

ORGANISMOS INTERNACIONALES: LA COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

CUADERNOS DE POLITICA INTERNACIONAL se propone dedicar especial atención a las actividades de los organismos internacionales incorporando a sus páginas artículos dedicados a tratar su estructura y su dinámica. La circunstancia de hallarse en España un alto funcionario de la Comisión Económica para América Latina, una de las tres Comisiones regionales del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, nos ha movido a iniciar estas nuevas colaboraciones con el trabajo que insertamos seguidamente.

La C. E. P. A. L. es una de las tres Comisiones regionales del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, destinándose las otras dos a Europa, Asia y el Extremo Oriente. La C. E. P. A. L. no es, pues, un organismo especializado de las Naciones Unidas, como la U. N. E. S. C. O. o la F. A. O., ni tampoco una oficina técnica como las que se ocupan en la sede central de las Naciones Unidas del estudio de los problemas fiscales o del desarrollo. En estas últimas instituciones, la delimitación de los fines procede de la unidad técnica de los problemas, mientras que la C. E. P. A. L. y sus dos Comisiones hermanas abarcan la totalidad de las cuestiones económicas de un área geográfico. Dentro del ámbito de Iberoamérica -- que incluye algunas zonas dependientes de países europeos o de los Estados Unidos --, la C. E. P. A. L. carece de límites de acción económica, habiendo dedicado su atención tanto a la cooperación técnica de las industrias del hierro y el acero como a las características de las explotaciones agrarias de algunos países latinoamericanos, o a los problemas derivados de la compensación de sus pagos internacionales.

La delimitación geográfica que caracteriza a la C. E. P. A. L. otorga participación en ella a cuatro países no iberoamericanos (Estados Unidos, Inglaterra, Francia y los Países Bajos), con iguales derechos que los demás Gobiernos que constituyen la Comisión. Los representantes de los países que integran la C. E. P. A. L. celebran reuniones -- actualmente bianuales -- en las que se discuten los trabajos realizados y se revuelven normas de acción futura. La realización de esos acuerdos

queda a cargo de un secretario ejecutivo, que es un alto funcionario de las Naciones Unidas con jerarquía de director principal. Ocupa este cargo actualmente el doctor Raúl Prebisch, ex gerente del Banco Central de la República Argentina.

La C. E. P. A. L. tiene su sede en Santiago de Chile, pero la complejidad y gran extensión de la región que abarca ha aconsejado la creación de una subsele en Méjico, cuya competencia se limita a la América central. Para el cumplimiento de sus funciones, la C. E. P. A. L. dispone de los fondos necesarios procedentes del presupuesto de las Naciones Unidas. Su personal se recluta con las mismas normas que en las demás instituciones de las Naciones Unidas, aunque la índole especial de las funciones concede en la práctica una participación muy grande a los técnicos procedentes de la región, al igual modo que sucede en las otras Comisiones de Europa y Asia.

Durante los primeros años de su existencia, la C. E. P. A. L. dirigió su esfuerzos hacia tres fines principales. En primer lugar, hacia la constitución de un grupo de técnicos y economistas especializados en los problemas de Iberoamérica, ya que si bien no representaba una gran dificultad disponer de personal bien informado sobre las economías de uno o dos países hispanoamericanos, sólo por excepción podían encontrarse especialistas que conocieran la economía de toda la región o de una buena parte de ella. Esta labor debió acometerse sobre la marcha, al tiempo que se producían los informes iniciales, y ha requerido varios años, pudiendo considerarse ya muy adelantada en los momentos actuales.

Como segundo fin principal la C. E. P. A. L. se vió obligada a efectuar un recuento de los recursos de Iberoamérica y de los problemas básicos de sus economías, ya que por diversas causas la literatura económica sobre esos países resultaba muy incompleta y totalmente insuficiente para fundar sobre ella un análisis detallado de las perspectivas de la política económica a seguir. El cumplimiento de ese fin aconsejó la preparación de monografías sobre los países más importantes del área, trabajo que culminó en la reunión del Cuarto Período de Sesiones celebrado en la ciudad de Méjico en 1951.

Como tercer fin de máxima prioridad, la C. E. P. A. L. inició desde los primeros momentos un estudio de las circunstancias peculiares de las economías iberoamericanas. Cabían ya en aquellos momentos graves dudas sobre la conveniencia de aplicar las normas tradicionales de la política económica a naciones en distinta etapa del desarrollo, y los estudios efectuados mostraron, sin lugar a dudas, que la diversidad de los problemas exigía por igual una diversidad de soluciones. La política económica a seguir en un país industrialmente muy adelantado, como Inglaterra o los Estados Unidos, no podía trasplantarse sin reservas a naciones cuyas características eran bien diferentes.

La elaboración de una tesis específica de la política económica más conveniente para los países iberoamericanos corrió a cargo del doctor Raúl Prebisch. El problema principal que encontró en sus estudios versaba sobre las diferencias surgidas entre las zonas industrializadas, de un lado, y las productoras de materias primas o alimentos, de otro. Las primeras —el «centro», según su clasificación— no habían transferido a las segundas —la «periferia»— los productos del progreso técnico, tal como suponía la economía clásica, distanciándose la relación de precio del intercambio en detrimento de las zonas agrarias y mineras y, en concreto, de Iberoamérica. La única solución para evitar la continuación indefinida de esa tendencia, tan perjudicial para los países hispanoamericanos, era, sin duda, su industrialización, que debía efectuarse utilizando los recursos humanos sobrantes en las actividades primarias, tras acometer la racionalización de esas actividades. Si la industrialización imponía una pesada carga por la inexistencia de grandes mercados en muchos países iberoamericanos, deberían llegar éstos a un mayor grado de coordinación.

Resueltos en principio los tres fines principales que debían absorber inicialmente sus actividades, la C. E. P. A. L. pudo dedicarse a la puesta en marcha de programas de mayor envergadura, sin descuidar la atención de aquellos fines iniciales, ya menos urgentes. Sin embargo, la preparación de economistas especializados en los problemas económicos del área se ha continuado con la adquisición de nuevo personal, y una mayor movilidad de los economistas entre la sede y subsede para reforzar sus experiencias. A más de ello, la C. E. P. A. L. ha inaugurado en Santiago de Chile un centro de capacitación de economistas iberoamericanos, con fondos costeados por la Administración de Ayuda Técnica de las Naciones Unidas, al cual asisten, durante un curso de nueve meses, alrededor de una docena de economistas procedentes de las naciones iberoamericanas. En abril de presente año se inaugurará la tercera promoción, que se ve reforzada actualmente por el Centro de Capacitación Estadística, que también funciona en Santiago a cargo del Instituto Interamericano de Estadística.

Los análisis sobre la economía hispanoamericana han efectuado tales progresos, que la antigua clasificación del Estudio Económico Anual, efectuada por países y precedida del examen general del área, se ha reestructurado por temas en el Estudio Económico presentado en la reunión de Río de Janeiro, en 1953. El conocimiento general de las economías iberoamericanas admite ya tratamientos de conjuntos, que anteriormente no podían efectuarse por la insuficiente información disponible sobre cada uno de los países.

Con una organización ya muy adelantada, la Comisión ha podido dedicar parte de sus esfuerzos a la exploración en otros campos. La productividad de la industria textil mereció uno de los primeros trabajos

específicos en unión del problema de las inversiones extranjeras en Iberoamérica. Más tarde, la C. E. P. A. L. envió una misión de estudio al Ecuador, a solicitud del Gobierno de ese país, que efectuó un análisis detallado de la situación económica y de las medidas más urgentes para iniciar una elevación del nivel de vida.

Entre otros estudios ulteriores debe mencionarse la reunión de Bogotá sobre los problemas tecnológicos de la industria del hierro y del acero. A ella asistieron representantes de todos los países hispanoamericanos interesados, a más de técnicos de otros países, siendo fructífero el contraste de los diversos problemas y de las soluciones aplicadas en algunos países, susceptibles en ciertos casos de utilizarse en otros. La reunión de Bogotá puede muy bien constituir el primer antecedente de un Plan Schuman para Iberoamérica, determinando una coordinación de los recursos hispanoamericanos del hierro y el acero, si bien parece que las consecuencias que lógicamente podrían deducirse de aquel Congreso no se explotan de momento con toda intensidad.

El sector en el cual la coordinación parece haber dado mejores resultados es sin duda el constituido por los estudios de integración de Centroamérica. Los ministros de los países del istmo han celebrado ya algunas reuniones patrocinadas por la C. E. P. A. L., para conseguir un mejor grado de integración de sus economías, habiéndose ampliado recientemente el Comité que dirige los trabajos para incluir a los titulares de las carteras de Agricultura y de otros departamentos que se ocupan de problemas económicos en dichos países. Como principales resultados de la acción inicial puede mencionarse el estudio emprendido del transporte en Centroamérica, que no sólo ha servido para mostrar la necesidad de coordinar las vías y elementos principales de comunicación, sino también para aconsejar programas en cada uno de los países del istmo, complementarios del plan de conjunto. La coordinación de las economías centroamericanas tiene así, por consecuencia, la mejora de cada una de ellas, para aprovechar al máximo los programas comunes, lo que ha podido comprobarse en especial al analizar la red de alimentación de la carretera panamericana. Los estudios de la C. E. P. A. L. —con la cooperación de la Administración de Ayuda Técnica de las Naciones Unidas— se han orientado asimismo hacia el progreso de la enseñanza técnica y otras medidas de coordinación, como la unificación de la nomenclatura arancelaria, que han de arrojar resultados de gran importancia, especialmente si se encuentra algún sistema para encauzar hacia la inversión en Centroamérica los excedentes de ahorros que en los años de prosperidad se dirigen desde la zona hacia los Estados Unidos. Pues algunos países centroamericanos, entre los cuales destaca El Salvador, disponen a veces de fuertes excedentes en dólares que no fructifican el desarrollo de esas economías, sino que acuden al mercado, quizá menos productivo, pero más seguro, del gran país del

Norte. Si se encontrara algún sistema para ofrecer garantías aceptables a los propietarios de esos fondos, quizá disminuyera en gran medida el problema de la insuficiencia de ahorros para el desarrollo centroamericano y la coordinación de sus economías, si bien no son de esperar resultados de gran envergadura mientras persistan las diferencias políticas que aquejan en la actualidad a las naciones del istmo.

Entre otros programas de coordinación de las economías iberoamericanas debe mencionarse el estudio de las normas que regulan las relaciones comerciales entre algunos de esos países, iniciado ya para los situados al Sur del Continente. Este estudio reveló que las normas cambiarias y de intervención en el comercio exterior discriminaban de hecho contra el comercio recíproco de las naciones estudiadas, siendo actualmente de mayor conveniencia orientar las exportaciones hacia Estados Unidos o Europa que a los restantes países americanos. La caída de la proporción del comercio interiberoamericano pudo así explicarse, no fundándola en problemas de estructura, sino en las normas de los Gobiernos, que evidentemente no se dictaron con esos fines.

Por último, deben mencionarse los estudios iniciados sobre una unión iberoamericana de pagos que admita la compensación de los saldos comerciales y financieros en la región, así como los contraídos con el grupo de países que constituyen la Unión Europea de Pagos. Se discutió en la Reunión de Río de Janeiro de 1953 un esbozo preparado por el profesor Triffin, y continúan en los actuales momentos los estudios sobre un pequeño grupo de países, con la colaboración del Fondo Monetario Internacional.

Los programas de coordinación arrojarían resultados limitados de no ser acompañados de proyectos de expansión de las economías iberoamericanas. No ha pasado desapercibido ese problema para la C. E. P. A. L., que en la reunión ya citada de Río de Janeiro presentó un capítulo destinado al análisis del ingreso nacional en los países iberoamericanos, a más de un estudio sobre un programa de desarrollo para Chile, habiéndose concedido actualmente la máxima prioridad a los trabajos de esas características. Están ya adelantados los análisis sobre el desarrollo brasileño, pero se atiende también a la Argentina, Colombia y Méjico.

Los programas de desarrollo no representan una planificación central de las economías iberoamericanas, sino el examen de las tendencias y tasas de crecimiento de su ingreso nacional, para determinar ciertas hipótesis de crecimiento futuro y señalar la evolución a esperar en tal caso de las principales actividades económicas. El principal valor de esos programas es la reducción al absurdo de las políticas económicas que no corresponden con las posibilidades del país, ni con el curso futuro de la economía mundial. A través de esos estudios surge con cierta precisión la exigencia máxima a que puede someterse al ahorro interno

y la necesidad de disponer de inversiones extranjeras en una etapa inicial, para forzar más tarde el crecimiento del ingreso nacional y la tasa anual de ahorro, lo que permitirá proseguir la realización del programa con los propios medios del país.

Los estudios referidos han servido de base para proyectar una política económica adecuada, con cierto fundamento científico, y han de influir extraordinariamente para terminar con el arbitrarismo económico que ha aquejado de tiempo en tiempo a muchos países iberoamericanos. Por otra parte, los análisis de la C. E. P. A. L. sobre el desarrollo económico han puesto de manifiesto la importancia de la tasa anual de inversión en el ingreso nacional y la necesidad de mantenerla a niveles elevados para obtener un incremento correspondiente del ingreso. En la última reunión, celebrada en Santiago de Chile por la C. E. P. A. L., su secretario ejecutivo puso de manifiesto el grave problema que representa para la América hispana la disminución del porcentaje de capitalización bruta, que es actualmente de un promedio del 13,5 por 100, en comparación con el 18 por 100 a que ascendía anteriormente. El doctor Prebisch insistió sobre la importancia de ese fenómeno, puesto que la baja de los precios de las exportaciones iberoamericanas exigiría actualmente una capitalización bruta anual del 20 por 100, para mantener la tasa de crecimiento del ingreso en la posguerra, que se elevó a un promedio anual del 3,5 por 100 *per capita*. Debe mencionarse que la capitalización del 13,5 por 100 que se registra en la actualidad sólo admite una mejora del ingreso *per capita* en un 1 por 100 anual.

Los estudios sobre el desarrollo tienen el valor de ofrecer una aproximación científica a la política económica, de la cual se ha carecido hasta tiempos recientes, y han permitido también poner de manifiesto la importancia que tienen los términos del intercambio —es decir, la relación entre los precios de la importación y exportación— sobre el desarrollo de los países hispanoamericanos. En análisis anteriores de la C. E. P. A. L. se suponía que los términos del intercambio influían en lo principal sobre la capacidad de importar de las naciones iberoamericanas, pero se ha llegado en fecha más reciente a la conclusión de que su acción es de mayor importancia, afectando no sólo a la cuantía de las importaciones de bienes de capital, sino también a la tasa del ahorro nacional. Ese resultado explica los esfuerzos de Iberoamérica para conseguir precios justos y estabilizados para su exportaciones, único sistema de asegurar un desarrollo suficiente y ordenado, sin los altibajos que han caracterizado de antiguo a las economías hispanoamericanas. La exigencia de términos del intercambio adecuados resulta, pues, una razón, si no de vida, de desarrollo para Iberoamérica.

La visión panorámica de las actividades pasadas de la C. E. P. A. L.

y la consideración de los servicios que puede presentar a las economías iberoamericanas en el futuro hace desear que esa institución continúe abriendo camino en los análisis y realizaciones económicas de la región y que conduzca a una evaluación más acertada de la política económica de Hispanoamérica.

J. P. A. URQUIJO



III.-CRONOLOGIA INTERNACIONAL

