecutivos que el Banco Mundial examine las solicitudes de tal asistencia y que, en los casos en que proceda, otorgue préstamos para programas.

- Según se vayan tomando otras medidas para proteger sus legítimos intereses y a medida que alcancen progresivamente etapas más avanzadas de desarrollo, los países en desarrollo deberían estar dispuestos, desde luego, a moderar sus propias medidas proteccionistas nacionales. Debería aceptarse el principo de reciprocidad una vez que se haya alcanzado un determinado grado de desarrollo.

  Los países en desarrollo más industrializados deberían liberalizar sus políticas de importación. Esto les permitiría gozar de una posición más fuerte en sus negociaciones con los países desarrollados, proporcionaría estímulo a sus sectores de exportación, daría a las exportaciones de los países en desarrollo más pobres un mayor acceso a los mercados de los miembros más avanzados del mundo en desarrollo y estaría en consonancia con el principio de que deben aplicarse reglas diferentes a los países en distintas etapas de su proceso de desarrollo económico.

Es importante tener presente que las mejoras del marco en que se desarrolla el comercio internacional son parte de un proceso constante que no comenzó con la Ronda de Tokio, ni tampoco deberá terminar con ella. Debemos tomar medidas sistemáticas orientadas a una mayor liberalización del sistema de intercambio internacional y al establecimiento de un mejor orden para ese intercambio, que abarque las esferas que no se han atendido en el pasado. Debe tenerse bien presente, al propio tiempo, que la suerte del acuerdo de la Ronda de Tokio y de cualesquiera mejoras que se le hagan, dependerá en gran medida de la fortaleza del mecanismo para vigilarlo y hacerlo cumplir y del grado en que éste sea políticamente aceptable.

No existe una solución sencilla para este problema. El fortalecimiento del marco orgánico y de las facultades del GATT sería útil en este sentido. También lo sería una mayor conciencia en el plano político de los problemas comerciales de los países desarrollados y en desarrollo. Pero, en última instancia, las únicas facultades eficaces para aplicar sanciones son las que se derivan del propio interés esclarecido de las naciones, percibido como tal, y se aplican como resultado de su consentimiento colectivo.

Abrigo la firme esperanza de que prestarán cuidadosa atención a estas cuestiones en el curso de sus deliberaciones.

Los problemas comerciales no son, desde luego, los únicos de carácter económico que aquejan a nuestro planeta. Hay otros muchos, y la mayoría son difíciles y complejos.

Pero estoy convencido de que la existencia de un marco liberal para el comercio mundial reviste importancia decisiva para el éxito del proceso de desarrollo internacional.

Si no logramos defender ese marco de las reiteradas amenazas del proteccionismo comercial, seguirá estando en peligro el ritmo del propio proceso de desarrollo, y también la calidad de la vida de los cientos de miles de personas desfavorecidas que merecen tantísimo más de lo poco que tienen ahora.

Sus esperanzas están en nuestras manos.

BANCO MUNDIAL
1818 H Street, N.W., Washington, D.C. 20433, U.S.A.
Teléfono: (202) 477-1234
Dirección cablegráfica: INTBAFRAD WASHINGTON D.C.

Oficina de Europa:

66, Avenue d'Iéna, 75116 Paris, France
Teléfono: 723-54-21
Dirección cablegráfica: INTBAFRAD PARIS

Oficina de Tokio:

Kokusai Building
1-1 Marunouchi 3-chome
Chiyoda-ku, Tokyo 100, Japan
Teléfono: (03) 214-5001
Dirección cablegráfica: INTBAFRAD TOKYO