

**Emilio Figueroa\***

## **“Populorum Progressio” y las relaciones económicas internacionales\*\***

*“Se observa frecuentemente que siempre que la situación política se torna favorable a la causa del desarme, las cotizaciones bursátiles bajan.”*

La encíclica se refiere concretamente a «la equidad en las relaciones comerciales» entre los pueblos, pero ésta depende a su vez de tres aspectos de la cooperación internacional en el campo económico-social. El primero es el relativo al comercio mundial bajo condiciones muy diferentes de desarrollo; el segundo se refiere a la ayuda a los países atrasados, y el tercero es de carácter puramente político, aunque tenga importantes consecuencias económicas, a saber: el aspecto del desarme.

### **1. EL DESARME DESDE EL PUNTO DE VISTA ECONOMICO**

a) Empezaremos por este último, dado que el desarme ha adquirido una importancia suprema en nuestro tiempo y sus consecuencias económicas han de tener graves repercusiones sobre el comercio internacional y sobre el desarrollo económico de los países pobres. No pretendemos analizar aquí el aspecto político del problema del desarme. Con el enorme poder destructor de las armas modernas, el problema del desarme se ha convertido en una cuestión de vida o muerte para toda la Humanidad.

En 1966 los gastos mundiales en armamentos ascendieron a unos 160.000 millones de dólares, lo que contrasta con los gastos en educación (116.000 millones de dólares) y en sanidad pública (46.000 millones de dólares). Los gastos militares, en general, representan del 6 al 7 por 100 de la renta mundial, y la contribución anual por habitante es de unos 50 dólares, es decir, superior a la renta real «per capita» de las dos terceras partes

\* Catedrático de Política Económica en la Universidad de Madrid.

\*\* Este artículo aparecerá muy en breve como capítulo de un completo comentario a la “Populorum Progressio”. El comentario, obra de un grupo de colaboradores, está siendo editado en editorial Razón y Fe, S. A.

de la población mundial. Según una comisión de expertos de las Naciones Unidas, sería suficiente el 1 por 100 de la renta mundial para financiar el desarrollo de los países pobres. Basta con esto para comprender la trascendencia económica, social y política del desarme.

b) Un desarme radical y rápido plantearía, sin embargo, ciertos **problemas** a todos los países, tales como el de la redistribución de los recursos productivos —instalaciones industriales, bienes de equipo, mano de obra y materias primas—, pasando de la producción de armamentos a la de bienes de consumo y uso civil. Es evidente que cuando dicha readaptación tiene lugar rápidamente y en gran escala surgen problemas de reajuste, de nuevas orientaciones en la producción, de transferencias de mano de obra y de reorganización de la actividad económica.

En una economía **tipo socialista** estos problemas se resuelven por medio de la planificación y de una dirección adecuada de la economía nacional. Las dificultades son de carácter puramente friccional. Con una planificación conveniente y con una inteligente dirección administrativa estos problemas pueden ser superados.

En los países **capitalistas** los problemas planteados por el desarme son, por el contrario, más difíciles y complejos. Además de los obstáculos friccionales aludidos, surgen otros debidos al propio mecanismo de la economía capitalista.

Entre ellos se encuentra el de la **demanda efectiva**. Una rápida reducción en gran escala de los gastos en armamentos daría lugar a una contracción de la demanda para los productos correspondientes. Esto reduciría a su vez el nivel de producción y de empleo, lo que llevaría a una menor demanda efectiva para el conjunto de la población, reduciéndose de nuevo la demanda de bienes de consumo y de inversión, y así sucesivamente. Este proceso puede hacerse de carácter acumulativo, originando una contracción e incluso una depresión, con el consiguiente paro masivo. Es evidente, no obstante, que los gastos en armamentos podrían sustituirse por los de ayuda a los países subdesarrollados, evitándose así las consecuencias del desarme en los países capitalistas. Se observa frecuentemente que siempre que la situación política se torna favorable a la causa del desarme, las cotizaciones bursátiles bajan.

c) Esto no implica, sin embargo, que sea absolutamente imposible a los países capitalistas llevar a cabo el desarme sin originar una contracción o depresión profunda. Significa sólo que en las condiciones de una economía de tipo capitalista el desarme debe venir acompañado de **ciertas medidas** de política económica encaminadas a neutralizar la caída de la demanda efectiva, evitando así que se ponga en marcha un proceso acumulativo de contracción de la actividad económica. Ello es posible por medio de medidas internas que reactiven la inversión pública y privada y concediendo una mayor ayuda a los países subdesarrollados.

Entre tales medidas figura la expansión del comercio internacional y una acción planeada para lograr el progreso económico a escala mundial. Con esta política económica se podría compensar completamente la contracción de la demanda efectiva originada por el desarme e incluso lograr un auge superior al provocado por el rearme, gracias a las nuevas condiciones creadas por el desarrollo económico. Por otra parte, el desarme puede liberar importantes recursos materiales y financieros en los principales países, los cuales serían utilizados en un programa internacional de desarrollo económico de las áreas subdesarrolladas del mundo. No hay motivos, pues, para preocuparse de las consecuencias económicas del desarme si los recursos que queden ociosos debido al mismo se aplican

al logro de una expansión del comercio internacional y a una ayuda planeada a los países subdesarrollados.

## 2. EL COMERCIO INTERNACIONAL

a) En lo que concierne al comercio internacional, a partir de la segunda guerra mundial, éste se ha visto muy perjudicado por la guerra fría. La división del mundo en dos bloques antagónicos ha reducido y, en ciertos casos, ha paralizado el comercio exterior entre los países pertenecientes a uno y otro lado del «telón de acero». Ha afectado también muy intensamente a las posibilidades comerciales exteriores de los países subdesarrollados de Asia, Africa e Iberoamérica, dado que las relaciones comerciales de dichos países estuvieron sujetas a limitaciones políticas impuestas por las grandes potencias a consecuencia de la guerra fría.

En los últimos años, sin embargo, la atmósfera política internacional se ha aclarado algo, lo que ha permitido mejorar la situación del comercio exterior de los países subdesarrollados. Aquellos países emancipados de la influencia extranjera han utilizado su recién ganada libertad para desarrollar sus relaciones comerciales con todos los países del mundo, extendiendo así su zona exportadora e importadora y adquiriendo una mejor posición en el comercio internacional.

Sin embargo, están aún muy lejos de haberse agotado las oportunidades de expansión del comercio internacional. En Europa, por ejemplo, el comercio entre los países del Este y del Oeste, aunque ha aumentado algo durante los últimos años, sigue estando por debajo de sus posibilidades potenciales. La situación es todavía peor en Asia, donde las relaciones comerciales están fuertemente limitadas por diferencias políticas, sobre todo con la China continental. La desaparición de estas dificultades políticas expansionaría grandemente el comercio internacional y crearía, por tanto, muchas oportunidades de progreso económico y social.

En efecto, hacia 1965 la mitad aproximadamente de la producción industrial del mundo se obtenía en los países situados al otro lado del «telón de acero». Estos comprenden el 35 por 100 de la población mundial; la producción por habitante de estos países es superior a la media mundial, aunque inferior a la de los países de la Europa occidental y a la de los Estados Unidos.

El 19 por 100 de la población mundial vive en países capitalistas desarrollados, el 35 por 100 en países socialistas y el 46 por 100 restante en países de economía mixta, la mayoría de los cuales son subdesarrollados. En semejante situación es evidente que el desarrollo económico de estos últimos constituye una cuestión vital para la expansión de las exportaciones de los primeros y para evitar que los países comunistas invadan estos países con sus propios productos. Por otra parte, la eliminación de las restricciones al comercio internacional ocasionadas por la guerra fría daría lugar a un importante aumento de las exportaciones.

b) La contracción del comercio mundial afecta especialmente a los subdesarrollados exportadores de materias primas. Estos países han sufrido durante los últimos años una caída considerable en los precios de sus exportaciones. Así, por ejemplo, en el período 1953-58 los precios de las materias primas bajaron un 7 por 100, mientras que los de los productos industriales subieron un 4 por 100. En los dos años de la última contracción económica padecida por los principales países capitalistas, es decir, en 1957 y 1958, los países exportadores de materias primas perdieron, a consecuencia de la caída de los precios de exportación, 2.000 mi-

## EMILIO FIGUEROA

liones de dólares cada año. Esto demuestra la importancia que para los países subdesarrollados tienen las condiciones del comercio exterior. La pérdida aludida equivalió a los préstamos concedidos por el Banco Mundial durante seis años y al doble de la asignación financiera a la Alianza para el Progreso.

En consecuencia, las pérdidas ocasionadas a los países subdesarrollados por la caída de los precios de sus exportaciones pueden neutralizar, e incluso sobrepasar, a los préstamos recibidos del exterior. Una regulación y expansión del comercio internacional es esencial para el desarrollo económico y social de los países de producción primaria.

### 3. AYUDA FINANCIERA

a) Esto no basta, sin embargo; los países subdesarrollados necesitan además capitales procedentes de los países avanzados. Cuando se habla de las necesidades de capital extranjero en los países subdesarrollados, conviene advertir que el desarrollo económico en estos países no depende sólo de la ayuda exterior, sino que debe estar basado en la movilización de sus propios recursos internos. Si se quiere de verdad desarrollar aquella parte del mundo subdesarrollado en que vive más del 46 por 100 de la Humanidad, el capital extranjero que puede ponerse a su disposición es realmente insuficiente. Por tanto, el esfuerzo interno en la acumulación del capital debe constituir la base del desarrollo económico de cualquier país. Sin embargo, el capital extranjero puede desempeñar un importante papel auxiliar, facilitando el mismo especialmente en la fase del «take-off» o «despegue» y en las primeras etapas del crecimiento autosostenido. Es precisamente durante estas primeras etapas del desarrollo en que la maquinaria y las materias primas son más necesarias, pero en las que las industrias nacionales no están aún en condiciones de exportar suficientes productos, cuando el capital y la ayuda del exterior adquieren su máxima y decisiva importancia.

b) En lo que concierne al capital extranjero, los países subdesarrollados se enfrentan, no obstante, en la actualidad con un hecho muy importante, a saber: la declinación del papel desempeñado en el pasado por los movimientos internacionales del capital privado. Esta declinación es de carácter estructural y permanente. Constituye la consecuencia del propio proceso de emancipación de los países coloniales, antes dependientes de los países ricos, al lanzarse por la ruta de la revolución nacional y del desarrollo económico. En estas circunstancias históricas, los requisitos exigidos por el capital extranjero para invertirse en los países subdesarrollados no coinciden ya con lo que estos últimos países exigen y esperan de las inversiones exteriores.

Durante el período imperialista, es decir, en el período que se inicia en el último cuarto del siglo XIX, las inversiones privadas extranjeras en los países subdesarrollados no siguieron el modelo clásico tradicional descrito en los viejos libros de texto de Economía. Fueron unas inversiones de tipo monopolístico, que obtenían beneficios excesivamente altos no a causa de su contribución económica al desarrollo de dichos países, sino a la dominación política ejercida sobre los mismos. Esta dominación política les permitió obtener privilegios monopolísticos en tales países. Las inversiones de capital extranjero en los países subdesarrollados fueron principalmente de tipo colonial, sin poner en marcha un proceso de desarrollo económico sostenido en los mismos.

Con el movimiento de emancipación colonial y la desaparición del im-

perialismo, las inversiones de capital extranjero en tales condiciones se hicieron imposibles. Desapareció así el estímulo más importante para las inversiones exteriores en los países subdesarrollados: los privilegios especiales otorgados al capital extranjero en dichos países. Surgió, además, otro problema, a saber: el de la seguridad de las inversiones de capital privado extranjero. Este problema se planteó ya al principio del período de las exportaciones de capital en el pasado siglo. En dicha época la cuestión de la seguridad de las inversiones exteriores en los países subdesarrollados consistía en evitar las expropiaciones y restricciones arbitrarias decretadas por gobiernos precapitalistas de un tipo feudal o primitivo. El deseo de lograr la seguridad de las inversiones exteriores constituyó una poderosa fuerza para la expansión colonial y otras formas de dominación en aquellos países donde aún prevalecían condiciones precapitalistas.

Más tarde se inició el período de florecimiento de las inversiones internacionales privadas. Estas inversiones adquirieron, sin embargo, un carácter cada vez más monopolístico. La seguridad de las mismas presentó un nuevo aspecto: el de su nacionalización. Los círculos financieros de los principales países capitalistas, cuando eran consultados acerca de las inversiones en los países subdesarrollados, siempre planteaban la cuestión de las garantías, sobre todo, frente a la amenaza de nacionalización. Surge así un conflicto fundamental entre las exigencias de los inversores privados pertenecientes a los principales países capitalistas y las de los países que quieren desarrollarse.

Los gobiernos de los países subdesarrollados han de conceder, por supuesto, ciertas garantías a los grupos capitalistas del extranjero. Tales garantías deben ser, sin embargo, de alcance limitado, permitiendo a dichos países ejercer su soberanía en la elección de su propia política de desarrollo económico y social. Las exigencias de éste en los países subdesarrollados difieren muchas veces de los intereses de los inversores extranjeros. Este hecho es decisivo dentro del período histórico en que vivimos y pone una grave limitación a las posibilidades de los movimientos internacionales en gran escala del capital privado hacia los países subdesarrollados. Dichos movimientos no son completamente imposibles, pero su papel en la actualidad es limitado y declinante. Ya no constituyen sino un factor histórico entre los factores esenciales del desarrollo económico. Su significación se ha hecho, en efecto, de secundaria, cuando no de terciaria, importancia.

c) Existe, no obstante, un aspecto de las inversiones internacionales de capital que merece destacarse. El tipo clásico de inversiones exteriores realizadas por los principales países capitalistas fueron las inversiones directas. Pero, por razones de soberanía, los países subdesarrollados prefieren los préstamos a las inversiones directas. Este hecho limita fuertemente el futuro de las inversiones exteriores de capital privado.

Las inversiones internacionales que dominan preferentemente el panorama actual son de dos tipos: uno es el de las inversiones basadas en acuerdos bilaterales entre uno y otro Estado. Este tipo de inversión ha sido adoptado, por ejemplo, en Egipto para financiar la presa de Asswan. Otras veces la relación es entre un Estado y los capitalistas privados de otro, siendo cada vez más frecuente este tipo de inversiones.

Las inversiones de esta clase están reemplazando de una manera creciente a las inversiones privadas del tipo clásico. En efecto, las inversiones directas realizadas por los capitalistas privados en los países subdesarrollados han cedido su puesto a los préstamos concedidos por los

## EMILIO FIGUEROA

capitalistas privados o por el Estado a dichos países. Otro cambio fundamental ha sido el de la ayuda directa al desarrollo económico.

### 4. PROGRAMAS GLOBALES DE AYUDA INTERNACIONAL

a) El propósito fundamental de un programa de ayuda internacional a los países subdesarrollados consiste en acelerar su desarrollo económico hasta un punto tal que se logre un ritmo satisfactorio de crecimiento autosostenido. La función del capital extranjero en un plan de desarrollo no es elevar directamente el nivel de vida de los países beneficiarios, sino permitirles realizar la transición de un estado de estancamiento económico a uno de crecimiento continuo.

Con esta nueva concepción económica y política del desarrollo económico los Estados y grupos capitalistas han cambiado su punto de vista anterior con respecto a la política de inversiones, abandonando en cierto grado el viejo tipo de inversiones coloniales y adoptando en su lugar aquellas otras que conducen más directamente al desarrollo de la potencia industrial de los países subdesarrollados. La antigua concepción imperialista era, por el contrario, enemiga de fomentar la industrialización de los países subdesarrollados, alegando el temor a una pérdida de los mercados exteriores para sus productos industriales de exportación. Este fue el caso, por ejemplo, de la India, a la que no se le permitió desarrollar una industria pesada propia antes de alcanzar su independencia política. Sin embargo, como ha demostrado el Profesor Ragnar Nurkse, el mayor volumen de exportaciones tiene lugar entre los países industrializados (el 43 por 100 del comercio mundial), mientras que las exportaciones de estos últimos a los países no industrializados sólo alcanzan un 26 por 100; de éstos a los industrializados, un 22 por 100, y entre los países no industrializados, del 9 por 100. En realidad, dicha oposición fue más bien un pretexto para seguir disfrutando de fuentes baratas de abastecimiento de materias primas y de alimentos, lo que no hubiese ocurrido en el caso de la industrialización de los países pobres, al elevarse los salarios y el nivel de vida de su población.

La política de ayuda exterior a los países subdesarrollados, iniciada por los Estados Unidos con la doctrina del «Punto Cuarto», ha obligado a los demás países y grupos capitalistas a revisar su política de inversiones de un modo que beneficie a los países subdesarrollados. Este proceso está, sin embargo, en sus comienzos.

b) Por otra parte, se plantea el problema de la **coordinación internacional** de las actividades de inversión y, en particular, el problema de un programa internacional de desarrollo de aquellas zonas del mundo más atrasadas. Un programa coordinado de inversiones internacionales debería emprenderse o estimularse por los organismos internacionales.

Durante algún tiempo los países de Asia, África e Iberoamérica han estado solicitando de las Naciones Unidas el establecimiento de un organismo para financiar los proyectos de desarrollo de dichos países, habiéndose dado ciertos pasos en tal sentido, aunque de carácter muy limitado.

Si se lograra realmente un desarme en gran escala, se ahorraría una gran parte de los recursos en los presupuestos de diversos países, que podrían utilizarse para el desarrollo económico internacional, con lo que ganarían en importancia los proyectos de inversión financiados por los organismos internacionales.

c) La cooperación internacional no ha de limitarse, ciertamente, a las

inversiones de capital, sino que ha de comprender también la investigación científica y técnica. Se ha alcanzado ya una situación en el campo científico y técnico, como, por ejemplo, en la utilización de la energía atómica o en la conquista del espacio, que resulta inaccesible a los pequeños países por carecer de suficientes recursos económicos para acometer tales investigaciones.

La cooperación internacional en el campo de la técnica y de la investigación científica haría posible que los países subdesarrollados participaran también con sus recursos en tales tareas en beneficio de la Humanidad.

#### 5. UNA PROPUESTA CONCRETA DEL PAPA: EL «FONDO MUNDIAL»

Una agrupación de recursos para el desarrollo económico y social a escala mundial reduciría considerablemente los costes y esfuerzos exigidos; pero, por desgracia, la cooperación internacional en este campo depende también de la situación política; requiere un aflojamiento de la tensión internacional y la coexistencia pacífica de países y pueblos con diferentes ideologías y costumbres. Sin embargo, esta coexistencia ofrecería grandes posibilidades de desarrollo económico a todos los países.

El desarrollo económico y social de los pueblos, tal como preconiza la «Populorum Progressio», exige una estabilización de los precios de los productos primarios y la liberación de la miseria y del hambre a más de la mitad de la Humanidad. Quizá una solución satisfactoria a este problema se lograra a través de un Fondo de Estabilización Mundial de Precios, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, único modo de evitar las suspicacias políticas y de alejar el peligro real o virtual de un «neocolonialismo».

La función específica de este Fondo sería adquirir a precios justos y estabilizados los productos primarios (materias primas y alimentos) de los países subdesarrollados y donarlos directamente a los países y regiones pobres del mundo, con lo que se resolvería, por una parte, la estabilización de los precios de los productos primarios, mejorando la «relación de intercambio» para los países pobres y contribuyendo así al equilibrio de la balanza de pagos y al desarrollo de dichos países; por otra parte, los grandes «stocks» de alimentos acumulados por el Fondo permitiría alimentar gratuitamente (en tanto no estuviesen en condiciones de hacerlo por sí mismas) a las masas hambrientas del mundo, con lo que se las pondría en condiciones de dedicar todo su esfuerzo y energías a la transformación de sus estructuras económicas y sociales en mejor situación que la actual.

Los anhelos de justicia y paz, que tanto influyen en nuestra época en el comportamiento de los individuos y de las comunidades, no podrán alcanzarse sin una auténtica cooperación internacional en este campo.