

UN ESTUDIO SOBRE LA GRADUACION.

I. INTRODUCCION¹

En lo sucesivo “graduación” se refiere al momento en el cual un país en desarrollo deja de cumplir con los requisitos que lo hacen merecedor de un trato especial, más favorable según las reglas establecidas por ciertas organizaciones multilaterales que se benefician cuando tienen un nivel relativamente más bajo de desarrollo económico. A pesar que el concepto de “graduación” ha surgido recientemente en las discusiones concernientes a casi todos los aspectos de política de ayuda económica, este trabajo está enfocado en la aplicación del concepto en el contexto del desarrollo financiero oficial del Banco Mundial y de los reglamentos que rigen las relaciones de comercio multilateral bajo el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT)².

En los dos conceptos anteriormente mencionados, las consecuencias de la graduación para cualquier país en desarrollo se pueden definir con mayor precisión.

En la esfera del desarrollo financiero, la graduación involucra la pérdida de acceso a préstamos otorgados por bancos multilate-

¹Los autores quieren agradecer especialmente a Helio Jaguaribe y a Celso Lafer por sus comentarios y la ayuda de Clodoaldo Huguency y Carlos Antonio Paranhos. Se incluyeron muchos comentarios de Jaguaribe y Lafer —tal como fueron escritos por Lafer— en el trabajo. Los autores también quieren agradecer los comentarios de José Botafogo, Gonçalves, Peter Koenz y los demás participantes de un seminario efectuado en Brasilia para discutir una versión preliminar de este trabajo. Se debe incluir el CAVEAT tradicional: sólo los autores son responsables de las opiniones emitidas en este trabajo.

²Otras áreas de importancia donde se ha aplicado tentativamente este concepto ha sido la de asistencia técnica que será tratada en la sección VI, más adelante, y la de créditos de exportación sobre la cual no hay información confiable.

rales de desarrollo, cuyas condiciones —tasas de interés, amortización y períodos de gracia— son más favorables que aquellas que a menudo obtiene el prestamista en desarrollo de los mercados financieros privados.

Según las reglas que gobiernan las relaciones Norte-Sur, la graduación significa, ya sea la pérdida de todos los derechos de trato diferenciado o preferencial que se le otorga a los países en desarrollo según el GATT, o la eliminación —algunos de sus productos de exportación— de las listas del GATT, que les otorga preferencias arancelarias. En éste el GATT es respaldado por un Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) mediante la decisión unilateral del país industrial que otorga la preferencia.

Este trabajo está dividido en seis secciones además de esta introducción. La sección II repasa los tipos de trata especial y más favorables que se otorgan a los países en desarrollo en el contexto de las organizaciones multilaterales de la postguerra. En la sección III, se discute el surgimiento del concepto de graduación y su razón fundamental. La sección IV revisa cómo se han aplicado los criterios de graduación en la práctica. La sección V presenta las críticas principales *a priori* que se han elevado en contra de la graduación. En la sección VI se cuantifica los costos que la graduación ha significado para un país en desarrollo y se ha tomado a Brasil como caso de estudio. También se argumenta que, especialmente, en vista de la difícil situación que experimenta un gran número de países semi-industrializados en cuanto a su balanza de pagos, la adopción de las políticas de graduación no favorece los intereses de los países industrializados más grandes. Por último, las conclusiones se resumen en la sección VII.

II. EL CRECIENTE RECONOCIMIENTO DE LA NECESIDAD DE APLICAR MEDIDAS DE TRATO ESPECIAL, DIFERENCIADO Y PREFERENCIAL A LOS PAISES EN DESARROLLO EN EL MARCO DE LAS ORGANIZACIONES MULTILATERALES DE LA POSTGUERRA

El crecimiento de una comunidad mucho más grande y diferenciada de naciones durante los años de postguerra ha tenido dos importantes consecuencias en cuanto al marco de las relaciones internacionales. Por una parte, la disminución de la capacidad, por parte de los países industrializados más importantes, para mantener un orden internacional estable, dio lugar a que la definición de las reglas del juego en cuanto a las relaciones internacionales tomara en cuenta la participación de todos los países.

Por otra parte, la diferenciación cada vez mayor entre los estados hizo que el antiguo concepto de igualdad jurídica de las partes en las relaciones internacionales se tornara cada vez menos apta operacionalmente para la elaboración de las normas de cooperación mutua que la creciente interdependencia entre las naciones requiere —especialmente en el campo de las relaciones económicas— y que lleva a su sustitución por el concepto de *especificidad*.

La utilidad de este nuevo concepto es que, al reconocer las diferencias específicas de los países, permite que se efectúen negociaciones y acuerdos que generarán beneficios *mutuos*, fomentando la cooperación al mismo tiempo que protege los intereses de las naciones involucradas. Así, la especificidad del subdesarrollo económico permitió que se empezaran a otorgar importantes concesiones a una gran cantidad de países en desarrollo bajo la forma de trato especial, diferenciado y más favorable en asuntos financieros y comerciales en el marco de las organizaciones multilaterales de la postguerra.

En el área de las finanzas, el trato preferencial para los países en desarrollo surgió del importante rol desempeñado por el financiamiento oficial para con esos países desde principios del período de postguerra y por largo tiempo después de la guerra, de la desorganización de los mercados financieros internacionales que restringió los préstamos de los países en desarrollo, reduciéndolos a fuentes oficiales y créditos de proveedores.

Durante este período, el diagnóstico de las causas del subdesarrollo se centró en la falta de capital e intercambio extranjero y acentuó la importancia del adecuado abastecimiento de habilidades para hacer el mejor uso de los nuevos recursos.

Al principio se pensó que una transferencia real de recursos revestía crucial importancia para evitar el impedimento básico que enfrentaban los países en desarrollo y para superar el subdesarrollo se consideraba que los ahorros internos no eran adecuados para financiar proyectos que eran fundamentales para mantener el crecimiento a una tasa mínima predeterminada. Más tarde se llegó a la conclusión que, en algunos casos, el nivel agregado de ahorros no constituía el impedimento real y que era importante considerar si el abastecimiento de productos y servicios importados era lo indicado ya que, “en casos de extrema escasez de bienes importados, la economía será incapaz de transformar ahorros

potenciales en inversión, dada la insuficiente provisión de bienes de inversión”³.

Se consideró, por lo tanto, que el acceso a fuentes de capital a precios concordantes con la capacidad de pago era vital para superar el subdesarrollo. ¿Por qué se pensó en el mundo desarrollado que el desarrollo económico era importante para los países en desarrollo? Las consideraciones de índole política, que se habían destacado en el período inmediatamente después de la guerra cuando EE.UU. le otorgó ayuda a Europa por medio del Plan Marshall, nunca perdieron relevancia, pero se vieron complementadas en gran medida por el propio interés en el campo de los negocios a medida que el mayor crecimiento de los países en desarrollo tenía por resultado la rápida expansión de mercados para las exportaciones y las inversiones directas de los países desarrollados.

Gran parte de este financiamiento oficial era de tipo concesionario y comprendía, ya fuera, bajas tasas de interés y períodos muy largos de amortización o, sencillamente, donaciones. Además de los organismos propios de los países desarrollados —como el EXIMBANK y AID en EE.UU.— las instituciones multilaterales, de las cuales el Banco Mundial fue la de mayor importancia, desempeñaron un importante rol al financiar los déficits de cuenta corriente de los países en desarrollo.

Con la “normalización” de los mercados financieros privados efectuada durante fines de la década de los años sesenta, y el impresionante desarrollo de los mercados de la euromoneda, fue posible nuevamente que muchos países desarrollados pidieran prestadas importantes sumas de dinero a fuentes privadas. Debido a esto, la ayuda extranjera para el desarrollo cobró mayor importancia —expresada en proporción con los requerimientos financieros totales— para los países en desarrollo que enfrentaban mayores dificultades al pedir préstamos a fuentes privadas. Aun así, los créditos otorgados por bancos de desarrollo, especialmente del Banco Mundial, siguen constituyendo una fuente importante de préstamos para aquellos países en desarrollo, relativamente menos pobres, que pueden presentar los mejores proyectos y que tienen mejor base financiera que los países extremadamente pobres.

³Ver A.B. Chenery y A.M. Strout, Foreign Assistance and Economic Development, *The American Economic Review*, septiembre de 1966, para apreciar una clásica exposición del modelo “two-gap” (dos brechas).

Contraria al desarrollo que ha experimentado en el área de la asistencia financiera, técnica, la noción que todos los países en desarrollo deben ser objeto de trato especial y preferencial en la serie de derechos y obligaciones que gobiernan las relaciones comerciales multilaterales dentro del marco del GATT, tomó largo tiempo para materializarse.

En un sentido formal esto se debió a la necesidad de conservar un principio básico de no-discriminación contenido en el artículo I del GATT: la cláusula que establece el trato Naciones-Más Favorecidas (NMF), según la cual las concesiones arancelarias negociadas entre las dos partes contractuales deben ser automática e incondicionalmente extendidas a todas las demás partes. Esta premisa liberal, constituyó el principio básico sobre el cual se erigió la estructura legal del GATT y que —junto con el principio de Reciprocidad, que implica que las ganancias obtenidas por las partes en las negociaciones comerciales multilaterales deben ser, de algún modo, equivalentes—, se suponía que garantizaría la efectividad del GATT como aparato liberalizados del comercio⁴. La vital importancia que ella revestía para el GATT, se dijo, descartaba la posibilidad que se otorgara trato preferencial —y como tal, discriminatorio— en favor de los países en desarrollo.

Las primeras dos décadas de la post-guerra, sin embargo, serían testigo de un sostenido alejamiento de la aplicación estricta de los principios del GATT por parte de muchos de sus miembros más importantes y también se perdió progresivamente la fe en la eficiencia de su operación en las esferas comerciales Norte-Sur.

En primer lugar, la actuación de los países europeos más importantes socavaría poco a poco el carácter sagrado del principio de no-discriminación. Para contrapesar la hegemonía casi absoluta de EE.UU. en las negociaciones comerciales mundiales durante la post-guerra y para lograr los más dinámicos efectos de la integración económica, la mayoría de los países europeos se agruparon en dos bloques de libre-comercio de mucho peso —la Unión Aduanera Europea (ECU, en inglés) de la CEE y la Asociación de Libre Comercio Europeo (EFTA, en inglés)⁵. Más encima,

⁴El impulso básico de liberalización de las negociaciones comerciales bajo el GATT se suponía que resultaría de la complementación de estos dos principios. Mientras la reciprocidad sería la guía de las negociaciones arancelarias entre las partes contractuales, la cláusula NMF garantizaría que las concesiones bilaterales se extendieran multilateralmente.

⁵Nótese que la formación de una zona de libre comercio mediante la eliminación de barreras arancelarias o el comercio dentro del bloque, coloca

los antiguos imperios coloniales reestablecieron subsistemas comerciales "especiales" cuasi-mercantiles —tales como el área Preferencial de la Mancomunidad Británica y la Unión Francesa o creó áreas cerradas de comercio preferencial como la de la Convención Yaoundé⁶, en una ostensible violación de la cláusula NMF.

En segundo lugar, a pesar de los increíbles resultados obtenidos en masivas negociaciones comerciales multilaterales (NCMS) hasta mediados de la década de los años 60⁷, se hizo cada vez más evidente, dada la distribución desigual del poder comercial y las diferencias que existían en las estructuras industriales de los miembros desarrollados y subdesarrollados del GATT, la aplicación de sus reglamentos liberales y formalmente equitativos dieron origen a graves distorsiones en la distribución de los beneficios resultantes de la liberalización del comercio.

Las causas inmediatas de estas distorsiones se originaron en dos formas. Por una parte, surgieron de la aplicación misma del principio de reciprocidad como piedra angular del proceso de negociación en NCMS dentro del marco del GATT. De hecho, aunque no había criterios explícitos para evaluar el valor de las concesiones arancelarias en el GATT, el enfoque tradicional ha consistido en medirlos como equivalente a los volúmenes de importación en un año dado multiplicado por los cambios de la tasa arancelaria otorgada a esos productos⁸. Esta práctica implicaba

a los exportadores que quedan fuera de la zona en desventaja en relación a los proveedores dentro de la zona, violando el principio de no-discriminación.

⁶La convención fue consecuencia de un acuerdo de ACEEG según el Tratado de Roma para establecer lazos económicos más estrechos con 18 países africanos con los que Bélgica, Francia, Italia y los Países Bajos tenían lazos neo-coloniales especiales. El primer acuerdo comercial preferencial se firmó en 1963.

⁷En este tiempo hubo seis NCMS: en Ginebra (1947), en Annecy (1949), en Turquía (1951), en Ginebra (1956) y el tal llamado Dillon (1960-61) así como Kennedy (1963-67) Conversaciones en Ginebra. Como resultado, los niveles arancelarios para 8 países OCDE (EE.UU., Japón, Alemania, Francia, el Reino Unido, los Países Bajos, Bélgica y Suecia) descendieron cerca de 50% en 1950 a poco más de 25% hacia fines de la década de los años 50, a 18% después de las Convenciones Dillon y a 9% después de las Conversaciones Kennedy.

⁸En cuanto a esto, ver por ejemplo, S. Weintraub, *Trade Preferences for Less Developed Countries: an analysis of U.S. Policy*, New York, págs. 4-5.

que, en el proceso de “negociación recíproca” establecido en las NCMs, las concesiones de importancia que cubrían a los productos industriales se negociaban en forma bilateral entre las naciones industriales de mayor importancia o bloques comerciales, a menudo constituido por los mayores proveedores de los productos sobre los que se ofrecían concesiones. Por otra parte, estas distorsiones también fueron resultado de la incapacidad, por parte de los países desarrollados, de cumplir con los principios liberales del GATT, que imponía barreras no-arancelarias absolutas cada vez que el cumplimiento para con estos principios implicara una implementación de políticas de ajuste estructural interno que fueran onerosas o indeseables. Estas prácticas proteccionistas se daban frecuentemente cuando se trataba de productos agrícolas competitivos y productos industriales “sensibles a la importación” —generalmente de industrias que requerían intensa mano de obra o que eran tecnológicamente atrasadas— en ambos casos eran producto de alto interés para el comercio de los países en desarrollo. La consecuencia natural de estas distorsiones en negociaciones comerciales bajo el GATT fue que la estructura de protección de los países industrializados se inclinó cada vez más en contra de las exportaciones provenientes de los países en desarrollo.

Aun cuando la incapacidad del GATT para responder en forma positiva a las necesidades comerciales de los países subdesarrollados se identificó hace mucho tiempo, a fines de la década de los años 50⁹, y que tales problemas se incluyeron formalmente en la agenda del GATT a principios de los años 60, no hubo mayores modificaciones en la práctica. El único cambio visible fue el reconocimiento, más bien formal, de la posibilidad de trato preferencial para los países en desarrollo en una nueva Parte IV (Comercio y Desarrollo) del GATT, agregado en 1965 y que incluye un principio de reciprocidad llamado relativo (artículo XXXVI, párrafo 8) mediante el cual se daba a los países en desarrollo la oportunidad de negociar concesiones arancelarias con otras partes aun sin efectuar concesiones por su parte. Esto, de hecho, escasamente podría ser considerado como una cláusula real de no-reciprocidad dado el hecho que cualquier ganancia adicional que obtuvieran por sus exportaciones los países en

⁹Ver GATT (The Harberler Report), *Trends in International Trade: a Report by a Group of Experts*, Ginebra, 1958.

desarrollo como resultado de las concesiones arancelarias otorgadas por un país industrializado, se gastaría en su totalidad en importaciones de este último. Esto significa que los países en desarrollo devolverían recíprocamente la totalidad de las concesiones aun cuando se mantuvieran sin modificar sus estructuras arancelarias¹⁰.

Sin embargo el debate sobre problemas comerciales del Tercer Mundo durante la primera mitad de la década de los años 60 no se limitó al GATT. De hecho, después de la resolución de la Asamblea General de las N.U. en 1961 de citar a una conferencia sobre comercio internacional y desarrollo, la desilusión que experimentaron los PED en cuanto a la efectividad del GATT poco a poco fue restando peso a su posición como foro para la discusión de las relaciones comerciales Norte-Sur. No es de extrañar, entonces, que cuando se efectuó la primera Conferencia sobre Comercio y Desarrollo de las N.U. (UNCTAD) en 1964, el problema de las preferencias comerciales —entre muchos otros que escapan al marco de este trabajo¹¹— se replanteó en el sentido que se pidió la extensión del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) por parte de los países industrializados de modo que incluyera a todos los países en desarrollo.

Las ventajas que podrían derivar los países en desarrollo del SGP eran dobles. El efecto inmediato se apreciaría en las ganancias por exportaciones del país beneficiado a través de las ventajas del precio congelado —debido a la rebaja arancelaria aplicada a sus productos de exportación— aumentando su competitividad en los mercados del país que otorga las preferencias en relación a su producción interna y a importaciones provenientes de terceros países. Al ayudarle a recuperar las limitaciones que impone la industrialización debido al tamaño de los mercados internos de los países en desarrollo, se esperaba que su mayor acceso a mercados de países desarrollados también le permitiera obtener ventajas dinámicas de importancia por medio del estímulo de su crecimiento más rápido de la productividad por parte de los países beneficiados. A pesar que es difícil cuantificar estas ventajas a largo plazo, ellas constituyeron un argumento de peso en la con-

¹⁰Para apreciar este argumento más elaborado, ver H. G. Hohnson, *Economic Policies Towards Less Developed Countries*, Londres, 1967.

¹¹En cuanto a esto, ver UNCTAD (The Prebisch Report), *Towards a New Trade Policy for Development*, Report by the Secretary General to the UNCTAD, New York, 1964.

cesión de preferencias arancelarias a los países en desarrollo.

Los intereses altamente divergentes de los tres grupos básicos representados en la UNCTAD —los países en desarrollo representados ahora por el Grupo de los 77, el socialista y los países OCDE— en los asuntos concernientes a las preferencias comerciales¹² dieron lugar, al principio, a un debate muy poco concluyente de la materia. Los países OCDE, sin embargo, no presentaron un frente unido. EE.UU., que tradicionalmente había estado en la vanguardia de la oposición a la concesión de preferencias arancelarias, basado en que esto no justificaba una violación formal del principio de no-discriminación del GATT, reforzó su argumento tradicional agregando que los bajos niveles arancelarios de los países OCDE que se obtendrían a consecuencia de las conversaciones Kennedy, las ganancias resultantes del trato preferencial serían pequeñas. Las causas reales que motivaban la posición negociadora tradicional de EE.UU., era sin embargo, que una clara violación de la cláusula NMF del GATT dejaría el camino libre para que se produjera una regionalización del comercio de acuerdo a líneas preferenciales negociadas en forma bilateral, procedimiento que ya contaba con el apoyo de algunos países europeos que vislumbraban la oportunidad de utilizar la concesión de preferencias arancelarias para fomentar el comercio con sus antiguas colonias y promover sus propios objetivos internos, situación que resultaba obviamente perjudicial para los intereses económicos y políticos de EE.UU.¹³ Fue así que cuando se agregó a la presión que aplicaban los países en desarrollo la creciente amenaza de una proliferación de acuerdos de preferencias regionales en línea con la “política mediterránea” de la CEE o la recién suscrita Convención Yaoundé, los norteamericanos se resolvieron rápidamente a aceptar el SGP como un modo de defenderse.

La adherencia de EE.UU. a la idea del SGP —la renovación del mayor bloque obstaculizador en las conversaciones sobre preferencias comerciales— fue anunciada en abril de 1967 y, después

¹²“Los países en desarrollo deseaban mayor acceso a los mercados de los países OCDE. Los países socialistas querían una disposición favorable de los países desarrollados y la oportunidad para destacar los males de los países desarrollados del Oeste. Los países OCDE se defendían tratando de mantener el status-quo y parecer compasivo ante los problemas de comercio y desarrollo que afectaban a los países en desarrollo”. T. Murray, *Trade Preferences for Developing Countries*, New York, 1977, pág. 14.

¹³T. Murray, *op. cit.*, págs. 14 - 7.

de eso, las negociaciones se aceleraron. Después que se obtuvo un acuerdo unánime para establecer el SGP en la reunión de la UNCTAD de 1968 efectuada en Nueva Deli, los países OCDE presentaron sus ofertas de preferencias y se llevó a cabo la reforma del artículo I del GATT que se hizo a través de una derogación por 10 años de la cláusula NMF en junio de 1971. En el transcurso de los cinco años siguientes se establecieron varios programas de SGP: por la CEE, Japón y Noruega en 1971 mismo; por Austria, Dinamarca, Finlandia, Nueva Zelandia, Suecia, Suiza y el Reino Unido en 1972¹⁴; por Canadá en 1974 y, por último, por EE.UU. en 1976.

III LA EVOLUCION DEL CONCEPTO DE GRADUACION

Fue en el seno del Banco Mundial que se discutió inicialmente el concepto de graduación, donde se definió y donde, de algún modo, se implementó. Sin embargo, a pesar de las aseveraciones en contra, no se estableció la graduación como "principio" en el Banco Mundial sino hasta principios de la década de los años 70 y aún no se encuentra, ni bien definida, ni muy firmemente establecida, como se apreciará más adelante.

Los fundamentos del principio se pueden encontrar en la decisión explícita de comienzo de la década de los años 60 que determinaba que los créditos otorgados por la Asociación Internacional de Desarrollo (AID) (a 50 años plazo, 10 años de gracia, 0,75% de cargo por servicio, sin intereses) debían beneficiar sólo a los países en desarrollo más pobres (el criterio vigente ahora establece que se excluyen los países cuyo PNB per cápita sobrepase los US\$730 a precios de 1980)¹⁵. Es verdad, sin embargo, que el Banco Mundial concentró sus operaciones, desde el principio, en préstamos a países en desarrollo, basado en el principio que los países desarrollados podían pedir prestado de otras fuentes. Esto, de hecho, constituyó una política explícita de exclusión similar a la graduación. A partir del momento que era posible que los países en desarrollo pidieran prestado en los mercados

¹⁴Cuando algunos de estos países se unieron a los CEE años después, se terminaron sus esquemas individuales de SGP.

¹⁵Esta "baja graduación" ha sido denominada recientemente "madurez". Ver por ejemplo, *U.S. Participation in the Multilateral Development Banks in the 1980s*, Department of the Treasury, Washington D.C., febrero de 1982.

internacionales de capital privado —en contraste con el período anterior al de fines de la década de los 60— el Banco empezó a pensar en la adopción de una política explícita de graduación que estuviera relacionada, en principio al menos, con la reducción a largo plazo de la demanda en relación con sus limitados fondos. Pero aun en un libro tan completo como el de Mason y Asher¹⁶ sobre el Banco Mundial no se puede encontrar una definición del término graduación en su significado actual.

Hacia 1973 se había formulado una política explícita, pero el término graduación todavía no se utilizaba: “El banco no tiene una definición rígida de lo que constituye un país en desarrollo, sin embargo, hay algunos antiguos prestatarios que pueden conseguir financiamiento para sus proyectos de desarrollo en condiciones razonables por sus propios medios o de fuentes externas diferentes del banco. Alcanzado este nivel, el banco por lo general, no otorgará más préstamos. Pero sí está dispuesto (el banco) a revisar una solicitud de préstamo cada vez que un país no puede obtener financiamiento en condiciones razonables para un proyecto de Desarrollo apropiado, de otros posibles prestatarios”¹⁷. El PNB per cápita se estableció como indicador aproximado de la capacidad para sustituir con préstamos privados los préstamos del banco y se pensaba que US\$1.000 (a precios de 1970) constituían un umbral adecuado para empezar a pensar que un determinado país había alcanzado el nivel de graduación¹⁸.

La razón principal que determinó la adopción de una política de graduación se basa en que los recursos financieros y de personal son limitados y deben ser reservados para las necesidades de los países más pobres¹⁹. El gobierno de EE.UU., especialmente, ha tomado la delantera en los últimos años, presionando para que

¹⁶E.S. Mason and Robert E. Ascher, *The World Bank since Bretton Woods. The Origins, Policies, Operations and Impact of the International Bank for Reconstruction and Development and the other members of the World Bank Group: the International Finance Corporation, the International Development Association, the International Centre for Settlement of Investment Disputes*, Brookings, Washington, 1973.

¹⁷*Questions and Answers. The World Bank and IDA*, enero 1974, pág. 9.

¹⁸Graduation from the Bank, IBRD memo, enero 6, 1982, mimeo, págs. 1 - 2.

¹⁹Graduation from the Bank, *cit.*, págs. 1 - 2; *United States Participation, cit.*, pág. 68.

se adopten estrictas políticas de graduación en el Banco Mundial en particular y en los BMD (Bancos Multilaterales de Desarrollo), en general²⁰.

Ultimamente, la graduación se ha definido como “un proceso de eliminar lentamente los préstamos del BIDR a medida que el país solicita préstamos alcanza un nivel de desarrollo, capacidad administrativa y acceso a mercados de capitales que le permitan continuar sin financiamiento de parte del BIDR”. A pesar de las muchas salvedades y calificaciones para compensar previas críticas a la falta de flexibilidad de sus políticas, el banco sigue creyendo que es posible que se alcance el nivel de graduación dentro de los 5 años después que un país ha alcanzado un PNB de US\$2,650 per cápita a precios de 1980 (el equivalente de US\$1.000 de 1970)²¹.

Aunque no ha habido una redefinición explícita de las políticas del Banco en vista de las circunstancias tan distintas de la economía mundial a partir del segundo semestre de 1982, las operaciones del Banco parecen sugerir que ha habido un ablandamiento de sus políticas en relación a cómo fueron escritas en 1982. De hecho, las razones por las cuales la AIO decidió en 1974 que era razonable dar una explicación a la necesidad que tenían los países en desarrollo más pobres de obtener financiamiento concesionario son ahora más graves e incluyentes: “una serie de países en desarrollo ya tienen o están acumulando una carga intolerable de deudas. El pago del servicio de esta deuda a menudo aumenta más rápido que las ganancias por exportaciones. Algunos países ahora destinan 20% o más de esas ganancias al servicio de sus deudas”²².

²⁰ *United States Participation, cit.* pág. 79. “the existing IBRD graduation policy should be implemented more effectively and emulated in the regional banks”. La adopción de un criterio similar de graduación por parte del Banco Interamericano de Desarrollo es poco probable debido al menor peso del voto que tienen los países desarrollados en el Banco Interamericano de Desarrollo. Negociaciones con respecto a la asignación de recursos de EE.UU., sin embargo, han resultado en que se adopte un acuerdo informal mediante el cual se establece que ningún país latinoamericano puede sobrepasar los US\$250 millones en préstamo al año.

²¹ *The World Bank Annual Report, 1982*, pág. 35.

²² Questions and Answers, págs. 59-50. Brasil ha estado utilizando el 70% del producto de sus exportaciones al pago del servicio de la deuda externa.

En la esfera de las relaciones comerciales Norte-Sur, el concepto de graduación no es más que el resultado de una tendencia general de los países OCDE hacia el proteccionismo que se originó, en gran medida, a principios de la década de los años 70, de la preocupación que ocasionaba la creciente competitividad de los productos manufacturados provenientes de los países en desarrollo semi-industrializados²³.

Es irónico, sin embargo, que la introducción del concepto de graduación de los países en desarrollo a las reglas del GATT que gobiernan el comercio, tuvo lugar durante las últimas NCMS —las primeras que se efectuaban desde que se incorporara el SGP— proclamada en 1973 por medio de la Declaración Ministerial de Tokio²⁴, que tuvo como uno de sus objetivos primordiales obtener “beneficios adicionales para el comercio internacional de los países en desarrollo para lograr un aumento sustancial del producto de sus exportaciones, la diversificación de sus exportaciones, la aceleración del crecimiento de su comercio. . . y una balanza más equitativa en la repartición de las ganancias para los países desarrollados y los países en desarrollo que resultaron de esta expansión”²⁵.

El deseo por parte de los países desarrollados de llevar a cabo los objetivos declarados en las NCMS se vio menoscabado, indudablemente, por el surgimiento de presiones proteccionistas que resultaron del perjudicial impacto que tuvo el primer shock

²³Un análisis detallado de la creciente tendencia al proteccionismo en los países industrializados, y de las causas y los problemas que les provocan la creciente participación de los PEO en el comercio de productos manufacturados no correspondería al marco de este trabajo. Para una apreciación general de este fenómeno ver UNCTAD, *Protectionism, trade relations and structural adjustment*, Item 10 — Policy paper, Belgrado, junio 1983; OECD, *The Impact of the newly Industrializing Countries on Production and Trade in Manufactures*, Report by the Secretary-General, París 1979; y A. Fishlow, J. Carriere and S. Sekiguchi, *Trade in Manufactured Products with Developing Countries: Reinforcing North-South Partnership*, The Triangle Papers: 21, New York, Tokio y París, 1981.

²⁴La Declaración de Tokio emitida después de una reunión de Ministros de Relaciones Exteriores en Tokio en septiembre de 1973, proclamó formalmente las llamadas Conversaciones de Tokio de NCMS, cuya fase activa de negociaciones comenzó en febrero de 1975 y concluyó formalmente con la emisión del *Proces-Verbal* del 12 de abril de 1979, adoptado en Ginebra.

²⁵Tokyo Declaration, 12 - 14 de septiembre de 1973, párrafo 2, citado en R. Kemper, *The Tokyo Round: Results and Implications for Developing Countries*, World Bank Staff Working Papers, N° 372, febrero de 1980, p. 1.

petrolero en sus niveles de inversión y de empleo. El ímpetu, sin embargo, que demostraron respecto de la aprobación del concepto de graduación durante las Conversaciones de Tokio, sólo se explica apropiadamente como una respuesta defensiva ante las presiones sin precedentes que los países en desarrollo le aplicaban para que cumplieran con las largamente establecidas reformas fundamentales del GATT. Desde el inicio de las negociaciones, los PEO —que fueron representados por primera vez en forma masiva en conversaciones del GATT²⁶— presionaron para que se creara un foro apropiado para las discusiones que tuvieran como objeto implementar “el mejoramiento del contexto internacional hacia el desarrollo del comercio mundial de acuerdo con orientaciones deseables desde el punto de vista de las negociaciones ya adelantadas” como se propone en el párrafo 9 de la Declaración de Tokio²⁷. A raíz de esto se creó un comité especial hacia fines de 1976 que se conoció como “Framework Group” (Grupo Estructural) para que estudiara las modificaciones que se harían al reglamento que gobierna el comercio entre países desarrollados —dándole especial consideración al trato diferencial y más favorable— con el fin de adecuarlo a las necesidades de comercio y de desarrollo de este último.

El objetivo más importante de las negociaciones de los países en desarrollo dentro del grupo era de ampliar los derechos y hacer que el trato especial y más favorable logrado a partir de los años 60 adquiriera un carácter legalmente obligatorio. Las modificaciones que se efectuarían al SGP revestían especial importancia a este respecto. Además de un deseo general de aumentar su efectividad²⁸ había una intención específica de hacer que las concesiones otorgadas mediante el SGP se hicieran perpetuas y fueran

²⁶GATT, *Agreements Relating to the Framework for the Conduct of International Trade*, Ginebra, 1979, pág. 3.

²⁷Para una idea general de las negociaciones relacionadas con asuntos de especial relevancia para los países en desarrollo durante las conversaciones de Tokio, ver T.E. Ibrahim, *Developing Countries and the Tokyo Round*, in *Journal of World Trade Law*, Vol. 12, EU/Feb. 1978; B. Balassa, *The Tokyo Round and the Developing Countries* in *The Journal of World Trade Law*, Vol. 13, Mar/abr. 1980; UNCTAD *Multilateral Trade Negotiations: Evaluation & Further Recommendations Arising Therefrom*, Manila, 7 de mayo 1979; y R. Kemper, *op. cit.*

²⁸La mayor queja en cuanto a esto fue que una serie de medidas proteccionistas obstaculizó la extensión del trato preferencial a una gran variedad de productos de alto interés para los PEO en la puesta en práctica de los sis-

colocadas sobre una base legal permanente. Debe tenerse en cuenta que el SGP fue aceptado en la reunión del GATT como una derogación del principio de no-discriminación por un período de 10 años. Por último, y no por ello menos importante, hubo la intención de dar un carácter más contractual a los compromisos bastante flexibles que se habían acordado bajo el principio de reciprocidad relativa incorporado en 1965 como la Parte IV del GATT²⁹, así como de extender la aplicación del trato diferencial y más favorable a todos los otros estatutos del GATT relacionados con medidas no-arancelarias, cuya importancia se vería altamente realzada como resultado de las discusiones de NCMs que se estaban efectuando en ese momento.

Por otra parte, era obvio desde el inicio de las conversaciones que los países industrializados no llegarían a un acuerdo en cuanto a la extensión y a la formalización legal del trato diferencial a los PEO dentro del GATT si no se lograba simultáneamente un compromiso de “graduar” a los beneficiarios y dejarlos fuera del sistema en cuanto las condiciones de desarrollo y comercio más favorables lo permitieran. De hecho, con la ventaja de poder mirar hacia el pasado, se puede decir que su objetivo principal fue el de asegurar que no se hiciera la introducción de un marco legal para perpetuar las concesiones no-recíprocas mediante la exclusión de la posibilidad de dejar pares producto-país marginados del beneficio de SGP individuales, aún por razones de proteccionismo en caso necesario, como de hecho ha sido la práctica en los programas de SGP de mayor envergadura.

Los resultados de los esfuerzos del Grupo Estructural, como están expresados en la Decisión Final del GATT titulada “Differential and More Favourable Treatment, Reciprocity and Fuller Participation of Developing Countries” del 28 de noviembre de 1979 —también conocido como “Cláusula Habilitadora”— reflejaron, como era de esperar, un término medio de los intereses divergentes.

temas individuales del SGP. De hecho, en 1980, el SGP cubrió sólo 48,8% de todas las importaciones OCDE afectas a impuestos provenientes de países beneficiarios, en tanto que sólo 21,3% de éstos efectivamente gozaban de trato arancelario preferencial. Ver UNCTAD, *Protectionism, Trade Relations, etc.*, cit. pág. 7 y Sección IV más adelante.

²⁹ Este principio establecía que “no se esperaba” que los países en desarrollo hicieran concesiones “que fueran inconsistentes con sus necesidades individuales de desarrollo, financieras y comerciales”, durante las NCMs.

Los países en desarrollo lograron muchos de sus objetivos, como, por ejemplo, (1) la posibilidad formal de obtener concesiones discriminatorias por parte de los países en desarrollo³⁰, (2) la revocación explícita del principio de no-discriminación en relación con el trato arancelario preferencial bajo el SGP así como trato diferencial más favorable en cuanto a los provisos relacionados con medidas no-arancelarias³¹, y (3) hacer más puntual el lenguaje de la cláusula de reciprocidad relativa, contenida en la Parte IV³².

Sin embargo, los países industrializados también lograron su meta defensiva con la incorporación de una “cláusula de graduación” en el párrafo 7 de las Decisiones, según el cual: “Las partes contractuales en desarrollo tienen la esperanza que su capacidad de aportar contribuciones, o efectuar concesiones negociadas, o tomar otra acción acordada mutuamente pueda mejorar con el desarrollo progresivo de sus economías y el mejoramiento de su situación comercial y, en consecuencia, esperar poder llegar a participar más plenamente en el marco de los derechos y obligaciones contenidas en el Acuerdo General”. Aunque está redactada en términos muy generales y poco operacionales, la cláusula ciertamente deja entrever que el status del que goza un país en desarrollo como parte contractual del GATT —y el consiguiente trato diferenciado y más favorable del que es objeto según el Acuerdo General— podía ser objeto de revisión en vista del “desarrollo progresivo” que pueda experimentar su economía y el mejoramiento de su situación comercial.

³⁰El párrafo 1 de la Decisión expresa: “No obstante lo estipulado en el Artículo I del Acuerdo General, las partes contractuales podrán acordar trato diferencial y más favorable a países en Desarrollo sin tener que acordar tal trato a otras partes contractuales”, *idem*, pág. 5.

³¹*Idem*, pág. 5, estas estipulaciones son parte del Párrafo 2 de la Decisión.

³²Esta cláusula que ahora constituye el Párrafo 5 de la Decisión del Grupo Estructural, establece: “Los países desarrollados no esperan reciprocidad en los compromisos que establezcan en su beneficio los países en desarrollo en negociaciones comerciales destinadas a reducir o eliminar aranceles y otras barreras comerciales, por ejemplo, los países desarrollados no esperan que los países en desarrollo, en el transcurso de negociaciones comerciales, les otorguen beneficios que resulten inconsistentes con las necesidades individuales de desarrollo, financiamiento y de comercio. Las partes contractuales desarrolladas, por lo tanto, no buscarán ni estarán los PEO obligados a otorgar concesiones que resulten inconsistentes con las necesidades de desarrollo, financieras o comerciales de estos últimos”, *idem*, pág. 6.

No es de sorprender, entonces, que los países en desarrollo reaccionaran intensamente ante la cláusula de graduación³³ y, de hecho, no resulta difícil dejar de manifiesto la debilidad de los argumentos expresados por los países industrializados para justificarlo en principio.

La cláusula fue justificada en base a dos razones principales: equitatividad en la distribución de concesiones no-recíprocas por parte de los países desarrollados entre los diversos países en desarrollo, y el mantenimiento de los principios liberales básicos del reglamento del GATT.

Se propuso que la graduación era equitativa porque asegura que los beneficios obtenidos a partir del SGP se concentrarán cada vez más en los países más necesitados, "menos desarrollados" de los países en desarrollo. Este argumento tiene la ventaja que desvía la discusión de preferencias comerciales al marco de la política de ayuda para el desarrollo que otorgan los países desarrollados, donde el concepto —como se aplica en la esfera de la ayuda financiera— puede al menos aducir haber existido durante más tiempo. No obstante, aunque hasta los académicos se han planteado si "debe agotarse la limitada tolerancia política del instrumento a través de un grado aún mayor de liberalización si los principales beneficiarios de tal liberalización serán los PEO relativamente prósperos"³⁴ se puede demostrar que esto constituye una especulación sin una traza de evidencia empírica. De hecho, como se podría esperar *a priori*, dada la concentración de las preferencias del SGP en productos manufacturados, la mayor parte de las ganancias provenientes de la contracción de las exportaciones de los beneficiarios del SGP más grandes, semi-industrializados, que resultara de la eliminación de las preferencias arancelarias, la devengaría el productor del país que otorga el SGP y sus otros proveedores OCDE. Esto ha sido corroborado incluso por

³³El Grupo de los 77 consideró que era una forma "unilateral y arbitraria de discriminación contra los países en desarrollo". UNCTAD, *Declaration of the Group of 77 on the Multilateral Trade Negotiations*, Parte II, Nº 5, Manila.

³⁴W. Cline, N. Kawamabe, T.O.M. Krouso y Williams; *Trade Negotiation in the Tokyo Round: a quantitative assessment*, The Brookings Institution, Washington 1978, pág. 222. Los autores continúan expresando que, en vez, "la política" ideal probablemente consistiría en otorgar acceso preferencial irrestricto sólo a una lista de los PEO "más pobres", tal como los que pueden solicitar préstamos AID, *Idem*.

funcionarios públicos del más alto rango de los países industrializados más importantes³⁵.

Se planteó que la graduación garantizaba una progresiva liberalización del comercio en el sistema GATT porque evita que se consolide un sistema de comercio mundial de doble fila en el que los países en desarrollo tendrían pocos incentivos para contribuir al establecimiento de un comercio más libre³⁶. Aunque, en principio, no se puede negar la veracidad de estos argumentos, también constituyen una instancia admirable del uso de la retórica liberal cuando esto concuerda con los intereses de las partes involucradas en negociaciones comerciales. En la práctica, escasamente se puede decir que las preferencias comerciales que favorecen a los países en desarrollo constituyen una barrera real a la liberalización del sistema de comercio multilateral en tanto que otras distorsiones de calibre mucho mayor —tales como las conocidas barreras para la comercialización de productos agrícolas y manufacturas como textiles y acero— diseñadas para mantener productos de países en desarrollo fuera de los mercados OCDE— permanecen impunes.

³⁵ Compare la siguiente declaración del Embajador W. Brock, Representante Comercial de EE.UU. durante una audiencia reciente del Senado respecto a la renovación del SGP en EE.UU.: “Senador CHAFFE: Bueno, me refiero a un nivel mucho más básico. . . y lo que me molesta —estoy en favor del SGP y lo apoyo y creo que es bueno que estemos haciendo algo por aquellos países que realmente tienen derecho a obtenerlo, pero cuando uno lee que los 5 primeros países se tragan 63% de las ventajas acordadas por este programa, uno se pregunta exactamente cuánto sacan los países en desarrollo que son más pobres y que son los que en realidad nos preocupan. Embajador BROCK: “Lo comprendo. . . Los cinco o diez países que son más competitivos van a recibir la mayor parte del beneficio. Pero se lo plantearé de otra forma Senador. ¿Qué pasaría si le quitamos el beneficio a los 3, 4, 5, 6 no importa cuántos de los que están arriba de la lista y les dijéramos que no pueden optar al SGP? Creo que le puedo documentar el hecho que todos los beneficios que ahora reciben ellos pasarían a Japón a Alemania y a Gran Bretaña y Francia y casi nada iría a dar a los países menos desarrollados que creo que le preocupan”; US Senate, Committee on Finance (Sub Committee on International Trade), *Renewal of the GSP: Hearing*, USGRO, Washington, agosto 4 de 1983, págs. 9 - 10.

³⁶ Para la defensa de este argumento, ver I. Frank, *The “Graduation Issue in Trade Policy Towards LDCs: A Background Study for World Development Report, 1979*, World Bank Staff Working Papers Nº 34, junio 1979. En relación con esto, hubo un argumento standard que presentaban los países desarrollados y planteaba que la perpetuación de SGP consolidaba intereses creados en los países en desarrollo y que la reducción de aranceles

IV. ¿COMO SE HAN APLICADO EN LA PRACTICA LOS CRITERIOS DE GRADUACION?

Aun cuando las organizaciones multilaterales no hayan todavía definido criterios formales en cuanto a la graduación de un país, algunos procedimientos han sido aplicados por el Banco Mundial en el marco del SGP.

Los criterios de graduación se aplican en el Banco Mundial de un modo mucho más casual de lo que cabría pensar a partir de lo que expresan los estatutos del banco al respecto. Se ha graduado a los siguientes países durante los años 70: Nueva Zelanda (1969), Islandia y Venezuela (1971), Finlandia e Israel (1972), Irlanda (1973), España (1974), Singapur (1975) y Grecia (1976). Estos países se graduaron cuando alcanzaron niveles de PNB per cápita considerablemente más altos que el umbral establecido de US\$1.000 a precios de 1970. Estos niveles variaron de un mínimo —excluyendo a Venezuela— de 33% por sobre el umbral en el caso de España a no menos de 153% sobre el umbral en el caso de Finlandia. Es difícil explicar estas diferencias teniendo acceso sólo a diversos resultados de revisiones que, como lo establece el Banco, “examinar la situación económica general del país y su capacidad para mantener un programa de desarrollo a largo plazo dando consideración especial a dos importantes factores que influyen en la rapidez con que se efectúa la graduación: acceso a mercados de capital en condiciones razonables y el grado en el cual el programa establece organismos claves para el desarrollo social y económico. . . ”³⁷. Quizás, a fin de cuentas, la política está realmente presente en el proceso de toma-de-decisiones del Banco Mundial.

Si se considera el PNB de Brasil en alrededor de US\$2.000 para 1984 a precios 1980 —que puede estar bastante sobreestimado si se toma en consideración la reciente devaluación real del cruzeiro— y suponiendo que haya un aumento del PNB de 3% per cápita al año³⁸ —que a su vez puede ser optimista en vista del pa-

negociada multilateralmente, ya que estos últimos evadían los márgenes preferenciales de los que gozaban según el SGP que, por cierto, estaba directamente relacionado a lo más alto del arancel NMF que entonces aplicaba el SGP a algunos productos.

³⁷The World Bank Annual Report, 1982, pág. 35.

³⁸Esto implica un crecimiento anual de PNB de una tasa levemente superior al 5%.

norama de la economía brasilera para el resto del siglo— no se lograría alcanzar el umbral de graduación antes de 1995. Si el banco fuera tan gentil como lo fue con España, la fecha de graduación se pospondría, suponiendo que el PNB per cápita crezca a una tasa constante anual de 3%, hasta el año 2005; si se toma como base el caso finlandés, Brasil se graduaría, *ceteris paribus*, alrededor del año 2026.

TABLA I

PNB PER CAPITA AL MOMENTO DE GRADUACION

País	Fecha de Graduación	PNB Per Cápita US\$ (Precios 1970)
Nueva Zelandia	1969	2.350
Islandia	1971	2.340
Venezuela	1971	1.000
Finlandia	1972	2.530
Israel	1972	2.350
Irlanda	1973	1.600
España	1974	1.330
Singapur	1975	1.500
Grecia	1976	1.460

FUENTE: Computada del anexo 1, Graduation from the Bank memo, enero 6 de 1982.

Los países desarrollados y las organizaciones internacionales como el Banco Mundial se han mostrado reacios a discutir criterios de graduación más flexibles como sería el de adoptar un umbral de lento aumento equivalente a una proporción determinada del promedio del PNB de los países desarrollados (US\$10.320 a precios de 1980). Un proyecto interno del Banco Mundial de 1979 que sugería no continuar utilizando el umbral congelado de US\$1.000 (a precios de 1970) establecido en 1973 y reemplazarlo por un umbral flexible equivalente al 30% del promedio del PNB per cápita de los países desarrollados (US\$ 3.100 a precios de 1980) no obtuvo consideración por parte de la Junta Directiva. Adoptarlo significaría aumentar en alrededor de un 17% el um-

bral teóricamente aplicado en la actualidad pero, lo que es más importante, aumentará anualmente a una tasa del 30% del aumento del PNB per cápita de los países desarrollados, digamos cerca de un 1% al año.

Aunque no se ha registrado ningún caso de graduación de países menos desarrollados participantes en el GATT, y de hecho nunca se ha presentado un caso concreto ante la organización, esto no quiere decir que nunca se haya oído hablar de este concepto en el marco de los programas de SGP.

La graduación, definida oficialmente como "la remoción a discreción de países beneficiarios de la lista de SGP basado en una evaluación producto-por-producto"³⁹, ha sido aplicada sistemáticamente por el gobierno de EE.UU., y otros países importantes, que otorgan ventajas de SGP, parecen estar empezando a adoptar esta práctica.

Definida en esta forma, sin embargo, la graduación es sólo una nueva justificación para aplicar más medidas proteccionistas que erosionarán en gran medida los beneficios que los países en desarrollo pueden derivar de la operación del SGP. De hecho, a partir de su creación, los programas de SGP más importantes de EE.UU., la CEE y Japón —que, juntos, responden por el 90% del comercio total bajo este tipo de programa— se han visto plagados de salvaguardar proteccionistas. Una gran cantidad de "exclusiones obligatorias" se incorporaron a la legislación individual de SGP, que exceptuaban de las listas de productos aptos, a un gran número de productos agrícolas y manufacturas consideradas "sensibles a la importación". Más aún, especialmente en el caso de productos industriales, la aptitud real de un par específico producto-país estaba condicionada a que sus importaciones fueran inferiores al techo determinado por el país que otorgaba la preferencia —los llamados límites impuestos por la necesidad competitiva "contenida en la legislación de EE.UU."⁴⁰ La puesta en práctica de estas restricciones, al limitar la elegibilidad real de una gran cantidad de productos, tiene un efecto considerable en cuanto a los beneficios que los PEO derivan de estos SGP, como se aprecia en la Tabla II.

³⁹ Oficina del Representante del Comercio de EE.UU., *A Guide to the U.S. Generalized Systems of Preference (GSP)*, Washington, septiembre 1983, pág. 5.

⁴⁰ En el caso de EE.UU., un beneficiario del SGP perderá elegibilidad en relación a un producto si se excluye uno de los dos límites de necesidad

TABLA II

EROSION DE LOS BENEFICIOS DEL SGP
CAUSADA POR LAS BARRERAS PROTECCIONISTAS: 1980
(en millones de US\$)

País que otorga el SGP y tipo de producto*	Total Imports	Imports sujetas a Impuestos	Importaciones SGP	
			elegibles	Obtienen preferencias en la realidad
U.S.A.				
Agrícola	21.814	9.474	3.363	1.717
Industrial	48.667	44.354	10.948	5.591
C.E.E.				
Agrícola	19.808	8.653	3.288	1.880
Industrial	101.418	29.237	23.421	7.461
JAPON				
Agrícola	6.237	4.635	977	902
Industrial	22.877	7.987	7.510	4.083

*Se define como producto agrícola e industrial, respectivamente, a los productos incluidos en los capítulos 1-24 y 25-99 de la Nomenclatura ccc.

Fuente: C.R. MacPhee, *Evaluation of the Trade Effects of the Generalized System of Preferences*, UNCTAD, Special Committee on Preferences, TD/B/C.5/87, Ginebra, 19 de enero de 1984.

Los efectos que tendrían las aún mayores restricciones recientemente impuestas por la política de "graduación" de EE.UU., se pueden evaluar contra la data presentada en la Tabla II: tomando sólo 1981 y 1982, sus primeros dos años de operación, los productos de los 7 mayores beneficiarios que fueron excluidos del

competitiva: 50% del valor total de las importaciones totales de EE.UU. del producto, o un valor en dólares igual a US\$533 millones en 1982 y revisado anualmente seguía el incremento del PIB de EE.UU. En el caso de la CEE y de Japón, estos techos —que se aplica a todos los productos industriales— varían de acuerdo al producto y también se revisan periódicamente. Para una descripción detallada en cuanto a estas restricciones, ver T. Murray, *op. cit.*, Capítulo 5.

SGP, y que alcanzan a más de 100, representaban un valor comercial de US\$1.094 millones⁴¹, lo que equivale a un 22% del total del comercio que podía optar al trato preferencial en 1980.

V. CRITICAS A PRIORI DEL CONCEPTO DE GRADUACION

Las mayores críticas a priori que se le hacen al concepto de graduación se refieren, ya sea, a su imposición unilateral por parte de los países desarrollados, de modo que refleja una peligrosa tendencia a adoptar un estrecho enfoque bilateral en reemplazo del marco multilateral en el que tradicionalmente se consideró el trato especial a los países en desarrollo, o a la división arbitraria que afecta a determinados países en desarrollo y que es resultado de las limitaciones que involucra el aplicar un criterio único como umbral de graduación, que sería el PNB per cápita.

Graduación como Concepto Unilateral

La razón por la cual los países desarrollados pueden imponer políticas de graduación en asuntos financieros se debe, principalmente, a que ellos tienen control en la votación del BIDR. Esto no hace, sin embargo, que su acción sea menos unilateral —en el sentido que las políticas adoptadas no son resultado de una negociación en la cual participan todas las partes afectadas— ni menos frágil el concepto.

A pesar que no existe un procedimiento formal en el reglamento del GATT para graduar, sencillamente, a un participante de menor nivel de desarrollo, una decisión en ese sentido involucraría una deliberación de carácter colectivo. Aun la derogación del trato más favorable o diferencial otorgado bajo la Cláusula Habilitante a una parte contractual puede ser llevada a cabo después de consultas en la cual participen —si el interesado lo solicita, todas las partes contractuales⁴²—.

No obstante, como se describió en la sección anterior, EE.UU. ha establecido a partir de 1981, y otros países importantes que otorgan preferencias están estudiando implantar directivas para la “graduación” de pares producto-país de las listas de productos

⁴¹ U.S. Senate, Hearings, *cit.* pág. 8.

⁴² Ver párrafo 4 de la Decisión del GATT sobre Differential & More Favourable Treatment, Reciprocity & Fuller Participation of Developing Countries, *cit.*

incluidos en los SGP. Esto se efectúa sobre una base de carácter totalmente unilateral ya que el SGP es una concesión unilateral que no involucra ninguna obligación contractual por parte del país que otorga la preferencia. Se puede argumentar, sin embargo, que la "graduación" comprendida de este modo, constituye sólo una etiqueta diferente para las "salvaguardas" neo-proteccionistas en contra de la "desorganización del mercado" debido a importaciones "excesivamente competitivas" y un caso más de la erosión del sistema de mercado multilateral causada por actitudes defensivas bilaterales de mira estrecha adoptadas por los países industrializados.

Aunque los países desarrollados han enfatizado que su apoyo a las políticas de graduación está relacionado con intereses globales de más amplia visión, como lo es la necesidad de reservar los recursos para aquellos países que los necesiten más, resulta cada vez más obvio que esas posturas, tanto en la esfera comercial como financiera, se pueden explicar mejor en términos del propio interés antes que mediante argumentos de equidad. Las políticas recientes adoptadas por EE.UU. y que se relacionan con los BMD, dejan entrever claramente una reducción de las asignaciones de EE.UU. a los bancos, y es en este contexto que la graduación está siendo impuesta a los BMD⁴³: se graduará a los países para permitir que se reduzca la participación de EE.UU. en los BMD y no con el fin de liberar recursos para aquellos que los necesiten más.

El anteproyecto de ley del gobierno de EE.UU. para la renovación del SGP ahora ante el Congreso, propone explícitamente reducir a la mitad los límites de necesidad competitiva que rigen actualmente en el programa norteamericano y conceder poderes al Presidente para alzar este límite a su discreción. El objetivo de estas propuestas es, obviamente, transformar las concesiones —o, más bien, la amenaza de retiro— del SGP en un elemento sujeto a convenio bilateral en las negociaciones comerciales con beneficiarios SGP⁴⁴.

⁴³U.S. Participation etc., *cit.*, págs. 8 - 11.

⁴⁴Como lo expresó ante el Comité del Senado el Representante del Comercio de EE.UU., al reconsiderar cómo la graduación de un par producto-país se vería afectada por el criterio de necesidad competitiva, "el Presidente podría tomar en cuenta los varios factores que se incluyen actualmente en el estatuto actual y los procedimientos administrativos. Uno de los factores involucra el grado en el cual el país beneficiado ha garantizado a los EE.UU. el acceso razonable y equitativo a sus mercados". Declaración del Embajador W. E. Brock en *U.S. Senate Hearings*, *cit.* pág. 8.

Graduación como Concepto Arbitrario

Las críticas que se han hecho al concepto de graduación por su falta de flexibilidad o falta de simetría nunca se han visto respondidas en forma adecuada. ¿Por qué existe un solo umbral? ¿Por qué un procedimiento todo o nada en vez de uno gradual? Lo esencial del asunto es la resistencia que oponen los países recién graduados, o a punto de graduarse, a ser tratados como parte de un grupo homogéneo que los coloca junto con los super-ricos en virtud de una política que se basa en poner énfasis en su heterogeneidad con respecto a otros países en desarrollo. La injusticia de tales políticas ha dado lugar a sugerencias retaliatorias —pero no muy realistas— que proponen que para que haya simetría, se debe establecer un proceso de super-graduación que garantice que los países super-ricos contribuyan de manera más adecuada al crecimiento de los países en desarrollo. Pero el objeto de implementar una nueva clasificación debe ser enfocado hacia dar mayor flexibilidad a las políticas de préstamos de los BMD y a las políticas comerciales de los países industrializados y no que se considere como un argumento de los del hemisferio norte para demostrar que el modelo Norte-Sur está pasado de moda, en un afán de socavar los lazos políticos relativamente cálidos, que existen entre los países del Grupo de los 77. Efectivamente, la unidad política del Grupo a partir de los años 60 se debe más a una visión compartida de las deficiencias del orden económico internacional que a su homogeneidad económica.

Las especulaciones en cuanto a la adopción de un criterio menos estricto pone en relieve las limitaciones que impone el uso de una taxonomía de graduación basada en el aspecto financiero. A través de la graduación, la economía mundial se dividiría en países desarrollados (incluyendo a los graduados), países en desarrollo (con acceso a los préstamos duros del Banco Mundial) y países en desarrollo de bajos ingresos (con acceso al crédito blando de la AID o a una mezcla de fondos provenientes del Banco Mundial/AID)⁴⁵. Una taxonomía adecuada tomaría en

⁴⁵ Según la terminología del Banco Mundial, los países de altos ingresos tenían un promedio PNB per cápita de US\$2.490 en dólares 1981 y países de ingresos medios bajos promediaban un PNB per cápita de US\$850. Las economías de mercados industrializados promediaban un PNB per cápita de US\$11.120 el mismo año. En contraste, las economías de bajos ingresos promediaban un PNB per cápita de US\$270.

cuenta no solamente el PNB per cápita actual sino que, también, otros indicadores económicos y sociales nombrados anteriormente, el acceso a recursos naturales y las diversas condiciones institucionales⁴⁶. Los países en desarrollo deberían dividirse en, al menos, cuatro grupos principales: los países extremadamente pobres, los países en desarrollo que no cuentan con una base mínima de recursos naturales, aquellos que tienen una base adecuada de recursos que debería hacerlos viables en el largo plazo con relativamente menos ayuda proveniente del resto del mundo, y las plataformas de exportación, dada la carencia de un mercado interno de importancia así como vínculos especiales con los países desarrollados.

Las críticas no se refieren sólo al concepto “teórico” de graduación, sino que se aplican también a las dificultades que existen para definir un punto gatillante variable que haga del concepto algo operacional. El Banco Mundial ha utilizado el umbral del PNB per cápita como punto gatillante que indica la revisión del caso de un país y el desarrollo de un “programa de graduación, que acabe con los préstamos, sujeto al acceso a mercados de capital en condiciones razonables y al grado de progreso que hayan alcanzado para establecer instituciones claves para el desarrollo económico y social”⁴⁷. Otras declaraciones son menos cuidadosas ya que, a pesar que se encuentran admisiones conciliatorias en el sentido que “el acceso a los mercados de capitales puede cambiar dramáticamente por circunstancias ajenas al control del país”, se afirma que “la experiencia ha demostrado que, cuando los países alcanzan un nivel gatillante en cuanto al PNB per cápita, es probable que ya hayan logrado acceso a mercados de capital privado⁴⁸.

El PNB per cápita tiene varias limitantes. Dado el mismo nivel de PNB per cápita, diferentes países pueden tener características bastante heterogéneas; algunos países a punto de graduar-

⁴⁶ Sería un error, por ejemplo, tratar de fomentar en América Latina el surgimiento de plataformas de exportación al estilo del sudeste asiático, ya que existen realmente límites relacionados con la mantención de un equilibrio relativo entre empresas nacionales —empresas extranjeras que sería muy difícil de manejar, un endurecimiento de las políticas de los países desarrollados con intenciones de debilitar la situación de las empresas nacionales, es probable que sea contraproducente en el largo plazo.

⁴⁷ *World Bank Annual Report*, 1982, pág. 35.

⁴⁸ *Graduation from the Bank Memo*, pág. 3.

se tienen indicadores económicos y sociales que semejan a los de países en desarrollo que no tienen encima la amenaza de una inminente graduación, especialmente en lo que se refiere a la distribución del ingreso.

En el caso de las preferencias comerciales, la aplicación de un umbral único de PIB per cápita está sujeto a aún mayores objeciones. En este caso, la mayoría de los argumentos en favor de la graduación están relacionados con la competitividad de ciertas líneas de productos. Esto, sin embargo, es de escaso consuelo para aquellos dispuestos a establecer un criterio objetivo de graduación ya que no hay todavía una definición objetiva de la "necesidad competitiva" o del concepto de "Desorganización de mercado" que no involucre algún tipo de argumento proteccionista.

Un criterio basado en una nueva serie de indicadores sociales o económicos sería, en principio, menos objeto de críticas que la simple consideración estadística del PNB per cápita. Pero este criterio tendría el grave inconveniente, desde el punto de vista de los países interesados en que se adopte un procedimiento de graduación en el corto plazo: estaría sujeto a negociación ya que no hay una respuesta simple en cuanto a la ponderación que se utilizará para determinar un índice que sirva como criterio de graduación. Una vez que se inicien las negociaciones, el problema tendrá que ser discutido políticamente.

VI. LOS COSTOS DE GRADUACION

En esta sección se tratan los costos de graduación para un país en desarrollo desde el punto de vista financiero y comercial, y se intenta hacer un cálculo de tales costos para Brasil en base a escenarios hipotéticos de graduación del Banco Mundial y de los programas de SGP más importantes. También se señala que la graduación conlleva efectos de "boomerang" que son significativos para los países desarrollados.

Los costos relacionados con la graduación del Banco Mundial y de los SGP de importancia constituyen, lejos, las más grandes pérdidas que experimentarán los países en desarrollo. Comparado con éstos, la magnitud de los otros costos de graduación, como lo son por ejemplo aquellos relacionados con la reducción de la asistencia técnica otorgada por los programas de desarrollo de las N.U. que resultaren de la concentración de recursos en paí-

ses en desarrollo aún más pobres, no es muy significativa⁴⁹.

Los Costos de Graduación del Banco Mundial: el caso de Brasil

¿Cuáles son los costos que implica la graduación financiera? Suponiendo que —como lo sugiere el Banco Mundial— exista en realidad la posibilidad de pedir prestado a los mercados de capital privado sumas equivalentes a los préstamos sustituidos del Banco Mundial, los costos de graduación se refieren a los costos directos ocasionados por los pagos de tasas de interés más altas y los costos indirectos debido al deterioro del perfil de la deuda externa, ya que las condiciones del Banco Mundial tienden a ser más favorables que el promedio de préstamos privados (períodos más prolongados de gracia y de amortización).

Es más sencillo calcular los costos directos que los indirectos. La Tabla III muestra la diferencia que existe entre las tasas de interés del mercado y las del Banco Mundial en los últimos años: los costos de graduación dependerían, entre otros factores, de las características del perfil de la deuda y del año de la graduación. Ya que el Banco Mundial modificó su política recientemente e introdujo una nueva tasa de interés variable para su política de préstamos, en contraste con su política de tasa de interés fija —aunque cada vez más frecuentemente revisada— aplicada hasta mediados del año 82, los países que se graduaron antes de 1978-1980 perdieron grandes sumas de dinero ya que los costos del pago de los intereses sobre préstamos comerciales aumentó en un 15% o más que los intereses del banco que permanecieron alrededor del 8%.

⁴⁹Esto se puede verificar comparando los cálculos hechos de posibles pérdidas que ocasionaría la graduación a Brasil del Banco Mundial y del SGP detallado más adelante con gastos anuales UNDP para 1981 de US\$8-9 millones, *Statistical Annex, Annual Report of the Administrator for 1982*, UNDP Governing Council DP/1983/6/Add.4, 28 abril, 1983.

TABLA III

PRESTAMOS DEL BANCO MUNDIAL A BRASIL, 1974 - 1983

Año Fiscal que Finaliza el 30 de junio de	Préstamos Aprobados US\$ 10 ⁶ *	Ponderación Equivalente a la Tasa de Interés Promedio (%) *	L I B O R 6 Meses (%) *****	Spread Brasilerio (%) *****
1974	242	7,25	10,2	1,1
1975	426,5	8,14	6,6	1,7
1976	498	8,55	5,4	1,9
1977	425	8,42	7,6	2,0
1978	755	7,49	12,5	1,7
1979	624	7,51	14,8	1,0
1980	695	8,25	16,4	1,3
1981	844	9,35	16,7	2,3
1982	722,1	11,60**	13,4	2,3
1983	1.475,5	—	9,9	2,3

* *World Bank Annual Report*, several years.

** Un impuesto inicial de un 1,5% del valor total del préstamo se implantó a principios de 1982, reducido a 0,75% en diciembre y a 0,25% en marzo de 1983.

*** Tasa variable: antes del 1/1/83: 11,43%; 1/1/83 al 30/6/83: 10,97%; después del 30/6/83: 10,47%.

**** *Conjuntura Económica*

***** P.N. Batista, Jr., *op. cit.*, pág. 118 y S. Edward, LDC's Foreign Borrowing and Default Risk: An Empirical Investigation 1976-1980, NBER, *Working Papers* No 1172.

Después de la adopción de un sistema de tasa de interés variable a los préstamos, las pérdidas que experimenten los países graduados tienen que ser de un monto mucho menor. El Banco cobra un spread de 0,5% sobre sus costos de préstamos (en parte real, en parte estimados); esto se debe comparar con spread reales "normales" de al menos 4%⁵⁰ en el caso de los préstamos de Brasil, después de 1981, en el sector privado. En el caso de un préstamo hipotético de, digamos, 2 años de gracia y 10 años de amortización y, suponiendo una tasa LIBOR estable de 10%, hay un elemento de donación de más de un 17% (mientras más bajo, mayor es el LIBOR presunto) del monto nominal del préstamo⁵¹.

Los costos "indirectos" implícitos en no estar calificado para optar a los préstamos que otorga el Banco Mundial son muy difíciles de calcular, pero no se puede decir que sean insignificantes, ya que las condiciones del Banco Mundial (en cuanto a períodos de gracia y de autorización) son mejores que los que ofrecen aquellos típicos de préstamos alternativos y que afectan, por lo tanto, el perfil de la deuda externa y *ceteris paribus*, el costo del servicio de la deuda⁵². Está además, el costo que implica la pérdida de una mejor imagen como merecedor de crédito que el mercado le puede otorgar a un país que recibe préstamos del Banco Mundial.

La primera inicial del análisis que se basa en los costos de interés comparativo —como sugiere el Banco Mundial, existe realmente la posibilidad de pedir prestado en los mercados de capitales internacionales para sustituir los préstamos del Banco Mundial— es un poco fuerte. De hecho se puede dar el caso que haya un bloqueo de la fuente de préstamo alternativo, no importa el spread que el país en cuestión esté dispuesto a pagar. La pregunta principal entonces no se refiere al acceso que se tenga a los préstamos equivalentes a la reducción experimentada por el financiamiento proveniente del Banco Mundial con motivo de

⁵⁰En cuanto a spreads brasileiros "reales" sobre LIBOR, ver P. Batista Jr., *Mito e Realidade da Dívida Externa Brasileira*, Río de Janeiro, 1983, pág. 120.

⁵¹Acceso a los préstamos del BID involucra ventajas similares para Brasil, aunque el monto total de los préstamos alcanza más o menos un cuarto de los préstamos IBDR. Es poco probable, sin embargo, que se adopte un sistema de graduación de tipo-IBDR en un futuro próximo.

⁵²Ver S. Edwards, *op. cit.*, donde se estudia la relación entre el spread y sus variables explicadas en una regresión trascendental de 19 países para 1976 - 1980.

la graduación: el asunto crucial se relaciona con la disponibilidad y no con los costos comparativos de préstamo.

Si supiéramos que Brasil se hubiera graduado antes de enfrentar la crisis reciente de la balanza de pagos, la contracción de préstamos externos involucraría un alto costo en cuanto a la baja del nivel de actividad debido a que las importaciones tendrían que reducirse aún más. Cálculos generales sugieren que mayores reducciones en las importaciones causarían una caída de un 1% del PNB por cada US\$500 millones que se reduzca el monto de las importaciones⁵³. Haciendo abstracción de las complicaciones —relacionadas con la discontinuación por etapas y la divergencia entre el total de préstamos aprobados y los gastos reales— y suponiendo que el Banco Mundial otorgue alrededor de US\$1,5 mil millones en 1984⁵⁴, la reducción de tales préstamos implicaría una baja del PNB de casi un 3%, además de lo ya calculado.

Los Costos de Graduación de los Programas de SGP más Importantes: el caso de Brasil

Los costos de graduación comercial son resultado de la eliminación del SGP que efectúan los países que lo otorgan. Con costo de graduación de un producto específico de un país en desarrollo de un programa de SGP se incurren mediante la baja que experimentan las exportaciones del producto graduado al país que otorga el SGP debido a la pérdida de la ventaja en cuanto a competitividad de precio que se obtenía a través de un programa preferencial liberado de impuestos⁵⁵.

El efecto del precio y la caída general de las importaciones experimentadas por el par producto-país graduado con relación al país donante se puede desglosar, para analizarlo, en un efecto de Contracción Comercial, resultado de la sustitución por producción interna, y en un efecto de Diversión Comercial, debido a la sustitución de las importaciones provenientes de otras fuentes.

⁵³Ver M. de P. Abreu y M.H.T.T. Horta, *Demanda de Importações no Brasil, 1960-1980: Estimaciones Agregadas e Desagregadas por Categoría de Uso e Projeções para 1982, Texto para Discussão Interna, Nº 48, IPEA/INPES, Río de Janeiro, 1982.*

⁵⁴Este corresponde a alrededor de 25% de la transferencia neta de recursos presupuesta e implícita en el programa de ajuste brasileiro para 1984.

⁵⁵Algunas importaciones bajo SGP no son liberadas de impuestos según algunos esquemas. Estos, sin embargo, constituyen una pequeña fracción de las importaciones totales de SGP según tales esquemas.

Basada en la premisa comúnmente sostenida de infinita elasticidad de oferta por parte de los países exportadores que otorgan la preferencia, el efecto de Contracción Comercial producido por la graduación de un producto clase i , se puede expresar de la siguiente forma:

$$CC_i = e_i a_i U_i^0 m_i \quad (1)$$

donde:

e_i = representa la elasticidad del precio de las importaciones del producto clase i ,

a_i = es la ventaja en la competitividad del precio perdido por el cambio de arancel _{i} NMF de un producto que antes se importaba liberado del pago de impuestos bajo el SGP⁵⁶

U_i = son las importaciones del producto clase i provenientes del país graduado, y

m_i = el porcentaje de las importaciones del producto clase i del país graduado que efectivamente gozaba de trato de SGP liberado de impuestos antes de la graduación.

El efecto de Diversión Comercial se puede calcular utilizando un índice de elasticidad de precios cruzado por la sustitución de las importaciones de productos clase i por productos preferenciales o no-preferenciales provenientes de otras fuentes en los mercados E_i , del país que otorga el SGP, definido como:

$$E_i = \frac{\frac{M_i m_i}{MO S_i}}{\frac{M_i m_i}{MOS_i^0}} \cdot \frac{1}{C_i} \quad (2)$$

⁵⁶Nótese que esto representa un porcentaje de la variación del precio de importación-más-coste de arancel de las importaciones de productos clase i provenientes del país graduado.

donde MOS_i representa las importaciones del producto clase i provenientes de otras fuentes. Teniendo en cuenta que, por definición, la Diversión Comercial se puede expresar así:

$$DC_i = M_i m_i - M_i m_i = MOS_i - MOS_i^o \quad (3)$$

y, al sustituir (2) por (3), resulta que el efecto de Diversión Comercial se puede calcular:

$$DC_i = \frac{(1-S_i) S_i E_i a_i m_i}{1 + S_i m_i (E_i a_i + 1) - 1} \cdot MD_i \quad (4)$$

donde:

S_i es el porcentaje de las importaciones provenientes del país que se gradúa expresado en términos del total de las importaciones del producto clase i por parte del país que otorga el SGP

MD_i representa el total de las importaciones del producto clase i efectuadas por el país que otorga el SGP.

La metodología expresada anteriormente se puede aplicar para calcular la pérdida total de comercio que se le puede ocasionar a un país en desarrollo de gran tamaño como Brasil mediante la graduación de sus exportaciones preferenciales a través de la sumatoria de las pérdidas incurridas por todos sus productos aptos para recibir trato preferencial en virtud del SGP.

Una estimación precisa de este efecto se debe basar en cálculos efectuados a nivel agregado más bajo —si es posible, al nivel de la línea arancelaria. Sin embargo, el orden de la magnitud de las pérdidas involucradas se puede obtener tomando en cuenta solamente dos amplias categorías —agrícola e industrial— de exportaciones brasileras para las cuales se pueden calcular los parámetros relevantes utilizando los datos para los promedios anuales del comercio efectuado en 1979.

Los resultados de tales cálculos se presentan en la Tabla IV. Se calcula que el efecto total de la graduación de los 3 mayores SGP representarían una pérdida de alrededor de 2,83% del valor total de las exportaciones brasileras. Si esto se aplica a los datos comerciales de 1983, sumaría una pérdida total anual de US\$345

millones a precios de 1983.

El costo de graduación para los países desarrollados

Como ya se ha visto, la graduación financiera involucra, aun en las mejores circunstancias, pagos más altos de intereses y deterioro en el perfil de la deuda externa de los países en desarrollo. La graduación comercial, por otra parte, tiene por resultado la reducción de las exportaciones efectuadas por esos países a la combinación del efecto de contracción comercial y de diversión comercial.

TABLA IV

BRASIL: 1979

PERDIDAS COMERCIALES DEBIDO A LA GRADUACION DE
ESQUEMAS DE SGP DE IMPORTANCIA
(en miles de US\$)

Donante de SGP y Clase de producto	Contracción Comercial	Diversión Comercial	Pérdida Comercial Total
EE.UU.			
Agrícola	9.231	10.494	19.725
Industrial	88.181	37.917	126.098
Total	97.412	48.411	145.823
CEE			
Agrícola	24.161	64.530	88.691
Industrial	7.760	10.061	17.821
Total	31.921	74.591	106.512
JAPON			
Agrícola	2.884	5.653	8.537
Industrial	6.189	4.963	11.152
Total	9.073	10.616	19.689
TOTAL			
Agrícola	36.276	86.777	116.953
Industrial	102.130	52.941	115.071
T O T A L	138.406	133.618	272.024

Fuente: Cálculos de los autores. Las fuentes utilizadas para calcular los parámetros relevantes y las variables fueron los siguientes:

- Mi — 1979 *World Trade Annual*, preparado por Statistical Office of the U.N., Vols. I al V, Walker & Co., New York.
- MDi— *Idem*.
- ai — Calculado utilizando ponderaciones de las importaciones brasileñas y aranceles promedio otorgados por países donantes pre-Conversaciones de Tokio encontradas en A.J. Yeats, *Trade Barriers Facing Developing Countries*, MacMillan, London 1979, Tabla 4.3, págs. 76-77. La baja del arancel promedio desde las Conversaciones de Tokio debieran hacer que los efectos de esta Tabla estén *levemente* sobre estimados.
- mi — Para los SGP de EE.UU. y Japón, datos para Brasil de la UNCTAD, Trade & Development Board, *Replies Received from Preference Giving Countries*. Para la CEE se utilizó un promedio para todos los países beneficiarios presentando en Tabla 2.
- ei — Promedio de la elasticidad de las importaciones para EE.UU, CEE y Japón presentado en W. Cline et al., *op. cit.*, pág. 58.
- Ei — Sustitución de elasticidad de B.G. Hickman y L.J. Lan, *Estimates y Elasticity Substitution for Commodity Imports Disaggregated according to Project Link Classification*, memo, Stanford University, agosto 1974, presentado en W. Cline et al., *op. cit.*, págs. 62-63.

Al agregar los datos de comercio, productos "agrícolas" son aquellos incluidos en los capítulos 1 al 24 de la Nomenclatura CCC y la División SITC 0, 1, 2 y 4, en tanto que "industriales" son aquellos incluidos en los capítulos 25 al 99 de la NCCC y las Divisiones SITC 3 y 5 a 8.

En un período de normalidad en el mercado crediticio mundial, tales pérdidas anuales de intercambio extranjero podrían ser compensadas, en principio, por un mayor nivel de endeudamiento: el deterioro en la cuenta corriente de la balanza de pagos se compensa con mejores resultados en la cuenta de capital. A partir de mediados de 1982, sin embargo, este acomodo se ha transformado en un imposible para muchos países que son candidatos para la graduación. Los aumentos en el costo de la deuda externa y las bajas en las exportaciones deben ser compensadas, no mediante cuentas de capital "mejoradas", sino que a través de profundas modificaciones en la cuenta corriente, logradas en gran medida, a través de la imposición de controles más estrictos de importación. Tales restricciones a la importación deberán, obligadamente, estar asociadas con una baja en la productividad, especialmente en el caso de los países semi-industrializados que dependen en gran medida de la importación de bienes interme-

dios. Esto sucede además de la baja de las importaciones y está relacionado con la menor actividad en el campo de la macro-economía inducida por las políticas de ajuste, diseñadas para "solucionar" los problemas de la balanza de pagos que han sido creados por las repentinas modificaciones de las reglas del juego en el mercado financiero internacional de 1982.

La contracción de las importaciones de los países en desarrollo tendrá, por cierto, un impacto desfavorable directo en sus proveedores. En el caso de Brasil se espera —suponiendo que la reducción comercial no afecte la composición de las importaciones brasileras en cuanto al país de origen— que las importaciones provenientes de los países desarrollados disminuirán en alrededor de un 50% del total de la reducción de las importaciones. Una graduación instantánea en el campo financiero sin instituciones de préstamo alternativo involucraría, entonces, como costo directo, una reducción de US\$750 millones de las exportaciones de los países desarrollados a Brasil, en tanto que la graduación instantánea de todos los programas de SGP arrasaría con US\$180 millones más⁵⁷.

A estos costos se le deben sumar los costos indirectos en que incurrirían los países desarrollados y que se relacionan con la caída de las importaciones brasileras de otros países en desarrollo que afectará sus niveles y, también, sus importaciones de los países desarrollados⁵⁸. En ambos casos habría que considerar los

⁵⁷Esto, por supuesto, lo conciben los dictadores de la política en los países desarrollados. Ver, por ejemplo, la respuesta del Embajador Brock al Senador Dole en Renewal of SGP Hearing before the Subcommittee on International Trade of the Committee on Finance, US Senate, 98th Congress, 1st Session, 4 de agosto 1983: "La eliminación total de los países beneficiados de los SGP en este momento no sólo haría caso omiso de las necesidades de desarrollo de los beneficiarios afectados, sino que se opondría a los intereses económicos de EE.UU. . . . Los 7 mayores beneficiarios del SGP compraron en 1982 más de US\$30 mil millones en exportaciones de EE.UU., lo que representa un 15% del total de las exportaciones de EE.UU. Quizás, aún más importantes las exportaciones de EE.UU. a los mayores beneficiarios creció a una tasa anual de 14,7% durante el período 1976-82, comparado con la tasa de crecimiento de 9,6% registrado en las exportaciones de EE.UU. a los países desarrollados".

⁵⁸Las economías americana y japonesa son especialmente dependientes de la demanda de importaciones de países de bajo desarrollo que representan un 59% y un 51% respectivamente del total de sus exportaciones. La CEE, por otra parte, depende bastante del intra-comercio que representa un 54% del total de sus exportaciones.

efectos secundarios: menor exportación por parte de los países desarrollados significa un nivel más bajo de actividad y una reducción en la demanda por importaciones, baja en el precio mundial de bienes y mayor deterioro de la balanza de pagos de los países en desarrollo.

Quizás no quede bien comprendido en amplias esferas de los países desarrollados que el flujo de recursos reales *desde* países en desarrollo a contar de 1982 —en oposición a un flujo considerable de recursos reales *hacia* estos países en el período anterior— es posible mediante la creación de un gran excedente comercial con los países desarrollados, y que este constituye el único modo posible —descontando una reducción en el pago de interés— de adaptarse a las nuevas condiciones de los mercados de capital privado.

En el caso de países como Brasil, que dependen en forma crucial de la importación de petróleo, es difícil imaginar que, en un futuro próximo, será posible reducir sus déficits de comercio bilateral, especialmente con los exportadores de petróleo en el Medio Oriente. La única manera de mejorar la balanza de pagos agregada para poder compensar la contracción experimentada por los influjos de capital, es, entonces, aumentar los excedentes comerciales u otros mercados que no sean los de exportadores de petróleo. Ya que otros países en desarrollo están pasando, en general, por la misma situación que Brasil, esto quiere decir que los excedentes comerciales bilaterales deberán ser generados en los mercados de países desarrollados.

Es así que la adopción de políticas de graduación en un futuro previsible probablemente perjudicará no solamente a las economías de los países directamente afectados sino que también a otros miembros de la comunidad internacional. Resulta irónico que las políticas económicas exteriores de los países desarrollados que pretenden defender el liberalismo económico se constituyan en una amenaza para el sistema multilateral de cuyo funcionamiento depende la rapidez de la recuperación de la economía mundial. Si las razones basadas en la justicia no bastan para imponer moderación a las políticas de graduación, el propio interés debería ser el llamado a imponer límites a los costos que tales políticas suponen para toda la economía mundial.

VII. CONCLUSIONES

1. El surgimiento del concepto de graduación implica aban-

donar la premisa principal de las relaciones económicas Norte-Sur vigente hasta fines de la década de los años 60, es decir que, debido a sus especificidades económicas, algunos países en desarrollo debían tener derecho a recibir un trato especial, diferenciado y más favorable. El surgimiento del concepto graduación se explica mejor en términos de una visión cada vez más estrecha de las relaciones multilaterales por parte de los países desarrollados que por una real necesidad de obtener una mejor asignación de los beneficios derivados de este trato preferencial, para que sean aprovechados por los países en desarrollo de menor grado de desarrollo.

2. Aun cuando el concepto de graduación está definido ampliamente y no puede ser traducido a un procedimiento sin ambigüedades, esto no ha sido obstáculo para que sea aplicado en las esferas de acuerdos de SGP y préstamos duros del Banco Mundial. Sin embargo, a pesar de su aplicación en la práctica, el concepto de graduación enfrenta un problema de legitimidad ya que constituye una especificidad que —recalcando las diferencias entre los países en desarrollo— ha sido impuesta por los países desarrollados. Estos intentos efectuados para imponer una especificidad resultan inaceptables, ya que atentan contra el mismo objetivo operacional del concepto de especificidad que es, como se estableció al principio de la Sección II, realzar la cooperación. Esta es la base de las dos más grandes críticas que se le hacen, a nivel puramente *a priori*, la aplicación práctica del concepto graduación, vale decir, que es tanto unilateral como arbitraria. Unilateral, porque se ha aplicado sin que se lleven a cabo negociaciones entre todas las partes afectadas. Arbitraria, porque se ha basado en un criterio excesivamente simplista en lo que concierne a la definición de un umbral entre lo que es desarrollo y subdesarrollo.

3. La definición de normas mutuamente aceptadas para la aplicación del concepto graduación presupone, por lo tanto, negociaciones y consultas que incluyen a los países en desarrollo.

Estas deberán efectuarse a dos niveles distintos. Primero y más importante, las especificidades en cuestión pueden tener relevancia para la aplicación significativa del concepto en las diversas áreas donde ha surgido, deberán ser definidas en negociaciones Norte-Sur de tal modo que se conserve la identidad básica desarrollada por el Grupo de los 77. Una posible agenda para tales negociaciones podría incluir, como lo sugirió Helio Jaguaribe, la reserva de las donaciones financieras para beneficio exclusivo de

los países de más bajo nivel de desarrollo que también tendrían preferencia —aunque no exclusividad— para optar a la distribución de los préstamos y a la asistencia técnica otorgados por los bancos multilaterales. Los países menos pobres entre los países en desarrollo tendrían, a su vez, acceso asegurado a los mercados OCDE y, sobre una base *ad hoc*, a la asistencia técnica y a los préstamos otorgados por los BMD para proyectos sociales que cumplan con los requisitos y cuya factibilidad dependa del acceso que se tenga a estos tipos de asistencia.

En forma complementaria, se deberían llevar a cabo negociaciones Norte-Sur dentro del marco de las organizaciones multilaterales para definir criterios objetivos de aplicación, o procedimientos para la negociación que estén guiados a eliminar las actuales posibilidades de aplicar la graduación de manera arbitraria y unilateral.

4. Estas negociaciones deben tomar en cuenta que hay grandes costos involucrados en la graduación de países en desarrollo tanto para estos países como para sus proveedores más importantes. Los mayores costos derivan de la diversión y la contracción comercial debido a la pérdida del status de SGP así como a la consecuente inaccesibilidad a los préstamos del Banco Mundial. Los costos en los que incurren proveedores de los países que se gradúan se ven aumentados considerablemente por las dificultades actuales que enfrenta la mayoría de los países en desarrollo en lo que se refiere a su acceso a mercados de capital privado. Cálculos aproximados para el caso de Brasil indican que, en las actuales condiciones, una graduación abrupta del Banco Mundial y de los programas de SGP más importantes, redundará en una reducción del ingreso por intercambio extranjero del orden de los US\$1.850 millones de dólares en 1983. Esto, a su vez, involucraría una reducción de las importaciones de Brasil, provenientes de los países desarrollados, de aproximadamente US\$930 millones.

Aunque el Banco Mundial reaccionó en forma positiva a las nuevas condiciones de la economía mundial a partir de mediados de 1982 doblando, prácticamente el total de sus préstamos a Brasil, no hubo una reformulación explícita de las normas aceptadas en cuanto a la graduación en el banco o en otras esferas donde se ha escuchado hablar del concepto. Cabría esperar, sin embargo, que, dadas las condiciones económicas mundiales actuales, el propio interés prevalezca y que la imposición de la graduación sea propuesta, entonces, indefinidamente.