

La reforma estructural del comercio internacional de productos básicos

El Programa Integrado: una opción indispensable

JOSE CARLOS BARONA CH.

I. ORIGEN E IMPORTANCIA DEL COMERCIO ORGANIZADO DE PRODUCTOS BASICOS

a) *Los primeros mercados*

Los productos básicos han estado ligados al comercio organizado desde hace 50 siglos. Antiguos documentos asirios y egipcios, que datan del año 3000 a.C., revelan un sistema de crédito basado en préstamos de grano en función del volumen y préstamos de metal en función del peso.

Doce siglos antes de Cristo ya existían activos mercados de productos básicos en China, Egipto, Arabia e India, que funcionaban con base en normas y reglamentos. En las ciudades-Estado de Grecia, que periódicamente padecían hambre, se promulgaron leyes para asegurar el abastecimiento de alimentos y prevenir su manipulación. La especialización de los mercados en un solo producto básico se alcanzó en la Roma precristiana.

El derrumbe del Imperio romano da origen a desorganizados y hostiles estados feudales europeos, cuyo sistema de autoabastecimiento afectó el intercambio de mercancías en

tre pueblos de regiones muy distantes unas de otras.¹ En el siglo XII el comercio comienza a revivir con el florecimiento de dos grandes centros comerciales. En el norte de Italia, las ciudades de Venecia, Florencia, Génova, Pisa y Milán compiten por los derechos comerciales con el Oriente. Al mismo tiempo el comercio del norte de Europa se desarrolla en la región que hoy ocupan Holanda y Bélgica. Esta área fue famosa desde la época de los romanos por sus telas finas y tuvo un vínculo bastante estrecho con Inglaterra, entonces la más importante área productora de lana.

Existen pruebas de que ya en el año 1114 funcionaban las ferias que los condes de Champagne establecieron para estimular las actividades mercantiles, de las cuales se beneficiaban económicamente. Los condes de Champagne dotaron a estas ferias con protección, cambio de moneda y facilidades de almacenamiento. Aunque inicialmente eran anuales, fueron convirtiéndose en mercados permanentes e incorporando características de los mercados actuales de futuros, tales como reglamentos y garantía de las operaciones.

1. Stanley Kroll e Irwin Shishko, *The Commodity Futures Markets Guide*, Harper and Row Publishers, Nueva York, 1973.

Posteriormente a las ferias de Champagne, y luego a las establecidas en Brujas, Amberes y Amsterdam, se crearon en Inglaterra lugares de reunión para comerciar llamados *exchanges*. El más antiguo fue el Royal Exchange, que comenzó sus operaciones en Londres en 1570. En las bolsas de productos básicos de Londres se comenzó a utilizar cada vez más en las operaciones al intermediario, quien absorbía los riesgos de las fluctuaciones de precios, a cambio de poder lucrar en las operaciones a futuro.

Al otro lado del océano Atlántico, la expansión de la economía estadounidense hizo necesaria la creación de bolsas de productos básicos, que evolucionaron a partir de asociaciones poco organizadas. La primera de estas bolsas fue la de Chicago (Chicago Board of Trade), establecida en 1848. El primer contrato de futuros fue registrado el día 13 de marzo de 1851. Las principales bolsas de productos básicos en Estados Unidos fueron establecidas y continúan operando en Chicago y en Nueva York. El desarrollo del comercio se basó en los contratos llamados *to arrive* que hacían posible las ventas a futuro con base en muestras y de la descripción de las mercancías por comerciantes de buena reputación.²

La excesiva especulación en los mercados de productos básicos, que se desarrolló sobre todo durante la Guerra de Crimea (1854-1858) y más tarde, en mayor escala, durante y después de la Guerra Civil en Estados Unidos, hicieron resaltar las debilidades del sistema. No obstante que se logró la transferencia del riesgo del precio del vendedor (agricultor y productor) al comprador de los productos básicos (el fabricante, procesador e importador), este último grupo se vio obligado a lograr mayor compensación por el alto riesgo. Además de los riesgos de propiedad, las empresas se veían imposibilitadas de concertar créditos con base en su inventario no cubierto.

Era obvio que el riesgo de las fluctuaciones de los precios tenía que ser transferido de nuevo. Pero, ¿a quién? Lo que se necesitaba era mayor participación. Por otra parte, en los diferentes embarques variaban los tipos de calidad del producto. Además, los precios frecuentemente se concertaban en secreto. Tampoco existía un mecanismo que garantizara el cumplimiento de la transacción.

Al reconocerse dichos impedimentos, se tomaron medidas específicas para mejorar las bolsas y los contratos y estimular una mayor participación especulativa. Poco a poco las operaciones a futuros se fueron refinando, incluyendo los elementos básicos para atender los intereses de las empresas y de los especuladores.³

El mercado estadounidense de futuros de productos básicos se ha convertido en una vasta y compleja institución, consistente en diez bolsas de productos básicos mayores y 12 de menor importancia, en las cuales se comercian 40 productos básicos, en un gran sistema de compensación. En Inglaterra destacan la Bolsa de Metales de Londres y la Bolsa de Productos Agrícolas y Tropicales.

2. Richard J. Teweles, Charles V. Harlow y Herbert L. Stones, *The Commodity Futures Game*, McGraw-Hill, Nueva York, 1974, pp. 6-8.

3. Kroll y Shishko, *op. cit.*, pp. 6 y 7.

b] *Procedimientos de las bolsas modernas de productos básicos*

1) Se fijan los tipos que es posible abastecer y el monto del contrato.

2) El pago se realiza en el momento de la entrega.

3) Los precios se establecen abiertamente, por medio de pujas en voz alta de oferta y demanda, a fin de que todos reciban la misma oportunidad de comprar y vender al mejor precio posible del momento.

4) Una cámara de compensación, vinculada con la bolsa de productos básicos, garantiza el cumplimiento de los contratos basados en normas específicas entre los miembros de la cámara, aun en el caso de que algunos de ellos quiebre.

5) Todas las operaciones de los contratos se concertan únicamente entre los miembros de la bolsa de productos básicos.

6) Los productos son revisados por inspectores del Gobierno o de las bolsas, conforme a los tipos y calidades certificados para entrega.

7) Los precios no pueden fluctuar más allá de un límite máximo diario, establecido en las bolsas de productos básicos en Estados Unidos. En Inglaterra no existen límites.

El límite máximo de fluctuación diaria se estableció para evitar fluctuaciones innecesarias, originadas por histeria, especulaciones exageradas o miedo.

c] *Control legislativo*

1) *Estados Unidos*

Para tratar de controlar los excesos de actividad especulativa y las reacciones de pánico, en 1921 el Congreso de Estados Unidos expidió el primer reglamento de las operaciones de comercio de productos básicos, llamado *Futures Trading Act*.

A pesar de lo anterior, durante la gran depresión de los años treinta se vio con claridad que los mercados de productos básicos eran muy vulnerables por las fluctuaciones cíclicas de los países desarrollados. Los precios de los productos básicos se hundieron comparativamente mucho más que los de los bienes manufacturados. Los economistas trataron de explicar lo anterior por la "inelasticidad de la oferta y la demanda de la mayor parte de productos básicos".

Durante dicho decenio el Gobierno de Estados Unidos creó la Security and Exchange Commission. En 1936 el Congreso de dicho país aprobó la *Commodity Exchange Act*, que se restringió al control de los productos agrícolas producidos en el país. Era necesario, en consecuencia, ampliar el control a los metales y a los productos tropicales como el café, el cacao y el azúcar.

El valor del comercio de futuros en Estados Unidos

durante los años sesenta no fue significativo, si se le compara con el volumen de capital que circulaba en las bolsas de valores. Sin embargo, a partir de 1968, año en que comenzó a derrumbarse el sistema monetario internacional, el interés por el comercio de productos básicos inició un ascenso muy pronunciado. En 1973-1974 el comercio de futuros alcanzó un total de 513 000 millones de dólares, lo que significó un aumento de 444 000 millones en sólo 10 años, dado que en 1968 apenas alcanzaba a 68 600 millones. En contraste, el mercado de valores alcanzó en 1973-1974 sólo 300 000 millones de dólares.⁴

Las agudas fluctuaciones de los precios de los productos básicos registradas a mediados de 1972 originaron una serie de propuestas legislativas en el congreso estadounidense, que culminaron con la *Commodity Futures Trading Act* de 1974. Esta ley es una revisión completa de la legislación federal de Estados Unidos durante más de 50 años. Reglamenta todas las bolsas de productos básicos y establece una Comisión para el comercio de futuros de productos básicos, compuesta de cinco miembros independientes. Asimismo, pone de relieve la necesidad de que se efectúe una evaluación continua de los mercados de productos básicos, de las deformaciones de los precios y sus límites en cada transacción y de los requisitos de los márgenes.

2) Inglaterra

En este país no existe ninguna ley que regule las operaciones de comercio de productos básicos de las 11 bolsas que funcionan, nueve en Londres y dos en Liverpool. No obstante lo anterior, la Cámara de los Lores estableció recientemente un Comité Especial para investigar el problema de la inestabilidad de los precios de los productos básicos y el funcionamiento de las bolsas.

II. FUERZAS BASICAS QUE INFLUYEN EN LAS FLUCTUACIONES DE LOS PRECIOS EN LAS BOLSAS

Los precios de los productos responden a cambios en el volumen de la oferta, de la demanda o de ambos.

a] Demanda

Cualquiera que sea la tendencia a largo plazo de la demanda, la cotización diaria de los precios en las bolsas se determina, tanto *spot* como a futuros, por las relaciones entre la oferta y la demanda. La capacidad de absorción de ambos no crece de una manera uniforme, es más bien fluctuante. Los volúmenes de venta y los precios se determinan diariamente, en función de la fuerza de la demanda del día y de las perspectivas de la demanda en los próximos meses, en relación con la oferta del día y con la que es factible en los próximos meses. La demanda de los compradores refleja la producción proyectada de los bienes manufacturados, la situación económica y el nivel de las existencias en esos países. Dichas condiciones dependen, a su vez, de las fluctua-

ciones en el nivel de la actividad industrial y de las existencias.

Cada producto básico tiene un ciclo muy particular debido, entre otras cosas, al tiempo en que madura un cultivo, al período de extracción o de cosecha, a la práctica de acumulación de existencias y al período de consumo habitual. En el caso del cobre, por ejemplo, el largo período de gestación de los nuevos proyectos de extracción (de cinco a ocho años), así como su importancia y costo, tienden a acentuar la inestabilidad cíclica de los precios del cobre, que a su vez es causa primordial de la irregularidad de las decisiones en materia de inversiones.

La extrema variabilidad de los precios de algunos productos ha ocasionado el desarrollo de la producción de productos competitivos (el cobre, por ejemplo, en diversos usos finales, tiene que hacer frente a la competencia del aluminio, de los plásticos y del acero inoxidable; algunos productos agrícolas tienen que batallar contra productos sintéticos).

Dentro de los ciclos largos de la actividad económica mundial, ha habido variaciones de corta duración en industrias particulares: recesiones y recuperaciones en la industria textil, de automotores, siderúrgica, etc. Las fluctuaciones específicas no siempre coinciden y varían de país a país, en cuanto al tiempo e intensidad de los ciclos. Esto explica por qué los precios de algunos productos básicos muestran movimientos contrarios al ciclo general de los demás productos básicos. Otro factor es el cambio continuo en las compras, para mantener un nivel específico en las existencias.

b] Oferta

La intensidad de la demanda de productos alimenticios depende de los cambios que ocurren en la producción de estos productos, con relación a la demanda de alimentos en los países importadores. En virtud de que sólo una pequeña proporción del total de la demanda de alimentos entra al comercio internacional, de allí se desprende que aun pequeños cambios en la relación entre demanda y oferta de los alimentos producidos localmente pueden tener un efecto importante en la demanda de alimentos en el mercado internacional.

Una mala cosecha en uno de los principales países productores causa un gran incremento en la demanda efectiva de los productos que fallaron; por el contrario, una buena cosecha retrae la demanda efectiva. El mercado internacional de alimentos, excepto para los productos tropicales, es un mercado marginal, cuya demanda efectiva está sujeta a cambios inestables en la oferta y a las políticas de los países importadores.

En el comercio internacional, dado que las importaciones representan tanto una pequeña fracción del consumo de los países importadores cuanto de la producción de los países exportadores, aun los cambios pequeños en el equilibrio de la producción y el consumo en productos específicos pueden dar lugar a grandes cambios en las cantidades que son comerciadas internacionalmente y, por consiguiente, en sus

4. Gerald Gold, *Modern Commodity Futures Trading*, Commodity Research Bureau Inc., 1975, p. 55.

precios. El restablecimiento del equilibrio depende de ajustes en la producción y el consumo, que no siempre son rápidos, ocasionando daños muy severos en los ingresos de los países exportadores.

En la práctica no siempre es posible corregir el desequilibrio hasta llegar a un punto cero. Toda vez que la demanda fluctúa continuamente en respuesta al ciclo de existencias y a los ciclos específicos de las industrias particulares, y en virtud de que estas fluctuaciones son afrontadas por el mercado internacional, que es un mercado marginal, los ajustes de la producción a la demanda y a los cambios de precio pueden ser muy grandes o muy pequeños.

Las inclemencias del tiempo son otro factor importante que causa variaciones en la oferta. Si no hay existencias, o éstas son insuficientes para absorber el efecto de las cosechas abundantes o escasas, los precios inevitablemente fluctuarán. Frente a una pequeña insuficiencia de la oferta, o simplemente por la suposición de una posible insuficiencia, existe la tendencia a acumular existencias, lo cual lleva el precio hacia arriba. En caso de una abundancia de oferta, o rumores, se produce el fenómeno inverso.

c] Especulación

No obstante la defensa que se hace de esta actividad por la mayor parte de los especialistas en comercio internacional, en el sentido de que es necesaria para hacer posible las operaciones de cobertura, que permiten que el riesgo del precio se transfiera de los hombros de los fabricantes y comerciantes a los especuladores, existe una amplia convicción de que los efectos de la especulación sobre los precios distorsionan el comercio y dificultan el logro de un equilibrio entre la oferta y la demanda.

Thomas A. Hieronymus define a la especulación en la forma siguiente: "Especular es contemplar el futuro, llegar a conclusiones respecto de cómo se desenvuelven las cosas y actuar con base en dichas expectativas: comprando, esperando un alza de precios; vendiendo, esperando una baja"

Si se dejara actuar a las fuerzas del mercado habría un mayor equilibrio entre la oferta y la demanda.

Cuando los especuladores juzgan que los precios están más arriba de lo necesario para lograr que las existencias lleguen hasta la próxima cosecha, venden futuros. Su razonamiento es que los precios altos harán menos deseable el uso y ocasionarán una falta en la necesidad de continuar con existencias. Se ven inducidos a adquirir y abastecer un producto que no tienen. Aumentan el nivel de la oferta en el mercado y reducen la oferta diferida.

Otro aspecto del juego especulativo es el establecimiento de una reserva de tamaño apropiado, previendo un incremento en la demanda, una disminución en la oferta y otros fenómenos. Debe pesarse el costo de mantener existencias contra un aumento de los precios en el futuro. También debe medirse la utilidad de una reserva para hacer frente a

eventos tales como inundaciones, guerras, aumento de la demanda en el extranjero, etcétera.

Los especuladores en los mercados de futuros afectan sensiblemente los precios: cuando acumulan existencias, colocan a los precios arriba de los niveles que de otra manera prevalecerían; cuando las liquidan, colocan a los precios abajo de dichos niveles.

Los especuladores también afectan transitoriamente a los precios, en la medida en que controlan la producción. Sin embargo, su influencia es mayor que la proporción de control de existencias y producción que tienen.⁵

¿Puede el especulador obrar de buena fe? La contestación es obviamente negativa, dado que su finalidad es alcanzar el máximo beneficio y para ello se aprovechará de todo lo que está a su alcance, incluso dar publicidad a falsos rumores y distorsionar la información.

¿Qué procedimiento existe al alcance de los productores de materias primas en las bolsas de productos básicos que les permita incrementar sus ingresos en términos reales, es decir, tomando en cuenta la inflación? ¿Acaso las operaciones de cobertura producen ese resultado?

d] Hedging o cobertura

Por *hedging* o cobertura se entiende el establecimiento en el mercado de futuros, o contratación a plazo, de una posición aproximadamente igual pero inversa a la mantenida en mercancías físicas. Es un instrumento que permite reducir al mínimo los riesgos de oscilaciones de precios o de mantener existencias. En otros términos, permite que la curva de las oscilaciones de los precios mantenga una línea casi horizontal durante el período en que se realiza la operación.

De allí que se pueda afirmar que esta operación de cobertura no responde a los planteamientos de los países en desarrollo en el sentido de que haya incrementos reales en los precios de los productos básicos. Por otra parte, dicha teoría de operaciones de cobertura no otorga una protección completa en la práctica. En efecto, las operaciones de cobertura se realizan bajo la hipótesis de que los precios *spot* y futuros se mueven casi paralelamente. Sin embargo, puede suceder que los precios *spot* se muevan más lentamente o más aprisa que los futuros.

Además, la teoría simplificada de las operaciones de cobertura utiliza contratos de un tipo de producto, permitiendo entrega de otros tipos con base en primas y descuentos. Por lo que, si se toma en cuenta que la relación oferta-demanda es distinta en los diferentes tipos de productos, dichas operaciones dejan de tener los efectos deseados.

Otro aspecto importante es el relativo a la unidad de volumen de los contratos a futuros que no siempre coincide con la cantidad que se comercia en el mercado *spot*.⁶

5. Thomas A. Hieronymus, *Economics of Futures Trading*, Commodity Research Bureau, Inc., pp. 141-144.

6. Gerald Gold, *op. cit.*, pp. 172-175.

III. MEDIDAS QUE DEBEN TOMAR LA COMUNIDAD INTERNACIONAL, LOS PRODUCTORES Y LOS PAISES EN DESARROLLO PARA CONTRARRESTAR LA OSCILACION EN LOS PRECIOS Y ASEGURAR INGRESOS REALES A LOS EXPORTADORES DE PRODUCTOS BASICOS

La comunidad internacional debe adoptar un conjunto interrelacionado de medidas que combatan la especulación y logren un equilibrio entre la oferta y la demanda, lo cual resultará en precios más justos para los productores. Entre esas medidas pueden mencionarse las siguientes:

1) Que en las bolsas de productos básicos se permita que los principales productores y consumidores tengan un representante, para asegurar que las noticias o rumores que se propaguen correspondan a la verdad y para que estos funcionarios observen y detecten las fuerzas que influyen en los movimientos de los precios.

2) Debe instrumentarse el Programa Integrado de Productos Básicos a que se refiere la Resolución 93 (IV) de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Este tema se trata en detalle más adelante.

3) Deben constituirse fondos de emergencia de los países productores, en todos los productos de interés para los países en desarrollo, para prevenir que los precios se desplomen. Esto complementa las medidas internacionales de financiamiento del fondo común, para los productos comprendidos en el Programa Integrado de Productos Básicos. Se prevé que dicho fondo común debe intervenir en el mercado a solicitud de los productores de un producto básico que no esté sujeto a un convenio internacional. Asimismo, los fondos de emergencia, complementarían los esfuerzos que realizan los institutos de comercialización de diversos países productores, como es el caso de Interbras, la empresa estatal brasileña comercializadora de café.

IV. REFORMA DE LA ESTRUCTURA DEL COMERCIO MUNDIAL DE PRODUCTOS BASICOS

El sector de productos básicos de los países en desarrollo necesita una profunda reestructuración en muchos aspectos importantes. Las estructuras existentes en gran parte son todavía imposición del pasado, cuando las potencias metropolitanas "abrieron" los países de la periferia —muy a menudo sus propios territorios coloniales— a la producción de materias primas y otros productos primarios que sus economías en expansión necesitaban. Aunque tras la independencia esos territorios le introdujeron algunos cambios, muchas de las características del antiguo sistema siguen siendo las mismas. Así, los métodos de comercialización y distribución, las direcciones de las corrientes comerciales, el control del transporte y otras actividades auxiliares, la participación en la elaboración, los sistemas y niveles de remuneración e incluso los regímenes de propiedad y el papel que desempeñan las empresas extranjeras, siguen reforzando y perpetuando, en mayor o menor grado, las características esenciales de las antiguas relaciones. Esas relaciones tienen que modificarse en muchos aspectos pues son incompatibles

con las necesidades actuales de los países en desarrollo en cuanto a modernización, transformación y mayor control de sus destinos. Muchos de los cambios tienen que ser introducidos por los propios países en desarrollo, como parte integrante de sus esfuerzos de reforma institucional. Pero también hay muchos otros cambios que esos países no pueden llevar a cabo individualmente, ya que requieren una acción de alcance internacional.

a) *El fracaso de enfoques anteriores*

En el contexto actual, la acción internacional necesaria debe ir más allá de los enfoques que han prevalecido desde el período de la posguerra, cuyos elementos básicos se establecieron en la Carta de La Habana. La Carta de La Habana reconoció la necesidad de una acción en la esfera de los productos básicos, pero sus principios rectores reflejaban la opinión de que la intervención en los mercados, mediante una acción intergubernamental, debía ser la excepción y no la regla; que esa acción debía basarse en convenios en los que fueran parte tanto los productores como los consumidores; que la igualdad de representación de productores y consumidores debía reflejarse en los consejos u organizaciones de cada producto básico en particular y que, en lo tocante a precios, el objetivo debía ser el control de las fluctuaciones y no la inversión o modificación de las tendencias a largo plazo, determinadas por las fuerzas del mercado.

Debe reconocerse que ese enfoque no ha dado resultados eficaces, ni siquiera desde el punto de vista de su doctrina. Durante todo el período de la posguerra sólo ha habido cinco verdaderos convenios internacionales sobre productos básicos, relativos al trigo, el azúcar, el estaño, el café y el cacao. De esos convenios, solamente se han renegociado satisfactoriamente los del cacao y el estaño, y más recientemente el del café. Incluso en el caso de los convenios eficaces, la negociación requirió muchos años de tortuosos esfuerzos. Por ejemplo, el Acuerdo Internacional del Cacao tardó 17 años en materializarse. Para los demás productos básicos todavía no se han logrado resultados positivos duraderos, pese a las reuniones que periódicamente celebran productores y consumidores.

Desde hace muchos años se vienen celebrando con regularidad en la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y en la UNCTAD, así como en varios organismos autónomos de productos básicos, consultas entre productores y consumidores acerca de un cierto número de productos básicos que no están sujetos a convenios internacionales oficiales. Se han celebrado consultas de ese tipo en órganos que reúnen a productores y consumidores en relación con el té, el yute, el caucho, el algodón, la lana, las fibras duras, el arroz, los aceites vegetales y las semillas oleaginosas y los plátanos, entre los productos básicos agrícolas, y con el plomo, el cinc y el tungsteno, entre los minerales.

Después del tercer período de sesiones de la UNCTAD, en 1972, se iniciaron "consultas intergubernamentales intensivas" sobre 13 productos básicos, pero aunque sirvieron para dilucidar problemas, no condujeron a la adopción de medidas

para solucionarlos. Ese fracaso se debió a una multitud de factores, pero el predominante fue la débil motivación de los consumidores y la incapacidad de los productores para hacer que se prestara atención a sus necesidades. Los países consumidores sentían una fuerte aversión a establecer una intervención gubernamental en los mercados "libres", que dimanaba esencialmente de un sistema y una ideología que son reflejo del predominio de los intereses privados. Aunque puede considerarse que tanto a los consumidores como a los productores les interesa evitar las fuertes fluctuaciones de los precios, es difícil que unos y otros tengan el mismo interés, porque los productos básicos representan una proporción mucho menor del comercio total de los países consumidores que del de los países productores. Además, en las negociaciones sobre productos básicos individuales se tiende a destacar los intereses comerciales de los países consumidores, en tanto que son compradores de un determinado producto, y no se deja margen suficiente para examinar los problemas en la perspectiva más amplia de los objetivos y políticas internacionales de desarrollo de los propios países consumidores. Por esa razón, las dificultades que suscitan las cuestiones más estrictamente comerciales tienden a ejercer una influencia determinante sobre el resultado final.

Los países productores no han tenido hasta ahora fuerza suficiente para ejercer presión recurriendo a otros tipos de acción. Con frecuencia las disensiones entre ellos, que reflejan a veces un conflicto de intereses entre productores nuevos y productores ya bien establecidos, impiden que se llegue a una posición común de negociación. En las negociaciones producto por producto no hay la posibilidad de ofrecer un equilibrio de ventajas interesante para un determinado país productor, compensando las concesiones que éste pudiera hacer respecto de uno de sus productos básicos con los beneficios que le reportarían otros. El enfoque fragmentario de la cuestión puede llevar a la concertación de acuerdos que permitan fortalecer los precios de algunos productos básicos, a expensas de otros, y redunden en perjuicio de los países en desarrollo que importan aquéllos y exportan éstos. De hecho, esto es lo que se ha conseguido hasta ahora con el limitado número de productos que son objeto de un convenio. Por otra parte, esas negociaciones no permiten a los países en desarrollo ejercer una presión conjunta para que la cuestión de los productos básicos se considere como un aspecto principal del problema general del desarrollo.⁷

b] *Evaluación de la idea de un
"Programa Integrado de Productos Básicos"*

El 1 de mayo de 1974 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó una Declaración y Programa de Acción sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional. Ese acontecimiento fue realmente trascendental porque resumió la insatisfacción de los países del Tercer Mundo ante el sistema de relaciones económicas prevaleciente y su convencimiento de que para resolver sus problemas no bastaba con cambios periféricos o ajustes de ese sistema. La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, adoptada

7. Secretaría de la UNCTAD, "Nuevas orientaciones y nuevas estructuras para el comercio y el desarrollo", documento TD/183, 14 de abril de 1976, pp. 22 y 23.

unos meses después, apoyó la idea de la necesidad de un orden nuevo.

La Declaración y el Programa de Acción sobre el nuevo orden a que se refiere la Resolución 3202(S-VI) establece que debe hacerse todo lo posible para "preparar un programa integrado general, que establezca directrices y tenga en cuenta los trabajos en curso en esta esfera, para una amplia gama de productos básicos en cuya exportación están interesados los países en desarrollo". En respuesta al llamado hecho en el Programa de Acción sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional y considerando que muchas de las medidas que abarcaría dicho Programa Integrado recaen dentro de la competencia de la UNCTAD, el Secretario General de dicho organismo preparó, para la primera parte del XIV Período de Sesiones, una nota sobre un bosquejo de programa general para los productos básicos (TD/B/498), en la que expuso los argumentos en favor de una iniciativa en el campo de la política internacional de los productos básicos, que deben tomar la forma de una negociación multilateral, o "acuerdo global", con miras a la concertación de convenios internacionales que abarquen una vasta gama de productos básicos cuya exportación interesa a los países en desarrollo. En la nota se sugería que los convenios podrían basarse en una serie común de principios, objetivos, técnicas y medidas que tendrían un alcance "multidimensional", o sea, que comprendiesen no sólo la política de precios, sino también aspectos tales como la comercialización, la diversificación y el acceso a los mercados.

Los lineamientos generales del Programa Integrado, sometidos a la consideración de los gobiernos, fueron debatidos ampliamente por la Comisión de Productos Básicos de la UNCTAD durante tres reuniones y posteriormente fueron objeto de consultas oficiosas entre la Secretaría de la UNCTAD y representantes de los gobiernos, con el fin de que dicha Secretaría obtuviera ideas más precisas sobre la posición de los gobiernos, para preparar el documento básico sobre el tema de referencia, para su consideración en la IV UNCTAD, celebrada en Nairobi, en mayo de 1976.

De la cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo emanó la Resolución 93 (IV) relativa a un Programa Integrado para los Productos Básicos. El contenido de esta resolución se examina más adelante.

c] *Filosofía del Programa Integrado*

El Programa Integrado constituye una ruptura con los planteamientos adoptados hasta ahora, ya que introduce el importante elemento de una gestión global de los recursos en beneficio del proceso de desarrollo y favorece una evolución más ordenada de la oferta de productos básicos, en provecho de todo el conjunto de la economía mundial.

La aplicación de las propuestas sobre un programa integrado representa también un primer paso hacia la reestructuración institucional del sector de los productos básicos en la economía de los países en desarrollo. Las secuelas históricas de las antiguas relaciones de dependencia aún influyen en las estructuras institucionales actuales de muchos sectores de los productos básicos. Esas relaciones se manifiestan todavía en los sistemas de propiedad y control del comercio de los

productos básicos de los países en desarrollo, la comercialización y distribución internacionales de sus exportaciones, su transformación y transporte y, en casos importantes, en los niveles de remuneración de los distintos productores. Una transformación significativa de esas instituciones y estructuras llevará tiempo y necesitará una acción conjunta de los países en desarrollo y el apoyo de toda la comunidad internacional. El sistema de comercialización y distribución es uno de los elementos esenciales que determinan los beneficios que cada país extrae del comercio, el crecimiento y la diversificación de los sectores de los productos básicos, sistema que ha pasado a estar cada vez más dominado por las operaciones de las empresas transnacionales.

En la actualidad se reconoce sobradamente que la manera muy poco sistemática en que se han abordado las cuestiones internacionales de los productos básicos no es la indicada para resolver los principales problemas de la economía mundial de esos productos. Los intentos de regular los mercados de productos básicos por medio de convenios internacionales han tenido un éxito limitado, y aun así, sólo en lo que se refiere a un número relativamente escaso de productos. Esencialmente, la economía mundial sigue indefensa ante las consecuencias de las repentinas e importantes variaciones del equilibrio entre la oferta y la demanda en los principales mercados de productos básicos. Esta debilidad intrínseca se ha manifestado espectacularmente en los últimos tiempos, no sólo a través de las bruscas fluctuaciones de los precios, sino también en la incapacidad de los actuales mecanismos para satisfacer las necesidades alimentarias de muchos países en desarrollo. La manera tradicional de abordar estas cuestiones tampoco ha garantizado a los países en desarrollo el nivel ni el crecimiento suficientes de los ingresos en divisas que les reporta la exportación de sus productos primarios. Como la mayoría de esos países depende de la exportación de tales productos para financiar la mayor parte del costo externo de sus programas de desarrollo, las inadecuadas políticas internacionales actuales constituyen un importante freno del desarrollo.⁸

El problema de la insuficiencia del poder adquisitivo se ha hecho mucho más agudo en la mayoría de los países en desarrollo, como consecuencia de la inflación y la recesión que experimentan los países desarrollados de economía de mercado y de las consiguientes presiones negativas que ambos fenómenos ejercen sobre su capacidad de importación. En realidad, muchos países atrasados han tenido que hacer frente a déficit comerciales de una magnitud sin precedente y se han visto obligados a interrumpir o frenar sus programas de desarrollo o a endeudarse mucho más para continuar importando los productos esenciales que necesitan. Por otra parte, la sangría de recursos reales en el sector de los productos básicos, como consecuencia de la constante disminución del valor real de sus exportaciones, conducirá inevitablemente a demorar las inversiones necesarias para la expansión de su capacidad productiva. Existe, pues, el peligro de que la producción mundial de productos básicos sea insuficiente para satisfacer la demanda en la próxima etapa de

8. Secretaría de la UNCTAD, "Medidas sobre productos básicos, incluidas decisiones sobre un programa integrado a la luz de la necesidad de modificar la economía mundial de los productos básicos", documento TD/184, 4 de marzo de 1976, pp. 2 y 3.

auge económico mundial y que los países importadores tengan que hacer frente a una nueva penuria y a una nueva alza de precios de los productos básicos.

Urge, pues, dar una nueva orientación a la política internacional de los productos básicos, que incluso abarque la adopción de nuevas estructuras y nuevos mecanismos, con objeto de hacer frente a los apremiantes problemas de la economía mundial de productos básicos y, en particular, de los países en desarrollo. En realidad, esa nueva orientación debe concebirse como un elemento indispensable en la formación de un nuevo sistema de relaciones económicas internacionales, de un nuevo orden económico internacional.

Un planteamiento nuevo del problema de los productos básicos debe abarcar un amplio frente si se quiere mejorar en forma duradera el funcionamiento de los mercados mundiales correspondientes y consolidar ese sector de la economía de los países en desarrollo, con base en una redistribución más equitativa de los beneficios del comercio internacional de dichos productos.

Lo esencial del Programa Integrado es que, en contraste con la anterior manera de enfocar la cuestión, tiende a abordar el problema de los productos básicos de modo amplio y sistemático. No es un mero llamamiento para que se inicie una serie de consultas, ni siquiera de negociaciones sobre distintos productos aisladamente, como en el caso de iniciativas de las consultas intergubernamentales intensivas sobre productos básicos que siguieron a las decisiones que tomó la Conferencia de la UNCTAD en su tercer período de sesiones, en 1972. No se trata tampoco de proporcionar únicamente un marco general de objetivos y principios rectores que condicionen e inspiren negociaciones sobre los distintos productos. Se trata más bien de lograr un consenso internacional para actuar sobre una gran variedad de productos, a través de una serie de medidas específicas, aplicables en mayor o menor grado a cada uno de esos productos.

d] *La resolución 93(IV) de la UNCTAD sobre un Programa Integrado para los Productos Básicos*

Durante la Cuarta Conferencia de la UNCTAD se negoció la Resolución número 93, que representa un delicado equilibrio de intereses sobre un Programa Integrado para los Productos Básicos. El Grupo de los 77 inicialmente presentó como posición negociadora la adoptada por los países en desarrollo en su Tercera Reunión a Nivel Ministerial, que tuvo lugar en Manila, en febrero de 1976.

La Resolución 93(IV) contiene muy diluidos los objetivos más importantes que persiguen los países en desarrollo, dentro del contexto del comercio internacional de los productos básicos, que constan en la Declaración y Programa de Acción de Manila, en la forma siguiente:

- 1) Mejorar la relación de intercambio de los países en desarrollo en la esfera de los productos básicos.
- 2) Mantener los precios de los productos básicos a niveles

que en términos de valor real sean remuneradores y justos para los productores y equitativos para los consumidores, teniendo plenamente en cuenta la tasa de inflación mundial y las fluctuaciones de los tipos de cambio de las principales monedas.

3) Mejorar y estabilizar en términos de valor real el poder adquisitivo de los ingresos de exportación de los distintos países en desarrollo.

4) Reducir las fluctuaciones excesivas de los precios y de la oferta de los productos básicos, en interés tanto de los productores como de los consumidores.

5) Garantizar el acceso de las exportaciones de los países en desarrollo a los mercados de los países desarrollados.

Con relación a las medidas internacionales del Programa, la Resolución 93(IV) no contiene un compromiso para establecer un fondo común de financiación de las reservas internacionales de productos básicos. En su sección IV sólo hace referencia acerca del Procedimiento y Calendario en los párrafos 1 y 2, a lo siguiente:

1) Se pide al Secretario General de la UNCTAD que convoque, a más tardar para marzo de 1977, una conferencia de negociación sobre un fondo común, en la que puedan participar todos los miembros de la UNCTAD.

2) Se pide asimismo al Secretario General que convoque a reuniones preparatorias antes de la Conferencia mencionada en el párrafo 1) en relación con:

- a] la elaboración de objetivos,
- b] las necesidades de financiación de un fondo común y la estructura de éste,
- c] las fuentes de financiación,
- d] el modo de funcionamiento, y
- e] la adopción de decisiones y la gestión del fondo.

En cuanto a la financiación compensatoria no se destacan los lineamientos generales para mejorar el servicio del Fondo Monetario Internacional.

La resolución 93(IV) consta de cuatro capítulos:

- 1) objetivos;
- 2) productos básicos incluidos;
- 3) medidas internacionales del programa, y
- 4) procedimiento y calendario.

En el párrafo relativo a los productos básicos incluidos se señala que al determinar los productos básicos listados en el Programa Integrado deberían tenerse en cuenta los intereses

de los países en desarrollo en los aceites vegetales, incluso el aceite de oliva y las semillas oleaginosas, el algodón y las fibras de algodón, el azúcar, los plátanos o bananos, la bauxita, el cacao, el café, la carne, el caucho, el cobre, el estaño, las fibras duras y sus productos, los fosfatos, las maderas tropicales, el manganeso, el mineral de hierro, el té y el yute y sus productos, entre otros, en la inteligencia de que podrían incluirse otros productos de conformidad con el procedimiento enunciado en la sección IV.

Salvo el fondo común, la Resolución 93(IV) incluye la mayoría de medidas propuestas por los países en desarrollo. Contiene dos párrafos alusivos a medidas diferenciales y correctivas en favor de los países en desarrollo importadores menos adelantados, que son los más gravemente afectados. Además, contiene la salvaguarda solicitada por los países que participan en acuerdos internacionales vigentes, en el sentido de que la aplicación de cualquiera de las medidas que tengan que ver con dichos acuerdos sobre productos básicos abarcados en el Programa Integrado sería decidida por los gobiernos, en el marco de las organizaciones competentes para los productos considerados.

En lo tocante a las negociaciones sobre los productos básicos, se adoptó el siguiente procedimiento y calendario en los párrafos 4 y 5 de la sección IV de la Resolución 93(IV):

“Se pide además al Secretario General de la UNCTAD que convoque, en consulta con las organizaciones internacionales interesadas, en el período que empezará el 1 de septiembre de 1976, reuniones preparatorias para las negociaciones internacionales sobre determinados productos. Esas reuniones deberían concluir sus trabajos lo antes posible y en todo caso en febrero de 1978, a más tardar. La labor de las reuniones preparatorias consistirá en:

”a] Proponer las medidas apropiadas y las técnicas necesarias para alcanzar los objetivos del Programa Integrado.

”b] Determinar las necesidades financieras que dimanen de las medidas y las técnicas propuestas.

”c] Recomendar la acción complementaria que deba seguirse mediante la negociación de convenios sobre productos básicos u otras medidas.

”d] Preparar, para su consideración por los gobiernos y su utilización en las conferencias de negociación sobre productos básicos, proyectos de propuestas relativas a esos convenios.

”Se pide también al Secretario General de la UNCTAD que convoque, según sea necesario, conferencias de negociación sobre los productos básicos, lo antes posible después de la conclusión de cada una de las reuniones preparatorias celebradas en cumplimiento del párrafo 4. Esas negociaciones deberían terminar a fines de 1978, a más tardar.”

Como organismo coordinador de los trabajos preparatorios y las negociaciones, se estableció un Comité Especial Intergubernamental.

V. PUESTA EN PRACTICA DEL PROGRAMA INTEGRADO DE PRODUCTOS BASICOS

a] *Reuniones preparatorias de las conferencias de negociación sobre productos básicos*

En cumplimiento de lo dispuesto por el párrafo 4 de la Sección IV de la Resolución 93(IV), el Secretario General de la UNCTAD convocó a la Primera Reunión Preparatoria sobre el Cobre, a fines de septiembre de 1976.

En resumen, hasta la fecha se han celebrado al amparo del citado párrafo 4:

- 1) Dos reuniones preparatorias y tres reuniones de un grupo de expertos sobre el cobre;
- 2) reuniones preparatorias sobre el yute;
- 3) una reunión preparatoria sobre el té;
- 4) dos reuniones preparatorias sobre el caucho;
- 5) una reunión preparatoria sobre el algodón;
- 6) dos reuniones preparatorias sobre fibras duras;
- 7) una reunión preparatoria sobre manganeso, y
- 8) una reunión preparatoria sobre aceites vegetales.

Salvo las dos reuniones preparatorias sobre el caucho, en donde los países consumidores demostraron su buena voluntad al declarar que el Sistema de Estabilización de Precios recién establecido por los principales países productores era una buena base para encontrar vías de amplia cooperación entre productores y consumidores, los países industrializados han mostrado una gran resistencia hacia la constitución de reservas internacionales, dentro del contexto de Convenios Internacionales de Productos Básicos.

En el caso del cobre, no obstante existir ya suficientes elementos de base para un acuerdo internacional aceptable y el reconocimiento de que las persistentes fluctuaciones de los precios causan grandes dificultades tanto a los productores como a los consumidores de ese metal, los países industrializados consumidores se niegan a aceptar que se convoque una Conferencia Plenipotenciaria de Negociación sobre el Cobre en 1978. Argumentan que es necesario seguir examinando a fondo los problemas del cobre. Cabe destacar que ésta es una forma de dilatar la solución de los problemas, pues en algunos productos, como el tungsteno, las discusiones se han prolongado por más de 13 años. En cambio, proponen la creación de un órgano intergubernamental consultivo de productores y consumidores de cobre, fundamentalmente para reunir información, así como examinar y evaluar medidas transitorias.

En el caso del Grupo de Estudio sobre el Plomo y el Cinc es una experiencia muy concreta de lo poco que puede ayudar una labor burocrática de intercambio de información, si no va acompañada de acciones dinámicas para neutralizar la acción especulativa en las bolsas de productos básicos.

Del pequeño diálogo sobre el yute y las fibras duras, también se puede destacar que los países industrializados carecen de voluntad política para desestimular la producción de sintéticos que compiten con los productos naturales.

Por lo que respecta al algodón, la delegación de Estados Unidos, acompañada de varios países productores latinoamericanos, opinó que debido a las distintas variedades de algodón que existen sería inoperante la constitución de una reserva internacional y que la mejor manera de estabilizar los precios es actuar dentro del contexto de las fuerzas del mercado libre.

b] *El fondo común*

Hasta la fecha se han celebrado tres reuniones preparatorias y una Conferencia de Negociación. No obstante, subsisten las diferencias fundamentales en cuanto a la concepción sobre el tipo de fondo común que desean los "77", por un lado, y los países industrializados, por otro.

El Grupo de los 77 concibe al fondo común como una fuente central de financiamiento que facilitará el establecimiento de acuerdos internacionales de productos básicos, que contribuirá a reducir los riesgos y el volumen de contribuciones. El mencionado Grupo ha señalado que para alcanzar los objetivos de la Resolución 93(IV), el fondo común debe ser el principal instrumento del Programa Integrado, que deben encargarse de financiar reservas nacionales coordinadas internacionalmente, así como otras medidas necesarias dentro del marco de acuerdos de productos básicos. En circunstancias excepcionales, cuando no existiese acuerdo del producto de que se trate y hubiera una petición de un número considerable de países en desarrollo productores, el fondo común también debe financiar reservas y otras medidas para lograr la estabilización de ese producto en el mercado.

Por el contrario, los países industrializados (conocidos como Grupo B, en el seno de la UNCTAD) han propuesto otras opciones, entre las que figuran un *pool de recursos* y una *cámara de compensación*, las cuales desvirtuarían los objetivos de la Resolución 93(IV). Este Grupo también ha mencionado que para el funcionamiento del fondo común debe tomarse en cuenta los principios de *compensación*, *gestión conjunta de inversiones*, *garantía de préstamos* y la *concesión directa de préstamos con cargo a sus recursos propios*.

Se llegó incluso a proponer que el financiamiento de reservas debería ser llevado a cabo por instituciones ya establecidas, como el Banco Mundial y los bancos regionales, para lo cual se podría abrir una ventanilla especial.

Asimismo el Grupo B sostiene que cualquiera que sea la forma de un fondo común, tendría que ser un mecanismo financieramente viable, económicamente sólido y no una institución de ayuda.

Por su parte, los países socialistas (conocidos como Grupo D en la UNCTAD) señalaron que están de acuerdo en la creación de un fondo común para financiar reservas estabili-

zadoras en el marco de acuerdos internacionales de productos básicos, que tenga en cuenta los intereses de los productores y de los consumidores, cuya participación "debería ser voluntaria".

China ha dado su apoyo a la idea de creación del fondo común expresada por el Grupo de los 77.

No obstante las diferencias que permanecieron durante la Conferencia de Negociación sobre un Fondo Común celebrada en Ginebra, en marzo de este año, la oposición al establecimiento de un fondo común por parte de Estados Unidos y sus principales aliados (Reino Unido, Japón y Alemania), parece haberse desvanecido. En dicha Conferencia la delegación de Estados Unidos manifestó que no tenía objeciones *a priori* en cuanto a un fondo común para materias primas que se acordasen individualmente.

Sin embargo, la nueva posición de Estados Unidos no asegura un cambio rápido del presente sistema de comercio mundial de productos básicos, conocido como de "libertad de mercado", hacia el tipo de esquema de administración del comercio mundial que propician la Secretaría de la UNCTAD y el Grupo de los 77, y mucho menos un nuevo orden económico internacional. Lo importante es que Estados Unidos y sus aliados están dispuestos a negociar, en vez de arriesgarse a las consecuencias económicas resultantes de la frustración del Tercer Mundo ante la inercia de Occidente, de donde podría surgir una proliferación de entidades como la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

¿Pero qué es lo que hay que negociar, dónde y con quién? Para comenzar, la declaración de Estados Unidos a la Conferencia indica claramente que Washington está preparado a negociar únicamente la parte del paquete del fondo común que se ha propuesto, o sea, la estabilización de los precios y el suministro de mercancías a través de la creación de reservas estabilizadoras. Al parecer Estados Unidos no está dispuesto a negociar el establecimiento de una "segunda cuenta" dentro del fondo que sirva, entre otras cosas, para financiar la diversificación de las economías del Tercer Mundo. Los voceros estadounidenses siempre han sostenido que es mejor que esto se maneje dentro de los canales tradicionales de ayuda.

Las declaraciones al final de la Conferencia de Negociación de un Fondo Común, de Ginebra, fueron las siguientes:

Declaración de Herbert S. Walker, presidente de la Conferencia:

"Si bien no fue posible progresar más durante esta sesión creo que existe un amplio consenso en el sentido de que el fondo común debe establecerse de conformidad con la Resolución 93(IV) para que funcione como el principal instrumento del Programa Integrado de Productos Básicos. En vista de esto, hubo acuerdo en que la Conferencia debía reanudarse a nivel de plenipotenciario para concluir su tarea. Tomando en cuenta la urgencia que la Conferencia asigna a su trabajo y el itinerario aceptado en Nairobi, pareciera aconsejable que la Conferencia vuelva a reunirse, a más tardar, en noviembre de 1977." El Presidente agregó que "se ha pedido al Secretario General de la UNCTAD que se

propongan fechas específicas para que sean aprobadas por la Junta de Comercio y Desarrollo en su reunión del 4 de mayo de 1977".

George Alvarez Maciel (Brasil), en nombre del Grupo de los 77, manifestó: "No podemos dejar de expresar en la forma más clara posible que esta Conferencia ha terminado en un completo fracaso". El Grupo de los 77, agregó, "esperaba que el resultado de esta Conferencia fuese por lo menos una decisión para establecer el fondo común aun cuando se hiciesen necesarias mayores negociaciones en cuanto a los elementos constitutivos de ese fondo. El Grupo hizo esfuerzos tendientes a obviar las dificultades en cuanto a ciertos temas técnicos que podrían abordarse posteriormente. Para su enorme frustración, estos esfuerzos fueron infructuosos por la seria falta de voluntad política por parte de otros grupos". El señor Maciel dijo, por último, "que los países en desarrollo continuaban dispuestos a negociar, siempre y cuando la actitud de los otros grupos diese un cierto grado de confianza sobre la posibilidad de éxito para la próxima conferencia a nivel de plenipotenciarios".

Gordon Sarrass (Reino Unido), en representación del Grupo B, dijo que ellos participaron en la Conferencia con el ánimo de negociar. Ahora están bien encaminadas serias negociaciones. En la opinión de su Grupo, la Conferencia hizo "progresos considerables, ampliando las áreas de consenso sobre algunos de los elementos del fondo común". Los países del Grupo B participaron en los esfuerzos para encontrar una evaluación común de este progreso y permanecen políticamente comprometidos a continuar las negociaciones tendientes al establecimiento del fondo común.

Boris V. Mayorev (Unión Soviética), en representación del Grupo D, dijo que los países socialistas trataron de trabajar en esta Conferencia en la forma más constructiva posible y han expresado una y otra vez su disposición de discutir todas las propuestas presentadas. Fue muy difícil evaluar los resultados de la Conferencia, pero en la opinión del Grupo D hubo algunos resultados positivos y la sesión debe ser considerada como una etapa indispensable en la discusión de un problema altamente complejo.

An Chin-yuan, representante de la República Popular China, dijo que la responsabilidad por el "fracaso" de la Conferencia recaía "fundamentalmente en las grandes potencias". Agregó que "una gran potencia había tratado de sustituir el concepto de un fondo común con sus propios esquemas y había declarado abiertamente que no estaba interesada en la estabilidad del mercado, como si esta superpotencia no formase parte de este mundo". Reiteró el apoyo de China al Grupo de los 77 en su lucha por el establecimiento de un fondo común que refleje fielmente sus intereses y exigencias.

Gamani Corea, secretario general de la UNCTAD, declaró que *Foro de Desarrollo*, al igual que muchas otras publicaciones, dio una nota de optimismo al inicio de las negociaciones del fondo común, que tuvieron lugar en marzo, en Ginebra. Las negociaciones demostraron que ese optimismo no era del todo fundado. La Conferencia no pudo tomar ninguna decisión concreta, ni siquiera en cuestiones de principio. Este

resultado, sin embargo, no debe dar lugar a interpretaciones erróneas. El proceso de negociaciones sobre el fondo común no ha terminado. Para los países en desarrollo, el fondo común continúa siendo un elemento fundamental en la búsqueda de la reforma de la economía mundial. El fondo cuenta con el apoyo de muchos países desarrollados mientras que otros de ese mismo grupo han tomado actitudes nuevas y más constructivas. Si marzo no era la época apropiada para llevar todo esto a decisiones positivas, habrá otra oportunidad para hacerlo cuando la Conferencia se reanude a fines de este año. Pero la tarea no será fácil. Lo que se persigue no es una resolución sino una negociación cuidadosa y un instrumento completo que tenga fuerza jurídica obligatoria. Hay mucho por hacer todavía. La cuestión no es simplemente establecer un fondo común, sino además determinar qué clase de fondo se va a constituir. Esta es una tarea que pondrá a prueba la capacidad de negociación de todos los grupos de países y que demandará mucho trabajo de parte de la Secretaría de la UNCTAD. El Secretario General continuó optimista y confiado en que en los próximos meses la respuesta a este desafío demostrará ser positiva.

En virtud del estado de incertidumbre, los países en desarrollo siguieron insistiendo sobre el tema en la Conferencia sobre Cooperación Económica Internacional (Conferencia Norte-Sur), de donde emanó a principios de junio de este año un acuerdo en el que se reitera el reconocimiento de la necesidad de establecer un fondo común, aunque condicionado a mayores negociaciones sobre sus propósitos, objetivos y elementos constitutivos. Cabe destacar, empero, que los países industrializados se negaron a reconocer al fondo como fuente central de financiamiento.

No obstante lo anterior, se incluyó el concepto de "nueva entidad" que elimina la posibilidad de que se proponga a otras instituciones, como el Banco Mundial, para ejercer las funciones que se le pretenden dar al fondo común.

Por otra parte, se adquirió el compromiso de asegurar el éxito de la continuación de la Conferencia Negociadora sobre un Fondo Común, que tendrá lugar en noviembre próximo.⁹

La participación de México

El Gobierno de México, consciente de que las bruscas fluctuaciones de los precios de los productos básicos que exporta el país han erosionado gravemente sus ingresos de divisas, ha apoyado entusiastamente, desde un principio, la idea del programa integrado para los productos básicos. Así, México estuvo presente en las tres reuniones de la Comisión de Productos Básicos, en donde se discutieron las propuestas de la Secretaría General de la UNCTAD sobre el Programa Integrado.

También México fue miembro del Grupo que preparó el proyecto de posición de los 77 para la IV Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, que se presentó a través del Presidente del Comité Preparatorio de Manila, en febrero de 1976. Forma parte del Grupo Negociador de

los 77 que discutió en la IV UNCTAD la Resolución 93(IV) sobre un Programa Integrado para los Productos Básicos.

En la IV UNCTAD México manifestó su deseo de contribuir a la formación y puesta en marcha del fondo común, que constituye el elemento fundamental del Programa Integrado para los Productos Básicos. Cabe destacar que, salvo con respecto a las fibras duras (henequén), el algodón y en el futuro al cobre, México es un productor exportador marginal del resto de los productos básicos que forman parte del Programa Integrado. En virtud de lo anterior, en el supuesto de que únicamente se tomara en cuenta el criterio de la participación en el comercio para contribuir al fondo común, la participación del país, con base en los cálculos de la Secretaría de la UNCTAD, no podría ir más allá de los 20 millones de dólares (cantidad que se desembolsaría una sola vez).

Por otra parte, la variación del precio del cobre de 1974 a 1975 hizo que México perdiera más de 80 millones de dólares. De este hecho se desprende la bondad de los mecanismos que se proponen a través de la Resolución 93(IV), sobre un Programa Integrado para los Productos Básicos.

¿Que pasaría si fracasaran las negociaciones sobre los productos básicos?

El camino optativo sería la concertación de acciones por distintas asociaciones de productores para regular la oferta, a fin de mantener estables, en términos reales, los precios de productos básicos.

Formar una asociación de productores no significa necesariamente "confrontación". Es simplemente la defensa del patrimonio de los países productores, pues no se debe dejar que los especuladores manipulen los destinos de los países que dependen de uno o varios productos para sobrevivir.

Además, cuando a los países desarrollados les preocupa algún producto de su interés, procuran concertar acciones comunes entre ellos, como sucede con el trigo. En este año, Estados Unidos y Canadá convocaron a una reunión a la que asistieron los demás países productores exportadores importantes de trigo, a fin de intercambiar ideas sobre las acciones que se debe tomar para mantener estables los precios de este producto.

Por otra parte, es conveniente que los países productores mantengan representantes en las Bolsas de Productos Básicos en donde se comercien sus productos, a fin de observar de cerca las fuerzas que intervienen en la manipulación de los precios y procurar que la información sobre la oferta sea fidedigna y que se desmientan los rumores falsos.

La formación de fondos para intervenir en las bolsas de productos básicos cuando los precios se desplomen podría ser otra opción, que junto con el nombramiento de representantes, deberían comenzar a operar cuanto antes, sin necesidad de que se tenga que esperar a que finalicen las negociaciones sobre los productos.□

9. *Foro del Desarrollo*, abril de 1977, Naciones Unidas.