

Productos básicos y manufacturas

Negociaciones entre los países en desarrollo y el mundo industrializado

GUY F. ERB*

Hace tiempo que los países en desarrollo exportadores de materias primas y bienes manufacturados pugnan por la adopción de medidas internacionales que tiendan a reorganizar los mercados de materias primas y a liberar el comercio de bienes manufacturados. Aunque el progreso hacia resultados aceptables para ambas partes ha sido limitado, la capacidad económica y la habilidad de negociación de los países del Tercer Mundo, cada vez mayores, están dando un nuevo tono a las negociaciones comerciales internacionales. Nuevas formas de relaciones económicas y políticas replazan a las relaciones de "ayuda", antes predominantes, y los temas comerciales plantean algunos de los problemas más difíciles de resolver en la confrontación Norte-Sur. Empero, por más espinosos que resulten, ambas partes deben enfrentarse a ellos, puesto que las dos dependen del funcionamiento eficaz de los sistemas de comercio mundial.

En 1977, mediante amplias negociaciones se comienza a analizar las políticas de productos básicos, y se harán nuevos esfuerzos por impulsar las conversaciones multilaterales sobre las barreras, arancelarias y no arancelarias, al comercio. En Ginebra, bajo los auspicios de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), se examinarán varios temas referentes a productos básicos, que incluirán acuerdos sobre productos específicos y reservas reguladoras.¹ Los países participantes tratarán de cerrar la brecha tradicional entre las actitudes y políticas de los productores y las de los consumidores de materias primas. Los exportadores y los importadores de estos bienes han discutido durante largo tiempo las ventajas y los inconvenientes de los acuerdos internacionales sobre productos básicos, pero sus esfuerzos han tenido muy pocos resultados.

* Miembro titular del Overseas Development Council. Este artículo se basa en un trabajo titulado *Trade Negotiations on Two Fronts: Manufactures and Commodities*, Overseas Development Council, Washington, 1977 (en prensa). Los puntos de vista que aquí se expresan son del autor, y no necesariamente los de la institución a la cual pertenece. [Traducción del inglés de Rubén Svirsky].

1. Las reservas reguladoras de productos básicos se crean para amortiguar las fluctuaciones de los precios. Se compra determinado producto cuando su precio es bajo y se vende cuando aumenta.

Sin embargo, hay por lo menos una razón para que las negociaciones actuales tengan mayores posibilidades de éxito. La discusión de nuevos enfoques sobre los acuerdos de productos básicos y de un fondo común para financiar las reservas reguladoras se debe, en gran parte, al vínculo establecido entre los miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y los países en desarrollo que no lo exportan. Por lo común, estos últimos han apoyado las líneas generales de las propuestas más recientes sobre mercancías básicas, aunque todavía deben demostrar que son capaces de superar unidos la prueba de la discusión interna sobre los costos y los beneficios de financiar un fondo común. Es dudoso que los países desarrollados hubieran aceptado emprender negociaciones serias sobre productos básicos, si los miembros de la OPEP no hubieran indicado su apoyo a estas iniciativas, y si los otros exportadores de productos primarios no hubiesen mantenido una posición unificada. El apoyo de la OPEP no garantiza, en manera alguna, el resultado venturoso de las negociaciones, pero supone un incentivo para que los países industrializados negocien en un sector en el cual, previamente, no habían estado dispuestos a asumir compromisos.

En contraste con su resistencia a negociar sobre políticas de productos básicos, los países desarrollados han emprendido con más seriedad las negociaciones multilaterales sobre la liberación del comercio de manufacturas. Estas negociaciones, que también tienen lugar en Ginebra, son auspiciadas por el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), aunque no están limitadas a los miembros del GATT. Muchos países en desarrollo participan en forma activa e importante en las actuales discusiones comerciales, pero el determinante principal de su resultado será la negociación entre Estados Unidos, los países de la Comunidad Económica Europea (CEE) y Japón. Aun así, la participación de los países en desarrollo, cuyas exportaciones de manufacturas constituyen uno de los renglones más dinámicos del comercio mundial, plantea algunos problemas a Estados Unidos y a otras naciones industrializadas que, en principio, están comprometidas con la continuación del proceso de liberación del comercio mundial.

Como la disminución de las barreras comerciales los ha beneficiado en el pasado, los consumidores y los comerciantes de los países desarrollados también aprueban que continúe el proceso de liberación, aunque suelen pensar en productos distintos. Quienes elaboran las políticas de las naciones de Occidente destacan las ventajas generales derivadas de las concesiones multilaterales que fueron la base de las negociaciones arancelarias posteriores a la segunda guerra mundial, pero a menudo les resulta difícil poner en práctica su compromiso de lograr un comercio mundial más libre. Esto se debe a que, cuando se llega a la negociación de productos específicos, los grupos de presión industriales y sindicales de sus propios países, temerosos de resultar perjudicados por los cambios en el comercio y en la producción mundiales, se oponen a las concesiones arancelarias y no arancelarias a otros. En el mundo industrializado sigue siendo fuerte la oposición de los trabajadores al aumento de la importación de ciertas manufacturas, a pesar de que varios países han puesto en práctica algunas medidas de "adaptación" tendientes a compensar el efecto del comercio sobre los trabajadores y las empresas. En la práctica, ha resultado difícil resarcir de manera aceptable a los trabajadores de las industrias afectadas por la importación, al mismo tiempo que otras naciones, así como los consumidores y los importadores de su propio país, resultan beneficiados. A menudo se consideran inadecuadas las oportunidades de capacitación o de reubicación, así como las prestaciones en dinero, cuando se las ofrece como compensación de los efectos que tiene la pérdida del trabajo sobre las posibilidades de empleo de los trabajadores, los vínculos familiares y las afiliaciones sindicales.

En Estados Unidos, por ejemplo, importantes grupos, tanto sindicales como industriales, se oponen a una liberación ulterior del comercio, a pesar de que el programa de "adaptación" para trabajadores y empresas se ha ampliado significativamente desde la aprobación de la Ley de Comercio de 1974. Los gastos de este programa han crecido, de un total de 76 millones de dólares otorgados a 27 000 trabajadores desde 1969 hasta marzo de 1975, a 168 millones para más de 105 000 trabajadores durante los primeros 18 meses de vigencia de la Ley de Comercio actual. También aumentó la ayuda a empresas que reclamaron por daños provenientes de la competencia de productos importados. En 1976, 12 empresas recibieron ayuda por un total de 14.5 millones de dólares, en forma de préstamos, avales y asistencia técnica, frente a un promedio anual de 7.5 millones por compensaciones otorgadas de 1969 a 1975, conforme a las normas anteriores.

Aunque han aumentado sus beneficios, el programa de "adaptación" de Estados Unidos está trabado por sus criterios restrictivos para la determinación de la elegibilidad de los trabajadores y por demoras y engorrosos procedimientos administrativos; sólo se ha hecho un uso mínimo de sus beneficios de capacitación, reubicación y búsqueda de empleo. Los problemas de los trabajadores afectados por las importaciones resultan agravados por los altos niveles de desocupación global, provenientes de la recesión y de la falta de una adecuada política nacional de empleo. Para que el programa de "adaptación" resulte en un aumento del apoyo interno a la liberación del comercio, deberá mejorarse notablemente. Si ello no ocurre, se reforzará la tendencia hacia la búsqueda de restricciones a la importación por parte de los

trabajadores y de las empresas, en detrimento de los consumidores estadounidenses y de los exportadores de países en desarrollo. Esto resulta particularmente cierto en una época en que el lento crecimiento económico del mundo industrializado dificulta la disminución de las barreras a las importaciones provenientes de aquellos países en desarrollo que ya han demostrado competitividad en sectores tales como textiles y equipos eléctricos, en los cuales las naciones ricas aplican una protección importante.

COMPLEJAS OPCIONES DE POLÍTICA COMERCIAL

La naturaleza, aparentemente complementaria, de las conversaciones sobre productos básicos y las negociaciones comerciales multilaterales (NCM) ha dado pábulo a sugerir que los países desarrollados busquen garantías de un acceso continuo a las materias primas que necesitan, como parte de un acuerdo que abriría sus mercados a mayores importaciones de manufacturas de los países en desarrollo. En ambos casos se discuten, en realidad, algunos puntos comunes. Por ejemplo, los participantes de las NCM analizarán el problema de las restricciones a la exportación que limitan el acceso a las fuentes de materias primas, y también discutirán modificaciones a las reglas del GATT en favor de los países en desarrollo. Sin embargo, cualquier vínculo *directo* entre las negociaciones sobre materias primas y las NCM, tal como un cambio entre supresión de barreras al comercio y acceso a un abastecimiento garantizado de materias primas, resultó ser muy difícil, por más tentador que pareciese a primera vista ese tipo de canje. Cada una de las negociaciones debe resolver un conjunto de complejas cuestiones particulares, en el cual cada país tiene distintos intereses propios. Así, un acuerdo sobre el cobre podría asegurar el abastecimiento del metal a los países que lo consumen, y ayudar al desarrollo de los países productores, en especial Chile, Indonesia, Papúa-Nueva Guinea, Perú, Zaire y Zambia, y a más largo plazo Irán y Panamá. Pero si ese acuerdo se vincula con concesiones otorgadas a las exportaciones de manufacturas de estos países, las mismas no tendrían mucho que ver con las necesidades de exportación de Brasil y Singapur, por ejemplo, para mencionar sólo dos de los exportadores más dinámicos de manufacturas. Por otro lado, la liberación global de las barreras a la importación de bienes manufacturados, por sí sola —aunque sea esencial para lograr un sistema de comercio internacional que funcione con fluidez y para las perspectivas de crecimiento de numerosos países del Tercer Mundo— no contribuiría a solucionar adecuadamente los variados problemas comerciales de muchos países de África, Asia, América Latina y el Caribe que dependen en gran medida del comercio de productos primarios. Aunque la coordinación intergubernamental sobre los dos asuntos podría contribuir a su éxito global, los debates sobre materias primas y sobre liberación del comercio deberán mantenerse dentro de los marcos separados que constituyen, por un lado, la UNCTAD, y por otro, las negociaciones comerciales multilaterales.

De 1965 a 1974, las exportaciones de productos manufacturados de países en desarrollo aumentaron a una tasa anual superior a 20%; el crecimiento mayor ocurrió a comienzos de la década de los setenta. Esta rápida expansión se debió a distintos factores, entre los cuales hay que tomar en cuenta

el éxito de los esfuerzos de algunos países en desarrollo por comercializar sus productos, y las inversiones realizadas por empresas transnacionales radicadas en países desarrollados en industrias exportadoras de países en desarrollo. También fue importante la gran demanda de exportaciones provenientes de estos países, basada en el crecimiento económico del mundo industrializado durante el decenio de los sesenta y principios de los setenta, así como un mayor acceso de dichas exportaciones a los mercados de los países desarrollados como resultado de las sucesivas negociaciones de liberación de aranceles (en especial la llamada *Kennedy Round*), que condujeron a reducciones sustanciales de aranceles de 1967 a 1972.

Sin embargo, las exportaciones de manufacturas del mundo en desarrollo todavía están muy concentradas, tanto por país de origen como por tipo de producto. Sólo seis países realizan dos tercios de todas las exportaciones de manufacturas de países en desarrollo a los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la principal agrupación de naciones industrializadas occidentales; y sólo tres grupos de productos —ropa, textiles y maquinaria eléctrica— representan aproximadamente la mitad de las exportaciones de productos manufacturados de los países en desarrollo a los desarrollados. De las exportaciones totales de estos productos de países en desarrollo, la cuarta parte (en valor) se dirige a otros países del mismo grupo, pero la mayoría sigue orientada hacia los mercados industrializados.

Aunque su comercio con los países desarrollados otorga un interés importante e inmediato al resultado de las NCM, las naciones en desarrollo tienen una gran oportunidad de aumentar su "autodeterminación colectiva" mediante la expansión del comercio en el seno del Tercer Mundo. Tal expansión requerirá complicadas negociaciones; el comercio entre estas naciones se concentra en pocas de ellas y la mayoría mantiene barreras comerciales para proteger su desarrollo industrial. Empero, el aumento del comercio dentro del mundo en desarrollo tendrá un significativo efecto, a largo plazo, en las relaciones económicas internacionales.² Sin embargo, en este trabajo no se tratará en detalle el comercio entre países en desarrollo. Nuestra tarea principal, en las páginas que siguen, será el análisis y la comparación de las NCM y las negociaciones sobre productos básicos.

En cuanto respecta a los aranceles, el resultado probable de las NCM es una modesta reducción general de los mismos. Su efecto sobre las exportaciones de los países en desarrollo estará determinado, en gran medida, por las decisiones de las principales naciones industrializadas sobre las excepciones que impondrán a la lista general de reducciones arancelarias y sobre las restricciones a la importación que establezcan para limitar los efectos del comercio en sus economías nacionales. Para los países en desarrollo, el alcance de las excepciones que afecten a productos tales como el acero, los electrónicos, los textiles, la madera y los de cuero influirá, en gran medida, en el resultado de la negociación sobre el comercio. Sin embargo, si continúa la tendencia hacia la

liberación del comercio mundial, aumentarían las posibilidades de exportación de aquellos países en desarrollo que poseen la capacidad de vender en el exterior productos manufacturados y semimanufacturados.

Aunque como resultado de estas negociaciones se reducirán los aranceles de muchos artículos que interesan a los países en desarrollo, numerosos productos seguirán enfrentándose con elevados derechos aduaneros. Además, como existe el peligro de que los países desarrollados aumenten, en cualquier momento, las barreras no arancelarias al comercio con los países en desarrollo, éstos otorgan gran importancia a que continúe la adhesión de los desarrollados a los actuales acuerdos de "congelación" (*standstill agreements*), que prohíben el uso de barreras al comercio por razones relacionadas con la balanza de pagos.

Las barreras no arancelarias se clasifican en tres categorías:

1) Aquéllas cuya supresión sería muy resistida por su gran importancia para muchos países desarrollados (por ejemplo, las barreras que se aplican a los textiles conforme al acuerdo internacional "multifibras" entre países exportadores e importadores).

2) Barreras nacionales, como las establecidas por Estados Unidos contra determinados tipos de acero. Los actuales beneficiarios de la protección no arancelaria se opondrían a eliminarlas.

3) Barreras cuya utilización futura se regirá por los códigos de conducta que se negocian en la actualidad en Ginebra (por ejemplo, salvaguardas de importación destinadas a otorgar protección temporal a los intereses locales; subsidios, derechos aduaneros compensatorios; normas para las adquisiciones gubernamentales; requisitos o "normas" de calidad de los productos).

Como consecuencia de las negociaciones, esta última categoría de barreras al comercio se someterá a una vigilancia más estricta, pero el uso "selectivo" de salvaguardas, por ejemplo, podría redundar en la utilización más frecuente de estos mecanismos de protección, en detrimento de algunos países en desarrollo exportadores. Empero, si los códigos se formulan de tal modo que su influencia sobre el uso de las medidas no arancelarias estimule, a largo plazo, la reasignación de los recursos productivos, todos los países que intervienen en el comercio podrían resultar beneficiados.

Aunque es posible que de las NCM resulten cierta liberación de las medidas no arancelarias y algunas rebajas de aranceles, durante los próximos cinco a diez años la mayoría de los países en desarrollo no debe esperar, si son realistas, más que beneficios relativamente limitados, si se los compara con lo que podrían obtener con otro tipo de medidas internacionales (y con sus propias políticas nacionales) que contribuyesen a lograr pequeños aumentos de la tasa de crecimiento de sus ingresos provenientes de la exportación de materias primas. Un estudio, próximo a aparecer, de la Brookings Institution, permite comparar las ganancias potenciales provenientes de la reducción de aranceles con aquéllas originadas en medidas dirigidas a aumentar los ingresos

2. Véase *Report of the Conference on Economic Cooperation Among Developing Countries* (México, 12-22 de septiembre de 1976), documento de la UNCTAD TD/B/628, Sup. 1, 8 de octubre de 1976.

provenientes de la exportación de materias primas.³ El estudio analiza varias fórmulas posibles de disminución de aranceles que podrían surgir de las negociaciones, incluyendo una, muy ambiciosa, que los rebajaría 60% (excluidos los textiles y el petróleo y sus productos). Las estimaciones realizadas para los 50 países en desarrollo de la muestra indican que podrían aumentar sus exportaciones, con respecto a las de 1974, en 1 600 millones de dólares, si se aplicase la reducción de 60% en los aranceles.⁴ En ese grupo, diez países (todos exportadores importantes de bienes manufacturados), con una población total de 900 millones, representan 80% del total del incremento, 1 300 millones de dólares. Como es lógico, muchos de estos países han desempeñado un papel muy activo en las negociaciones.

En el caso de los cuarenta países restantes, con una población total de 600 millones, el incremento potencial proveniente de las rebajas arancelarias se estima en sólo 314 millones de dólares con respecto a su comercio de 1974. Para estos países, las exportaciones de 34 productos básicos representaron 70% de sus exportaciones totales durante el período 1972-1974. De 1950 a 1970, los ingresos de exportación de los países en desarrollo que dependen fuertemente de las exportaciones de materias primas aumentaron a una tasa anual media de 3.4%. Si una combinación de medidas nacionales e internacionales aumentase la tasa de los ingresos de esos cuarenta países en sólo 1% durante los próximos cinco años (de 3.4 a 4.4 por ciento), las exportaciones del quinto año habrían aumentado en 860 millones, es decir, más de dos veces y media los 314 millones que podrían obtener con la supuesta liberación de aranceles. Por tanto, no es sorprendente que muchos países en desarrollo mantengan su interés por modificar las políticas de productos básicos. La importancia que otorgan los países desarrollados a las NCM (que aún no está respaldada por ofertas de concesiones significativas, arancelarias y no arancelarias, referentes a artículos que resultan importantes para los países en desarrollo) no ha logrado convencer a estos últimos de que deberían atenuar sus deseos de introducir modificaciones en *ambos* sectores: el de manufacturas y el de productos básicos.

Con el transcurso del tiempo, la eliminación de barreras puede contribuir a diversificar la producción de los países en desarrollo, lo que les permitiría exportar productos manufacturados; empero, en la etapa actual, los sectores industriales de la mayoría de estos países no están suficientemente desarrollados como para generar exportaciones competitivas de productos manufacturados en cantidades tales que justificasen un desplazamiento de su atención hacia estos productos, en detrimento de las materias primas. Para la mayoría de estos países, los ingresos de la exportación de productos básicos siguen siendo más importantes, como proporción de su comercio total, que los de productos manufacturados. Un objetivo de los países en desarrollo es aumentar sustancialmente sus ingresos de exportación transformando sus propias

materias primas, lo cual aumentaría en forma notable su valor; por esa razón, estos países tienen un interés de largo plazo en la liberación de las barreras al comercio de productos elaborados y semielaborados. Para lograrla, sería necesario que los países desarrollados eliminasen la práctica de aplicar aranceles más altos a los productos a medida que pasan por sucesivas etapas de elaboración ("escala" de aranceles). Por ejemplo, en 1973 los productos semielaborados de aluminio tenían aranceles de 10.9% en la CEE, 7.7% en Japón y 14.9% en Estados Unidos. En cambio, el mineral de bauxita y la alúmina (las materias primas utilizadas para la producción de aluminio) ingresaban a Japón y a Estados Unidos libres de aranceles. La CEE tampoco imponía aranceles al mineral de bauxita, pero fijaba uno de 8.8% a la alúmina.⁵

Muchos países en desarrollo necesitarán gran cantidad de tiempo y de capital para desarrollar industrias manufactureras. En la actualidad, las materias primas sin elaborar representan todavía el grueso de sus exportaciones y, por lo general, entran en los mercados desarrollados con aranceles relativamente bajos o inexistentes. Aun la eliminación total de las actuales barreras al comercio de materias primas aumentaría en una medida muy modesta los ingresos de la mayoría de los países en desarrollo exportadores.⁶ Como no puede esperarse una liberación total en las actuales negociaciones comerciales, deberán adoptarse otras medidas si se quiere satisfacer de manera sensible, en los próximos cinco a diez años, la necesidad de muchos países en desarrollo de aumentar sus ingresos de exportación para su propio desarrollo y para cumplir con sus pagos de la deuda externa.⁷

Las diferencias entre el Norte y el Sur comienzan con puntos de vista divergentes sobre el modo de funcionamiento de los mercados de productos primarios. En tanto que algunos de los principales países desarrollados (en especial Estados Unidos y la República Federal de Alemania) parecen considerar los mercados mundiales de productos básicos como ejemplos casi perfectos de mercados competitivos, muchos países en desarrollo exportadores sostienen que están muy lejos de la "libre competencia", la que les permitiría recibir beneficios comparables a los que obtienen las empre-

5. Carl E. Beigie, Wolfgang Hager y Suetō Sekiguchi, *Seeking a New Accommodation in World Commodity Markets*, Comisión Trilateral, Triangle Papers 10, 1976, p. 29.

6. El Banco Mundial ha estimado que, en 1985, las exportaciones adicionales que resultarían de la *eliminación total* de las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio de productos primarios agregarían 1 000 millones de dólares a los ingresos de exportación de los países más pobres y 8 000 millones a las naciones en desarrollo de ingresos medios. Por otra parte, la *eliminación total* de las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio de bienes manufacturados daría, a los mismos grupos, 3 000 y 21 000 millones, respectivamente. (Véase Robert McNamara, presidente del Grupo del Banco Mundial, *Address to the Board of Governors*, Manila, Filipinas, 4 de octubre de 1976, p. 21.) Si el análisis se limita a estas cifras, existe, el parecer, una buena razón para otorgar más importancia a la liberación del comercio de manufacturas que a la supresión de las barreras al comercio de productos básicos. Empero, dado el grado actual de oposición de los países desarrollados a los grandes cambios en los patrones de comercio y producción, suponer la *eliminación total* de las barreras en cualquiera de los campos no pasa de ser un ejercicio puramente teórico.

7. Paul Watson, *Debt and Developing Countries: New Problems and New Actors*, Overseas Development Council, Washington, 1977 (en prensa).

3. William R. Cline, Noboru Kawanabe, T.O.M. Kronsjo y Thomas Williams, *Trade, Welfare, and Employment Effects of Multilateral Trade Negotiations in the Tokyo Round*, Brookings Institution, Washington, en prensa.

4. En el estudio se suponía una reducción inmediata de aranceles, no por etapas, y una elasticidad total de la oferta en los países en desarrollo.

sas de los países desarrollados. Como consecuencia de esta divergencia, los países *importadores* otorgan atención a los temas vinculados con su necesidad de asegurarse el acceso confiable y a bajos precios a las fuentes de abastecimiento, en tanto que los *exportadores* desean aumentar su participación e influencia en los precios y mercados internacionales de productos básicos.

La gran cantidad de puntos de vista oficiales y privados sobre la inversión y el comercio de productos básicos, tanto en los países consumidores como en los productores, dificulta la generalización sobre las posiciones que se adoptarán en la negociación, pero es evidente que hay dos grandes temas que están en la esencia de la confrontación entre los países consumidores y los productores de materias primas. La mayor parte de las discusiones internacionales sobre productos básicos se refieren a:

a] el manejo de la *producción* de materias primas, es decir, las relaciones jurídicas e institucionales entre los gobiernos y los sectores privados, tanto en los países productores cuanto en los consumidores, que deben influir en la inversión y producción de materias primas;

b] el manejo de los *mercados*, o sea, los méritos relativos de los sistemas actuales de mercados y de las medidas que pudiesen influir en el precio y en el abastecimiento de los productos básicos mediante acuerdos, reservas reguladoras y controles de exportación.

Los países en desarrollo exportadores de materias primas han propuesto medidas que estabilizarían y mejorarían sus ingresos de exportación, y que aumentarían su participación en el manejo de los mercados de productos básicos. Por su parte, el Gobierno de Estados Unidos está interesado en mantener los actuales patrones de producción de materias primas por parte de grandes compañías de países desarrollados, que han asegurado a su economía el abastecimiento adecuado de productos primarios. La preocupación por la disponibilidad de las materias primas por parte de quienes elaboran y analizan la política de Estados Unidos, así como su raigambre intelectual en la tradición económica neoclásica, que los conduce a oponerse a toda interferencia en el mercado "libre", dieron como resultado que Estados Unidos otorgue gran importancia a los beneficios que podrían obtenerse de la liberación global del comercio. En el pasado, los elaboradores de la política estadounidense han expresado dudas sobre la creencia de los países en desarrollo con respecto a los beneficios que obtendrían si se aplicasen sus propuestas sobre comercio. Así, el Gobierno de Estados Unidos ha criticado los acuerdos de productos básicos por:

a] su falta de éxito (sólo los acuerdos del café y del estaño son casos relativamente duraderos);

b] la dificultad de juntar a consumidores y productores para negociar acuerdos por productos;

c] el peligro de que un aumento de precios fijado por acuerdo conduzca a una deformación de las cotizaciones que lleve a una mala asignación de los recursos productivos;

d] la posibilidad de que los acuerdos sobre minerales y

otras materias primas traten de mantener precios demasiado altos que, a su vez, impulsarían a los consumidores a buscar sustitutos, en perjuicio de los países productores.

Por tanto, el gobierno anterior de Estados Unidos, en respuesta a las proposiciones de los países en desarrollo:

a] Continuó apoyando un cauteloso enfoque casuístico para los acuerdos sobre productos básicos.

b] Se opuso a la creación de un fondo común para financiar las reservas reguladoras, que era un elemento clave de las propuestas de los países en desarrollo.

c] Apoyó reformas al mecanismo de financiamiento compensatorio del Fondo Monetario Internacional (FMI), destinado a compensar caídas imprevistas de los ingresos de exportación sin afectar las relaciones de mercado.

d] Propuso un Banco Internacional de Recursos, iniciativa coherente con sus preocupaciones respecto a la producción y al acceso a las materias primas, pero que no responde a las reformas de los mercados de productos básicos que buscaban los países en desarrollo.

En su revisión de las políticas económicas internacionales, el gobierno de Carter parece haber adoptado una actitud más favorable hacia los acuerdos de estabilización de precios de productos básicos, incluyendo la posible utilización de reservas reguladoras, pero sin aceptar todos los elementos de las propuestas de los países en desarrollo.

Durante 1977 y 1978 las negociaciones sobre estos temas se centrarán en el proyecto de un Programa Integrado para los Productos Básicos, presentado para su consideración internacional en la IV Sesión de la UNCTAD, que tuvo lugar en Nairobi en 1976. Esta amplia propuesta (que más adelante se examina en detalle) debe mucho a las ideas expuestas, hace una generación, por John Maynard Keynes. Su versión actual fue elaborada por la Secretaría de la UNCTAD y, con ciertas modificaciones, tiene el apoyo de la mayoría de los países en desarrollo. Sin embargo, no debe esperarse que su adopción parcial, o incluso total, "solucione" los problemas comerciales de todos los países en desarrollo; como ya se indicó, para resolver los problemas de esos países exportadores de productos manufacturados será necesario aplicar otras medidas de política.

I. NEGOCIACIONES MULTILATERALES SOBRE EL COMERCIO DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS

La fase actual de NCM, iniciada en Tokyo en 1973 (de ahí su nombre en inglés, *Tokyo Round*), comenzó seriamente después de la aprobación de la Ley de Comercio de 1974 de Estados Unidos y recibió nuevo impulso gracias a la reunión económica cumbre de gobernantes occidentales (Rambouillet, Francia, 1975). En la actualidad se discuten diferentes enfoques de las medidas arancelarias, así como muchas no arancelarias que deben simplificarse y que exigen la formulación de normas que rijan su uso. El avance de las negociaciones ha sido lento debido a:

a] La gran complejidad de los temas.

b] Las diferencias entre los puntos de vista de Estados Unidos y los de los miembros de la CEE.

c] Las divergencias entre el conjunto de los países desarrollados y las naciones en desarrollo.

d] La recesión de la actividad económica, durante 1975-1976, en Europa occidental, Estados Unidos y Japón, que ha sido quizá el factor más importante.

Como se indicó, los intereses de los países en desarrollo distan de ser uniformes en estas negociaciones. Unos pocos, como Brasil, pueden exportar tanto productos primarios como bienes manufacturados, y pueden considerar políticas que tiendan a maximizar sus ingresos en ambos sectores. Otros, como la República de Corea y Singapur, se han especializado en el desarrollo de sus sectores industriales y ya poseen una capacidad considerable de exportación de productos manufacturados; algunos de estos productos disfrutaban ahora de sistemas preferenciales, conforme a los cuales los países desarrollados les otorgan la entrada libre de derechos o con aranceles reducidos. Otros, en especial muchas naciones africanas, dependen tanto de sus exportaciones de productos primarios que su interés en las NCM, a lo sumo, se refiere al largo plazo. Hay una categoría político-económica especial, integrada por casi 50 países africanos, del Caribe y del Pacífico (ACP) firmantes de la Convención de Lomé (junto con los miembros de la CEE) que, por tanto, han obtenido un tratamiento libre de aranceles para casi todas sus exportaciones; esto les otorga un margen de ventaja, especialmente en el caso de productos tropicales, con respecto a los países desarrollados y a los demás en desarrollo, para ingresar en los mercados de la Comunidad Económica Europea.

Empero, independientemente de las situaciones particulares, los países en desarrollo, en conjunto, son conscientes de que los beneficios directos de las anteriores negociaciones sobre liberación arancelaria se han concentrado en los países desarrollados y en unas pocas naciones en desarrollo, a menudo aquéllas que estimularon la inversión extranjera en el sector industrial. Por tanto, en las negociaciones de Tokio intentan participar en mayor medida en la liberación arancelaria y no arancelaria, al tiempo que tratan de mantener las ventajas obtenidas por medio del sistema de preferencias. Aunque estas demandas pueden resultar algo contradictorias, los países en desarrollo han prestado especial atención a:

a] *El mantenimiento de los márgenes actuales de preferencias arancelarias*, aun en los casos en que ello requeriría la eliminación de alguna fracción arancelaria determinada del paquete global liberado.

b] *La aplicación adelantada de las concesiones en favor de los países en desarrollo* (para darles una "ventaja inicial" en el aprovechamiento de las reducciones arancelarias).

c] *La eliminación o liberación de las restricciones cuantitativas y de otras barreras no arancelarias que afectan las exportaciones de los países en desarrollo*, incluso la eliminación inmediata de las restricciones cuantitativas que los países desarrollados aplican actualmente a sus importaciones, a pesar de que no son congruentes con las disposiciones del GATT.

d] *Un tratamiento diferencial para los países en desarrollo en las disposiciones de los diversos códigos sobre barreras comerciales no arancelarias* que se estudian en las NCM (ejemplos del "tratamiento especial y diferenciado" que se solicita son: un tratamiento más favorable para los países en desarrollo, en comparación con los desarrollados, en la aplicación de políticas de compras gubernamentales; el reconocimiento del derecho de las naciones en desarrollo de utilizar subsidios a la exportación para apoyar su desarrollo e industrialización, sin que los países desarrollados establezcan impuestos para contrarrestar el efecto de tales subsidios).

e] *La adhesión de los países desarrollados al principio de "no reciprocidad"*, es decir, que se exima a los países en desarrollo de intercambiar concesiones comerciales con los desarrollados en términos de reciprocidad.

Los países en desarrollo otorgan distinta importancia relativa a estas solicitudes. Por ejemplo, los países que prevén la pérdida del tratamiento preferencial para algunos rubros de sus exportaciones, debido a las restricciones que aplicarán los países que otorgaban esa preferencia, intentarán obtener rebajas arancelarias negociadas en lugar de tratamientos preferenciales. En estos casos, les convendría también obtener rebajas arancelarias *aceleradas*, lo cual les daría una ventaja en el corto plazo sobre los proveedores de los países desarrollados. Otros temas, como la defensa de la "no reciprocidad", pueden ser simplemente posiciones iniciales para un proceso de regateo. En realidad, muchos países en desarrollo han aceptado la idea de que su contribución a las negociaciones podría hacerse "en el momento oportuno".

Tres de los asuntos mencionados —las preferencias arancelarias, el tratamiento especial y diferencial en cuanto a las barreras no arancelarias, y la no reciprocidad— plantean problemas muy serios a quienes elaboran la política de los países desarrollados, especialmente a los de Estados Unidos.

El mantenimiento de los márgenes de preferencias arancelarias

A comienzos de la década de los setenta, los países de la OCDE, así como los socialistas más avanzados, instituyeron sistemas preferenciales que fijaban aranceles reducidos o nulos a determinados productos de las regiones en desarrollo. Estados Unidos no comenzó a aplicar su sistema hasta 1976. Una diferencia importante entre estas preferencias arancelarias (que se otorgan unilateralmente) y las rebajas de aranceles (que se negocian) es que estas últimas están "atadas" o garantizadas, es decir, todo futuro aumento de un arancel "atado" exige compensación para las contrapartes afectadas. Los márgenes preferenciales, por el contrario, pueden cambiarse o abolirse en cualquier momento.

Con base en que las exportaciones de productos manufacturados de los países en desarrollo se multiplicaron por cinco desde 1965 y en que gran parte de ese rápido aumento tuvo lugar sin contar con la ventaja de las preferencias, los representantes de Estados Unidos exhortaron a los países en desarrollo a participar en las NCM sin tomar en cuenta los márgenes preferenciales de algunos de sus productos exportables.

En la actualidad, el comercio preferencial está sujeto a numerosas restricciones, que limitan los beneficios que puede recibir un país determinado o que niegan la posibilidad de otorgar ventajas a ciertos productos. Las limitaciones de los sistemas de preferencias, y la incertidumbre en cuanto a su aplicación, indican que, en el largo plazo, las reducciones generales de aranceles (siempre que tengan un monto significativo y que no estén sujetas a muchas excepciones) traerían más beneficios a los países en desarrollo que los sistemas preferenciales que rigen hoy en día. Empero, algunos países desarrollados, en especial los de la CEE, han mejorado continuamente sus sistemas de preferencias, desde su introducción, agregando productos y simplificando o reduciendo el efecto de las limitaciones o restricciones. Incluso el monto del sistema estadounidense, que en la actualidad alcanza a 2 600 millones de dólares, duplica su estimación inicial. Aunque los beneficios de estos sistemas tienden a concentrarse en los principales países en desarrollo exportadores de manufacturas, algunos llegan a los exportadores más pequeños, en virtud de las limitaciones impuestas a los que puede obtener cada país por la exportación de artículos determinados.

En este contexto, muchos países en desarrollo siguen creyendo en la conveniencia de salvaguardar lo más posible los sistemas de preferencias arancelarias. Sostienen que éstas pueden obtenerse en forma inmediata sin concesiones recíprocas, en tanto que los beneficios potenciales de las reducciones negociadas de aranceles sólo producirán su efecto en algún momento futuro. Cualquier programa multilateral de reducciones se aplicaría por etapas, en un plazo de cinco a diez años, a menos que se introdujese un programa acelerado en beneficio de los países en desarrollo. Además, las concesiones arancelarias multilaterales obligan a estos países a competir en un pie de igualdad con los desarrollados que exportan los mismos productos, lo cual es una de las razones iniciales que condujeron a solicitar las preferencias arancelarias. (Sin embargo, los exportadores de países en desarrollo que han tenido éxito han comercializado sus productos en los países desarrollados durante muchos años, sin gozar de preferencias arancelarias.)

Con respecto a tales preferencias, el problema consiste en que los países en desarrollo tienden a preferirlas excesivamente, en tanto que los desarrollados aún no han dado señales de que sus ofertas alcanzarán un monto que demuestre de manera convincente las ventajas que podrían recibir todas las naciones de una liberación multilateral del comercio. Para probar este punto en el caso de Estados Unidos, sería necesario ofrecer rebajas sustanciales de aranceles para artículos que ahora gozan de preferencias, incluyendo algunos que se consideran "susceptibles de ser afectados por las importaciones". Más aún, las ofertas de eliminación gradual de las preferencias arancelarias o de su concentración en favor de los países en desarrollo más pobres, no podrían lograr la aprobación del conjunto de los países en desarrollo si no vinieran acompañadas por ofertas significativas de reducciones arancelarias y de liberalización de medidas no arancelarias. La política de limitar las preferencias arancelarias sólo a los países más pobres se considera, en los desarrollados, como coherente con la importancia que se otorga hoy en día a que los programas bilaterales de ayuda alcancen a los países y pueblos más pobres, y con el deseo de los países desarrollados de estimular a los exportadores

más avanzados de manufacturas a que ingresen en el "club" de los países industrializados. Esta política sólo tendría una utilidad limitada para los 29 países más pobres, es decir, las naciones menos desarrolladas reconocidas internacionalmente como tales.⁸ Los 20 países de este grupo de los cuales se puede obtener datos representaron en 1973 menos de 1% del total de las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo.⁹ Si a la lista de los países más pobres beneficiarios se agrega otros de bajo ingreso, como Bangladesh, la India y Paquistán, aumentaría el efecto de un sistema limitado de preferencias en el comercio de manufacturas. Empero, otros países en desarrollo considerarían, seguramente, que esa medida tendería a crear disensiones en el grupo. Al respecto, es previsible una gran controversia y la oposición de muchos países latinoamericanos y de otros como Singapur, la República de Corea e Irán. La idea de limitar las preferencias de ese modo puede resultar seductora a los grupos proteccionistas de los países desarrollados, ya que aumentarían las barreras a las que se enfrenta la mayoría de los exportadores exitosos de los países en desarrollo. Sin embargo, esa propuesta sería rechazada por el Grupo de los 77, a menos que se equilibrase con concesiones multilaterales al comercio de los mismos exportadores más avanzados, a lo cual, a su vez, se opondrían los industriales y sindicatos estadounidenses.

Sin llegar a limitar la aplicación del sistema de preferencias arancelarias sólo a los países más pobres, hay medidas que podrían conducir a que el sistema de comercio en su conjunto, y en particular los sistemas de preferencias, resultasen más adecuados a las necesidades de los países relativamente menos desarrollados:

a] Los sistemas de preferencias podrían aumentar su ámbito de aplicación para comprender más productos elaborados de la agricultura y la silvicultura.

b] Las ofertas de reducciones arancelarias para la "nación más favorecida" que hagan los países desarrollados en las NCM (por ejemplo, para productos tropicales) podrían elaborarse tomando especialmente en cuenta la capacidad exportadora potencial de las naciones de menor desarrollo relativo.

c] En los códigos de política comercial aplicables a la utilización de medidas no arancelarias puede establecerse un tratamiento especial y diferente para los países en desarrollo más pobres.

d] El acuerdo "multifibras" que regula el comercio internacional de textiles podría permitir a los países pobres tasas de crecimiento relativamente ventajosas para sus exportaciones de este tipo de productos.

La relación entre las preferencias arancelarias existentes y la liberación que podría surgir de las negociaciones crea problemas complejos. Una solución posible a la diferencia de enfoques sobre el tema de las preferencias arancelarias podría

8. Informe del Presidente de la Comisión de Ayuda al Desarrollo, en *Development Co-operation, 1976 Review*, OCDE, París, 1976, p. 198.

9. UNCTAD, *Trade in manufactures of developing countries and territories: 1974 review*, publicación de las Naciones Unidas, número de venta E.76.II.D.8, p. 29.

consistir en que el grupo de países en desarrollo aceptase que, a medida que se apliquen las reducciones de aranceles, las preferencias arancelarias sufrirán una erosión inevitable, y también en que los países en desarrollo de ingresos medios y altos estuviesen dispuestos a ofrecer algún tipo de reciprocidad para asegurarse de que recibirán el máximo beneficio posible de la liberación del comercio (véase más adelante). Por su parte, los países desarrollados deberían estar dispuestos a:

a] Ampliar el ámbito de sus sistemas de preferencias para incluir aquellos artículos cuyos aranceles seguirán siendo elevados después de las NCM.

b] Reducir o eliminar las limitaciones o restricciones de sus sistemas de preferencias, en tanto éstos sigan vigentes.

c] Acelerar la aplicación de las rebajas arancelarias negociadas para los países en desarrollo.

Estas medidas podrían hacer compatible el interés a corto plazo de los países en desarrollo por las preferencias arancelarias, con su interés a largo plazo en un sistema abierto de comercio mundial. La prolongación por un nuevo decenio del período inicial de diez años de preferencias arancelarias (que concluye a comienzos de la década de los ochenta en la mayoría de los casos) es un hecho virtualmente decidido desde que la CEE resolvió apoyarla. Así, los países en desarrollo podrán aprovechar un período de transición de alrededor de 15 años, durante el cual decrecerán gradualmente los márgenes preferenciales a medida que se introducen las rebajas arancelarias multilaterales.

*Tratamiento especial y diferencial
respecto a medidas no arancelarias
en los códigos de conducta*

En la actualidad, las negociaciones sobre dichos códigos incluyen entre sus temas prácticas comerciales tales como subsidios y derechos compensatorios, normas de calidad, reglas para las adquisiciones gubernamentales y salvaguardas de importación. Los países en desarrollo han solicitado que se adopten provisiones especiales para ayudarles a superar los obstáculos que ocasionan a sus exportaciones las medidas no arancelarias. Las medidas diferenciales también podrían incluir procedimientos especiales de reducción de aranceles para los países en desarrollo y revisiones del mismo GATT. Habría que asegurar que los tratamientos diferenciales otorgados por los distintos países desarrollados siguiesen determinados lineamientos internacionales. Si las prácticas diferenciales no estuviesen sujetas a una vigilancia global, podrían dar origen a un tratamiento discriminatorio de los países en desarrollo, análogo a las divergencias actuales entre los distintos sistemas de preferencias arancelarias.

La Declaración de Tokio contiene párrafos que se refieren a la participación de los países en desarrollo en las NCM y a la adopción de medidas diferenciales para ellos.¹⁰ En 1975,

10. Para una revisión de los temas planteados por el tratamiento diferencial a los países en desarrollo véase American Society for International Law, *Re-making the System of World Trade: A Proposal for Institutional Reform*, informe del Panel on International Trade Policy and Institutions, Washington, abril de 1976; Bela Balassa y

en la VII Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Gobierno de Estados Unidos aceptó, en principio, el tratamiento diferencial para los países en desarrollo. Sin embargo, la necesidad de otorgar un tratamiento diferencial y especial a los países en desarrollo para asegurar que apoyen el resultado de las negociaciones es un elemento nuevo para los negociadores, acostumbrados a analizar la política económica internacional con el enfoque del "país clave".¹¹ Ya han surgido disputas comerciales entre los nuevos exportadores y los países importadores sobre el uso de medidas tales como los subsidios y las normas de calidad. Sin lineamientos de política comercial que comprometan a todas las partes con el funcionamiento eficaz del sistema mundial de comercio, es probable que aumenten la cantidad y la importancia de tales disputas, lo cual complicaría mucho las relaciones económicas entre las naciones desarrolladas y países que, como Brasil, México y la India, tienen capacidad exportadora de productos que se enfrentan con las barreras que se registrarán por los códigos de política comercial. Por tanto, podría resultar desventajoso para los países desarrollados mantener a los países en desarrollo fuera del proceso de adopción de decisiones sobre el manejo de los códigos de comercio internacional. Más aún, la participación de los países en desarrollo en los códigos de medidas no arancelarias, y su aceptación de ciertas obligaciones originadas en los mismos, podría constituir el tipo de "contribución" constructiva a las negociaciones que Estados Unidos intenta lograr.

La no reciprocidad

A quienes elaboran la política de Estados Unidos les resulta a veces difícil entender la posición de los países en desarrollo de recibir concesiones arancelarias y no arancelarias sin dar concesiones compensatorias.¹² Tradicionalmente, la actitud de Estados Unidos sobre este pedido de no reciprocidad ha reflejado la posición del Ejecutivo de que la industria privada y el Congreso insistirían en concesiones recíprocas de todos los participantes. En Estados Unidos, el debate interno reciente ha sacado a luz varias opiniones.

Una, partidaria de la reciprocidad, sostiene que, a medida que las naciones en desarrollo alcancen niveles socioeconómicos más avanzados, deberían aumentar sus ofertas recíprocas a cambio de los beneficios que reciben de las negociaciones comerciales. Otro enfoque, también partidario de la reciprocidad, exige la aceptación de las obligaciones emergentes de los códigos por parte de todos los países participantes. Los

Michael Sharpston, *Export Subsidies by Developing Countries: Issues of Policy*, World Bank Staff Working Paper núm. 238, Washington, julio de 1976, y Lorenzo L. Pérez, "Export Subsidies in Developing Countries and the GATT", en *Journal of World Trade Law*, vol. 10, núm. 6, Twickenham, Inglaterra, noviembre-diciembre de 1976, pp. 529-545.

11. Guy F. Erb, "The Developing World's 'Challenge' in Perspective", en Guy F. Erb y Valeriana Kallab (eds.), *Beyond Dependency: The Developing World Speaks Out*, Overseas Development Council, Washington, 1975, pp. 140-142.

12. Véase la Ley de Comercio de 1974, sección 126 [publicada en el Suplemento de *Comercio Exterior*, vol. 25, núm. 5, México, mayo de 1975, pp. 62 y 63. N. de la R.]. El origen de esta sección se vincula con la preocupación estadounidense por que otros países desarrollados, en especial Canadá, contribuyesen a las negociaciones en forma satisfactoria.

partidarios del segundo punto de vista indican que el primero conduciría a que algunas naciones no estuviesen obligadas por las normas de determinados códigos, aun cuando su comercio en ciertos sectores fuese significativo. También afirman que si todos los participantes en los códigos de comercio aceptasen las obligaciones que de ellos surgen, esa participación sería importante para lograr la aprobación de códigos específicos por parte del Congreso.

Los partidarios estadounidenses de la posición de los países en desarrollo sobre la reciprocidad dicen que:

a] Los países en desarrollo dependen mucho de sus importaciones provenientes de los desarrollados, de modo que gastarán la mayor parte del incremento de sus ingresos de exportación en los mercados del mundo desarrollado.

b] La situación de la balanza de pagos de los países en desarrollo hace que les resulte difícil comprometerse con concesiones a largo plazo que les impidan imponer restricciones a la importación por razones relacionadas con la balanza de pagos; (los países en desarrollo tienen motivos proteccionistas para erigir barreras comerciales que son tan fuertes como los de los desarrollados, y a veces más).

La Ley de Comercio de 1974, que autoriza al Gobierno de Estados Unidos a participar en las negociaciones, estipula que se debe pedir concesiones equivalentes a las ofrecidas por este país sólo a cada una de las "principales naciones industriales".¹³ Sin embargo, en otra parte de la Ley de Comercio (sección 102) se pone el acento en la necesidad de acuerdos comerciales mutuamente beneficiosos. Los países en desarrollo pueden ofrecer una forma de reciprocidad implícita, dado que tienden a gastar sus ingresos provenientes de la exportación en importaciones del mundo desarrollado. Además, si un país en desarrollo aplicase restricciones comerciales para salvaguardar su balanza de pagos o para otorgar apoyo a una "industria incipiente", sería difícil obligarlo a mantener una reducción arancelaria concedida durante las negociaciones multilaterales. Sin embargo, hay muchas concesiones realistas que podrían hacer los países en desarrollo, fuera de las reducciones de aranceles.

Como algunos países en desarrollo son importantes abastecedores de muchos productos que actualmente se negocian (tanto manufacturados como semimanufacturados), el tema de la no reciprocidad puede afectar la capacidad de Estados Unidos de ofrecer concesiones a los países desarrollados. Según la opinión de algunos funcionarios estadounidenses, la negativa de un país en desarrollo a otorgar una concesión o a hacer una "contribución" a la negociación podría impedir a Estados Unidos rebajar un arancel que afecte a otros proveedores importantes de un producto específico. La insistencia de Estados Unidos en la reciprocidad se basa en que cree que algunos países en desarrollo, en especial los que tienen una

capacidad considerable de exportar productos manufacturados, pueden otorgar concesiones comerciales que, en realidad, racionalizarían sus propias estructuras de protección a la importación y beneficiarían sus economías. Quizá sea posible, por cierto, convencer a esos países de que las concesiones redundan en su interés (incluyendo la aceptación de las obligaciones provenientes de códigos de política comercial), aunque todavía habrá que enfrentarse con el tema de "compartir la carga" en el seno del grupo de países en desarrollo. Aquéllos a los cuales se les pida su contribución podrían preguntar por qué se les elige a ellos y no a otros, aunque sus niveles de desarrollo, relativamente avanzados, y su posición de abastecedores dominantes de los productos en cuestión contestarían en parte esta pregunta. Empero, la falta de concesiones razonables de los países en desarrollo que estarían en condiciones de otorgarlas limitaría las ventajas comerciales que ellos, y otros países en desarrollo, podrían recibir de las negociaciones.

En la actualidad, Estados Unidos parece estar aislado en lo que se refiere a la reciprocidad, dado que ningún otro país desarrollado ha reclamado públicamente el otorgamiento de concesiones por parte de los países en desarrollo. En realidad, durante las negociaciones de Lomé, los miembros de la CEE concedieron unilateralmente a los países de Africa, el Caribe y el Pacífico un tratamiento libre de aranceles para sus exportaciones. En parte, lo hicieron como respuesta a la oposición estadounidense a las preferencias discriminatorias otorgadas por las excolonias a los países miembros de la CEE, así como también a la resistencia de los países en desarrollo a ofrecer concesiones recíprocas. Aunque las circunstancias de las NCM difieren de las prevalecientes en la Convención de Lomé, el ejemplo de no reciprocidad de esta última dificulta la argumentación de los negociadores de Estados Unidos.

En 1976, y debido a la previsión de que el Congreso y los industriales reclamarían concesiones de todos los participantes, la delegación de Estados Unidos a las NCM solicitó a los países en desarrollo "contribuciones" no especificadas a cambio de las ofertas estadounidenses de concesiones a productos tropicales. No es irracional que Estados Unidos solicite a las naciones en desarrollo más avanzadas una prueba de que aceptan el toma y daca de un verdadero proceso de regateo, pero esa solicitud debe apoyarse en ofertas estadounidenses de concesiones arancelarias y no arancelarias que demuestren que las negociaciones valen la pena, tanto para aquéllas como para las demás naciones en desarrollo. En la actualidad, las deficiencias de las ofertas estadounidenses en el sector de productos tropicales y la falta de progreso general en otros temas arancelarios y no arancelarios hacen difícil sostener que un compromiso *previo* de reciprocidad sería una concesión que valiese la pena desde el punto de vista de los países en desarrollo. Cabe agregar que varias naciones en desarrollo han indicado su disposición de hacer concesiones en la etapa final de las negociaciones.

II. LAS NEGOCIACIONES SOBRE PRODUCTOS BÁSICOS EN LA UNCTAD

En las negociaciones de 1977 sobre productos básicos, Estados Unidos, como principal potencia económica occidental, ocupa una posición central. El resultado de estas sesiones influirá en las relaciones de Estados Unidos con el mundo en

13. Desde la década de los treinta, la actitud de Estados Unidos respecto a las negociaciones comerciales se ha basado en la premisa de que sus concesiones debían equilibrarse con las ofertas de otros países que otorgasen a los comerciantes estadounidenses oportunidades competitivas equivalentes. Se ofrecieron reducciones arancelarias a todos los países (en términos de la "nación más favorecida") después de negociar con los principales proveedores de determinados artículos para asegurar la equivalencia de las concesiones que deseaba Estados Unidos.

desarrollo durante los próximos dos o tres años. En el caso de la política de productos básicos, es notoria la falta de un consenso como el que motiva la participación de Estados Unidos en las NCM: la creencia en que la liberación del comercio mundial, incluso el que se realiza entre el "Norte" y el "Sur", beneficiaría a la economía estadounidense. Hay quienes consideran que los convenios sobre productos básicos y las reservas reguladoras son relativamente útiles para Estados Unidos, pero otros los critican por su ineficacia y por la mala asignación de recursos que provocarían. En Estados Unidos se considera de manera inadecuada el efecto antiinflacionario potencial de unos acuerdos que podrían contrarrestar las tendencias alcistas de los precios. Lo mismo ocurre con los beneficios que podrían resultar para los consumidores y empresas estadounidenses si hubiese mayor estabilidad de los precios de los productos básicos. Por último, el apoyo de Estados Unidos a iniciativas como los acuerdos del estaño o del café se ha ofrecido o negado por razones económico-políticas y no puramente económicas.

Por su parte, los países en desarrollo exportadores de materias primas destacan los problemas a los que deben enfrentarse como resultado de:

a) El lento crecimiento de sus exportaciones de materias primas debido a la competencia de productos sintéticos o de otros sustitutos, y a la producción de bienes similares en los países desarrollados.

b) La relación (o términos de intercambio) a menudo desfavorable entre los precios de las materias primas y los de los bienes que deben importar.

c) Las fluctuaciones que caracterizan a los precios de los productos básicos y a los ingresos totales provenientes de ellos.

d) Su falta de capacidad para transformar las materias primas que extraen o producen, y los obstáculos al comercio de las que sí transforman.

Las amplias propuestas actuales de los países en desarrollo y de la Secretaría de la UNCTAD para resolver estos asuntos constituyen el mencionado Programa Integrado para los Productos Básicos. Está destinado a ayudar a solucionar los problemas que existen en los mercados de más de 20 productos, y sus principales componentes son:

1) Acuerdos internacionales para regular el comercio de determinados productos, incluyendo reservas reguladoras, para ayudar a estabilizar las fluctuaciones de los precios (en los casos pertinentes).

2) Un fondo común internacional para financiar las reservas reguladoras de diez productos (elegidos sobre la base de su importancia para los países en desarrollo y su capacidad de almacenamiento).

3) Una mejora de los sistemas de financiamiento compensatorio, como los establecidos por el FMI y la CEE, a fin de aumentar los fondos disponibles para equilibrar las caídas de los ingresos previstos por exportación de productos básicos.

4) Compromisos intergubernamentales de comprar y ven-

der materias primas para aumentar la estabilidad de los mercados.

5) El estímulo al aumento de la transformación de materias primas en los países productores, mediante mayores inversiones en esas industrias y la reducción de las barreras al comercio de bienes manufacturados que imponen los países desarrollados.

Otra medida, propuesta por algunos países en desarrollo como salvaguarda de sus ingresos de exportación, pero que no forma parte del programa de la UNCTAD, es la "indización", es decir, el vínculo sistemático de los precios de los productos básicos con los de los bienes manufacturados. La indización está plagada de dificultades técnicas y políticas, y es probable que los países en desarrollo no insistan con este tema si reciben respuestas serias de los desarrollados sobre sus otras propuestas.

Los países productores también han intentado aumentar su participación en los beneficios provenientes del petróleo, la minería y otras explotaciones de materias primas, a través de negociaciones con las empresas y mediante la expropiación o la nacionalización. Además de adoptar tales medidas por sí mismos, algunos países han tratado de aumentar su participación en el aprovechamiento de las materias primas integrándose en asociaciones de productores. Estas asociaciones, con la excepción de la OPEP, no tienen todavía la capacidad de un cártel para elevar y mantener los precios, pero pueden aumentar la capacidad de negociación de sus miembros mediante el intercambio de información y la adopción de decisiones conjuntas. Sus intentos de concertar acciones referentes a precios, aunque no han tenido el éxito de las de la OPEP, han provocado temblores de preocupación en los países consumidores de materias primas. Empero, las asociaciones de productores son sólo un ejemplo de los pasos que han dado los exportadores de productos primarios para complementar las medidas internacionales que propugnan. Los países productores necesitan aumentar su capacidad de comercialización, mejorar sus productos para contener la competencia de los sustitutos, e invertir lo necesario, tanto en infraestructura cuanto en la expansión de la producción y transformación de materias primas, a fin de mejorar su capacidad exportadora. Para cada uno de los países, este tipo de medidas podría tener una importancia crucial en el mejoramiento de sus ingresos de exportación. Para complementar las políticas de mejoramiento de productos y de comercialización de los países en desarrollo, los desarrollados podrían reducir sus barreras al comercio de bienes elaborados y semielaborados, y otorgar asistencia técnica a los países productores.

Aunque Estados Unidos es un productor y consumidor importante de muchas materias primas, especialmente cereales y minerales, su interés por asegurar un abastecimiento adecuado de materias primas para su economía y la de sus aliados excede su interés como productor. Hasta hace poco tiempo, Estados Unidos podía confiar en la actividad de empresas privadas, muchas de ellas estadounidenses, para obtener las materias primas que necesitaba. Sin embargo, la creciente intervención de los países en desarrollo ricos en recursos en la producción de su petróleo, sus minerales y otros productos básicos, así como el deseo de todos esos países de ejercer una influencia mayor en la comercialización de sus productos, constituye un desafío a este sistema. Como

reacción a las propuestas de tales países de intervención en los mercados, y a sus acciones con respecto a los contratos, el Gobierno de Estados Unidos ha reafirmado, en muchas oportunidades, las ventajas que ofrece el sistema de mercados libres tanto a los países ricos cuanto a los pobres.

En 1976, Estados Unidos intentó compensar el efecto sobre el clima de inversión de los esfuerzos de los países en desarrollo por controlar la producción de materias primas, mediante la proposición de crear el Banco Internacional de Recursos (BIR). Se trataba de contrarrestar el efecto desalentador que podrían tener sobre las corrientes de nuevas inversiones las renegociaciones o expropiaciones de los países en desarrollo. El BIR sería un intermediario entre los países receptores de las inversiones y las empresas explotadoras de materias primas, participaría en el financiamiento de las materias primas y garantizaría las inversiones. Empero, la propuesta del BIR fue rechazada en la sesión de la UNCTAD que se realizó en Nairobi en mayo de 1976. Ante la insistencia de Estados Unidos, la misma propuesta volvió a emerger después, el mismo año, ante la Organización de Estados Americanos y ante el Banco Mundial, a los que se solicitó examinar dicha propuesta. Aunque se reconoce que asegurar flujos suficientes de inversión hacia los países en desarrollo productores de materias primas constituye un problema real, así como lo es la actual resistencia de algunos inversionistas a arriesgar fondos en proyectos en países en desarrollo, aún no está demostrada la capacidad del proyecto BIR para resolverlos. El proyecto parece destinado a sufrir un largo proceso de encuentros intergubernamentales sobre temas tales como sus posibles funciones y requerimientos financieros. Como el objeto fundamental del BIR es estimular la inversión oportuna en las materias primas y en su producción, no se le puede considerar como una respuesta real a las proposiciones de las naciones en desarrollo sobre los problemas del manejo de los mercados de productos básicos.

Aunque la intención de la propuesta de crear el BIR era salvaguardar y estimular la inversión extranjera en la producción de materias primas, fue muy criticada por muchos interesados en la actividad minera y en otras de materias primas, como un ejemplo de indebida injerencia gubernamental en las relaciones entre las empresas y los países receptores de la inversión. Por el contrario, la posición negociadora de Estados Unidos con respecto a la política *comercial* sobre productos básicos tuvo el apoyo de gran parte de la comunidad empresarial. En esa oportunidad, el Gobierno de Estados Unidos consideró que los acuerdos sobre productos básicos constituían mecanismos ineficientes, que bien podrían aumentar los precios pagados por los países consumidores sin asegurar el abastecimiento necesario. En general, lo que han aprobado tanto el Gobierno como los círculos empresariales de Estados Unidos es un cuidadoso enfoque "caso por caso" de los convenios de productos básicos y un apoyo al mejoramiento de los mecanismos de financiamiento compensatorio, que no alteran la organización de los mercados. En la actualidad hay indicios de que puede darse un enfoque más constructivo respecto a los acuerdos de productos básicos, que consideraría al financiamiento compensatorio como un complemento de otras políticas.

De 1974 a 1976, las iniciativas de los países en desarrollo

(cuya creciente confianza en sí mismos fue reforzada por la OPEP) y algunas concesiones otorgadas a regañadientes por Estados Unidos y otros países desarrollados han logrado reunir a ambas partes para discutir temas económicos en organizaciones tales como la Conferencia sobre Cooperación Económica Internacional (CCEI) y la UNCTAD. Sobreponiéndose a la oposición inicial de Estados Unidos, y ante la insistencia de la OPEP y de los países en desarrollo, la CCEI vinculó la negociación de la política energética con la de la política sobre productos básicos. Este vínculo sigue siendo crucial para las negociaciones sobre productos básicos de la UNCTAD. A menos que la OPEP y otros países en desarrollo del Grupo de los 77 (que en la actualidad son, en realidad, 116) mantengan su apoyo conjunto al programa integrado y aseguren una contribución sustancial de la OPEP al fondo común para reservas reguladoras, es probable que Estados Unidos y otros países desarrollados consideren que no están dadas las condiciones políticas para dar una respuesta constructiva a las negociaciones de la UNCTAD. (Después de su Reunión de Ministros de diciembre de 1976, los miembros de la OPEP anunciaron que están dispuestos a contribuir al fondo común, con dinero proveniente de su fondo especial para países en desarrollo no exportadores de petróleo.)

Durante 1974 y comienzos de 1975, la oposición de Estados Unidos a las iniciativas del Tercer Mundo tendía a aislar a dicho país de sus aliados occidentales. Este aislamiento, así como la unidad que, por el contrario, mostraba el grupo del Tercer Mundo-OPEP sobre la mayoría de los principios generales, incitó al Gobierno estadounidense a orientarse hacia la reconciliación y la negociación a fines de 1975 y principios de 1976. En la VII Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Estados Unidos mejoró el clima de negociaciones con el Tercer Mundo, pero las intenciones manifestadas en la Asamblea General y en la UNCTAD no se aplicaron cabalmente en el seno de su Gobierno. Durante 1976, el desacuerdo entre los departamentos de Estado y del Tesoro con respecto a las políticas continuó obstaculizando el progreso de Estados Unidos hacia negociaciones eficaces. Como respuesta a la falta de acuerdos en la UNCTAD y en la CCEI, en agosto de 1976 los Países No Alineados anunciaron la frustración que les provocaba el estancamiento de los asuntos referentes a productos básicos y a la deuda externa, suscitando la posibilidad de una vuelta a las tácticas de enfrentamiento aplicadas en 1973-1974. En verdad, si los países en desarrollo repitiesen las confrontaciones de 1974, le darían un "bautismo de fuego" al nuevo Gobierno estadounidense, que no experimentó directamente las negociaciones, a menudo frustrantes, del encuentro Norte-Sur durante la década de los setenta.

Si Estados Unidos desempeñase un papel constructivo en las negociaciones sobre reservas reguladoras y en los acuerdos específicos sobre productos básicos, se reduciría mucho la posibilidad de que los acontecimientos tomasen ese curso. Las políticas de Estados Unidos podrían basarse en el reconocimiento de que:

a) Los convenios bien estructurados sobre productos básicos podrían ayudar al desarrollo de los países que los exportan.

b) Sin una cooperación entre productores y consumidores, tenderían a aumentar las tensiones entre los países en

desarrollo que producen y los industrializados que consumen materias primas.

c] Tanto a los países en desarrollo como a los desarrollados les sería útil una disminución de la inestabilidad de las exportaciones, que también resulta en detrimento de los países avanzados.

Como ejemplo de la validez del último argumento, Japón mantiene hoy en día reservas reguladoras de cobre, cinc, aluminio y plomo. Más aún, negociaciones venturosas sobre productos básicos que asegurasen los suministros podrían reducir los temores actuales de los círculos empresariales de países desarrollados con respecto a la escasez de abastecimientos. Podrían impedir la repetición de acciones tales como la excesiva acumulación privada de existencias de algunos minerales que ocurrió a comienzos de 1976, lo cual, a su vez, permitiría a las empresas destinar sus recursos a inversiones más productivas.

Mediante su participación en las negociaciones sobre productos básicos, los países desarrollados se asegurarían de que cualquier acuerdo final tendría en cuenta sus preocupaciones. Una actitud positiva con respecto a estos temas también facilitaría el acuerdo sobre un código de control de las exportaciones en las NCM. Es cierto que participar en las negociaciones entrañaría algunos costos para Estados Unidos y otros países desarrollados; por ejemplo, una contribución estadounidense directa al fondo común para financiar reservas reguladoras requeriría el otorgamiento de préstamos y un aporte a la constitución del capital (aunque este último podría no exceder de una entrega única de alrededor de 100 millones de dólares).¹⁴ Los acuerdos específicos sobre productos básicos supondrían el apoyo de todos los países participantes, lo cual entrañaría cierta supervisión del comercio y la intervención en el mercado. Por otra parte, la negativa a participar tiene otros costos. Por ejemplo, existe la posibilidad de que convenios de productos básicos y reservas reguladoras concertados sin la participación de Estados Unidos conduzcan a considerables aumentos de precios, antes que a su estabilización, lo cual tendría consecuencias adversas para Estados Unidos y los demás países consumidores. Esto ocurriría si un fondo común, financiado principalmente por la OPEP y otros países en desarrollo, interviniese en mercados determinados de productos básicos sin una participación adecuada de los países consumidores en las decisiones sobre el manejo de las reservas. Una "guerra de productos básicos" en la cual Estados Unidos y los otros países desarrollados arrojasen a la palestra sus considerables reservas de materias primas no resultaría útil a ninguna de las partes, entrañaría sin duda costos e ineficiencias y contribuiría a

crear mala voluntad entre los países en desarrollo y los desarrollados.

Una razón por la cual hay quienes se oponen activamente, en Estados Unidos, Alemania y Japón, a las negociaciones sobre productos básicos con los países en desarrollo y se adhieren a los principios de la libre empresa, es el deseo de reforzar a las grandes compañías en sus transacciones en el exterior y de otorgarles estímulos para que desarrollen otras fuentes de minerales y sustitutos de los productos primarios. Sin embargo, otras fuentes pueden conducir a mayores costos de producción que los de los países en desarrollo, y a menudo tienen consecuencias ecológicas y sociales. Además, es muy dudosa la afirmación de que las compañías transnacionales operan en mercados "libres". A menudo, la capacidad de influir en el mercado se concentra en un pequeño número de empresas y sus políticas de fijación de precios e inversión son las que determinan las cotizaciones de muchos productos, más que un sistema de mercado perfectamente competitivo. Más aún, una oposición activa a todas las iniciativas fundamentales de los países en desarrollo, probablemente conduciría a éstos a estrechar filas, solidificar sus vínculos con los países de la OPEP y redoblar sus esfuerzos por formar asociaciones de productores que podrían influir en el precio de las materias primas importadas por los países desarrollados. Por otra parte, "volcarse hacia adentro" para desarrollar recursos "seguros" en Estados Unidos, Canadá o Australia podría suponer la utilización de materiales de alto costo y no necesariamente evitaría a las empresas la demanda de nuevas formas de contratación por parte de los poseedores de los recursos y de los gobiernos locales.

Después de que en 1975 Estados Unidos anunció su apoyo a un sistema de financiamiento compensatorio internacional muy aumentado, el mecanismo compensatorio del FMI experimentó un cuantioso crecimiento y durante 1976 sus recursos resultaron de gran importancia para muchas naciones en desarrollo. El mecanismo de financiamiento compensatorio establecido por la CEE en la Convención de Lomé (el llamado Sistema STABEX) es más limitado en cuanto a su alcance y a sus recursos, pero otorgó fondos adicionales a los países participantes, luego de la caída de los precios de productos básicos en 1974-1975.

Aunque el sistema del FMI ha mejorado mucho en comparación con sus etapas iniciales, podría extender su utilidad si:

a) Incluyese medios para tomar en cuenta los cambios de precios de las importaciones que hacen los exportadores de materias primas.

b) Otorgase financiamiento en términos privilegiados en los casos apropiados.

c) Ampliase más aún la disponibilidad de los recursos del Fondo para los países que experimentan caídas en sus ingresos de exportación.

Ciertas modificaciones del Fondo para Reservas Reguladoras (*Buffer Stock Facility*) del FMI, poco utilizado hasta ahora, también serían un complemento valioso de una política comercial de productos básicos.

14. La Secretaría de la UNCTAD estimó inicialmente que la contribución de Estados Unidos al capital pagado del fondo común podría oscilar entre 79 y 105 millones de dólares. También se requerirían préstamos de Estados Unidos (UNCTAD, *A Common Fund for the Funding of Commodity Stocks*, documento de las Naciones Unidas, TD/B/C.1/196, 6 de octubre de 1975, p. 15). Posteriormente, la Secretaría de la UNCTAD disminuyó su estimación de 6 000 millones a 4 500-5 000 millones de dólares, para la acumulación de diez productos básicos "centrales". Todavía no se dispone de una estimación del efecto de esta reducción sobre las eventuales contribuciones nacionales. (UNCTAD, *Consideration of Issues Relating to the Establishment and Operation of a Common Fund*, documento de las Naciones Unidas TD/B/IPC/CF/2, 10 de noviembre de 1976, p. 6.)

Si bien podría existir consenso en que tal enfoque facilitaría las relaciones de los países desarrollados con las naciones en desarrollo, ¿en qué medida coincide con los intereses del mundo industrializado? En otras palabras, ¿por qué habrían de cambiar los países desarrollados sus criterios respecto a las políticas de productos básicos? Los usuarios industriales y los consumidores finales ganarían con el efecto antiinflacionario de la estabilización de los mercados, aunque algunas grandes empresas y los especuladores verían limitada su capacidad de actuar en los mercados mundiales de productos básicos. Algunos países desarrollados otorgan gran importancia a la mala asignación de recursos y a la ineficiencia que podrían resultar de los acuerdos de productos básicos, pero, a este respecto, las pruebas y los lineamientos teóricos de la economía son confusos. La situación actual del comercio de productos básicos también supone ciertos costos. Por ejemplo, son considerables los provenientes de la inestabilidad de los mercados, que deben soportar los países productores, tanto de materias primas como elaboradas, y los consumidores individuales del producto final. También resultan cada vez más evidentes los costos que supone para la economía mundial el lento crecimiento de los ingresos de exportación de los países exportadores de productos básicos, a medida que se aprecia más completamente la importancia de dichos países como mercados para las ventas de los desarrollados y como deudores de instituciones financieras de estos países.

En el pasado, Estados Unidos y otras naciones desarrolladas creían que su acceso a las materias primas a precios razonables no dependía de su participación en convenios de productos básicos. Hoy en día esa suposición puede ser incorrecta, debido a la mayor intervención de los países productores en la explotación, desarrollo y comercialización de las materias primas, que ha disminuido la capacidad de las grandes empresas de obtener y entregar a sus países de origen esas materias a precios razonables. El problema no consiste en que las empresas pierdan la posibilidad de ejercer sus funciones tecnológicas y de dirección en las industrias de materias primas, ni en que los países en desarrollo nieguen a los consumidores desarrollados el acceso adecuado. Más bien, hay una posibilidad muy concreta de que muchas naciones productoras cambien los términos de sus acuerdos contractuales con las grandes empresas, con un efecto considerable sobre los precios de sus productos.

El deseo de los países productores de obtener una mayor participación en los rendimientos provenientes de la producción y el comercio de materias primas no debe confundirse con sus llamados en favor de la estabilización de los mercados. Sin embargo, es posible que sus intentos de obtener determinados objetivos en cuanto a precios e ingresos tomen más en cuenta los intereses de los consumidores si los opositores de los convenios sobre productos básicos modifican su actitud. Los productores de cobre y de tungsteno han dado muestras de su deseo de lograr acuerdos cooperativos con los países consumidores. Si éstos participasen en la negociación de acuerdos específicos, serían capaces de influir en las políticas, tanto de las naciones productoras cuanto de los demás consumidores. Al parecer, ganarían más uniéndose a los convenios que manteniéndose fuera de la formulación de las políticas internacionales sobre productos básicos. Las reservas reguladoras, al contrario que los tipos de acuerdos que utilizan las cuotas de exportación como elemento regulador de los precios, no exigen la participación de los países

consumidores. Es por esta razón que el vínculo de la OPEP con los países en desarrollo y el apoyo de sus miembros a un fondo común para el mantenimiento de reservas internacionales reguladoras son objeto de tanta preocupación para los países desarrollados. Como lo indican los primeros acuerdos sobre el estaño y las negociaciones sobre el cacao en 1975, los demás países consumidores y los productores de materias primas pueden negociar convenios sobre productos específicos sin la participación de Estados Unidos y de otros importantes países desarrollados. Por tanto, la "amenaza" de Estados Unidos de retirarse de una negociación no es suficiente para asegurar que el acuerdo no se logre, quizá con cláusulas que resulten objetables al Gobierno de Estados Unidos. Más aún, los países productores han demostrado su capacidad de trabajar en conjunto. Su incapacidad anterior de adoptar con eficacia medidas concertadas referentes a los precios de los productos básicos no puede tomarse como índice de lo que podrían llegar a hacer si los países en desarrollo y los desarrollados fracasan en el intento de llegar a acuerdos sobre políticas conjuntas y viables respecto a esos productos.

El apoyo de los países desarrollados a los convenios mencionados deberá basarse en la cuidadosa negociación y constitución de las reservas reguladoras, así como en otros aspectos importantes de los convenios, tales como sistemas flexibles para asignar las proporciones del mercado entre los productores, acuerdos de precios, mecanismos de coacción y programas para diversificar el mercado o para cambiar su estructura.¹⁵ Debe distinguirse con claridad entre los mecanismos que se refieren a productos básicos (incluidas las reservas reguladoras), que no están, en principio, destinados a transferir recursos, y los programas bilaterales y multilaterales de ayuda, que obedecen a propósitos muy distintos. No obstante, en el pasado los acuerdos sobre productos básicos han tenido como resultado cierta transferencia de recursos hacia los exportadores de materias primas. La posibilidad de que eso ocurra con los acuerdos que actualmente se negocian debe ser aceptada por los países industrializados sobre la base de que cierto nivel de transferencia se justifica por las necesidades de desarrollo de los países exportadores, así como por el vínculo que se debe establecer entre las transferencias (cuyo monto aproximado puede hacerse explícito en un acuerdo entre productores y consumidores) y el funcionamiento exitoso de los acuerdos en cuestión y, por consiguiente, de toda la relación entre productores y consumidores en ese mercado.

El compromiso de tomar parte en la negociación de acuerdos viables no supone, necesariamente, la obligación de participar en un acuerdo determinado ni la de crear reservas reguladoras antes de conocer el contenido de los convenios y los lineamientos del manejo de esas reservas. Estas políticas podrían traer como resultado la estabilidad de los precios de las materias primas en beneficio de los consumidores y ciertamente reducirían los conflictos sobre política económica que han dificultado tanto, durante los últimos años, la diplomacia multilateral entre los países en desarrollo y los desarrollados.□

15. Bart S. Fisher, "Statement Before the International Relations Committee of the House of Representatives on United States Policy Toward International Commodity Agreements in the Tropical Products Area", 14 de abril de 1976.