

Informe mensual de la integración latinoamericana

SISTEMA ECONOMICO LATINOAMERICANO

Los acuerdos de Arusha y la V UNCTAD

Esta sección se dedica, una vez más, a la evolución de los problemas que se van a discutir en la V Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), que tendrá lugar en Manila, Filipinas, del 7 de mayo al 1 de junio próximos. La insistencia se justifica por la importancia del tema, del cual bien puede decirse que va a determinar en gran medida los progresos de la integración durante muchos años por venir.

Los países en desarrollo de América Latina, Asia y Africa han llegado en Arusha, Tanzania, a varios acuerdos que constituyen un comienzo prometedor para acciones de mayor trascendencia que permitan ir modificando el actual orden económico internacional, heredero en gran parte de las prácticas colonialistas, con objeto de establecer sobre bases cada vez más humanas las relaciones entre los pueblos, y simultáneamente también más justas para la distribución de la riqueza dentro de sus propios pueblos.

El Sistema Económico Latinoamericano (SELA), que desempeñó un importante papel en la tarea de coordinar las posiciones de los países latinoamericanos,¹ a fin de que sostuvieran opiniones no contradictorias en la Reunión Ministerial del Grupo de los 77, efectuada en Arusha entre el 12 y el 16 de febrero de 1979, ha informado ampliamente sobre lo sucedido en esa asamblea de las naciones del Tercer Mundo, con vistas a la V UNCTAD.

Según el organismo integrador, la posición regional latinoamericana propugna la apertura de coordinaciones horizontales entre países en desarrollo consumidores y abastecedores de materias primas, para acelerar las negociaciones con el mundo industrializado.

Agrega que ante el fracaso de las discusiones con los países desarrollados sobre el Programa Integrado de Productos Básicos en la IV UNCTAD, el tema se volverá a plantear en la quinta conferencia, ya que es parte sustantiva de la negociación para el establecimiento de un nuevo orden económico internacional.

1. Véase *Comercio Exterior*, vol. 29, núms. 1 y 3, México, enero y marzo de 1979, pp. 88-92 y 345-347, respectivamente.

El Grupo de los 77, que hoy está compuesto por 115 países en desarrollo —precisa la *Carta Informativa* del SELA—, sostiene que la falta de resultados concretos se debe primordialmente a la “persistente intransigencia de parte de la mayoría de los países desarrollados y a su negativa para adoptar posiciones constructivas en los objetivos y metas básicos” del Programa Integrado de Productos Básicos.

Después de subrayar que varias de las propuestas latinoamericanas fueron incluidas en la posición conjunta de los países en desarrollo, el SELA ofrece las precisiones que a continuación se exponen.

Líneas de progreso integrado

En los treinta y cinco meses de negociación del Programa Integrado se han discutido las tres líneas de acción comprendidas en la Resolución 93 de la IV UNCTAD, que forma parte de la posición del mundo en desarrollo, fijada en la reunión de Arusha.

La primera de ellas está referida a las medidas para lograr la estabilización de los precios de los productos básicos evitando sus fluctuaciones hasta ahora excesivas, mediante dos instrumentos: el Fondo Común y los Acuerdos por Productos con fajas de precios concertados.

El segundo lineamiento, congruente con el anterior, es la obtención de mayor seguridad y estabilidad de los ingresos por exportaciones de productos básicos de los países en desarrollo, utilizando con ese propósito y de manera adicional medidas tales como el financiamiento compensatorio.

En tercer lugar, se busca la mayor participación de los países en desarrollo en el destino de sus productos básicos, lo que presupone medidas para aumentar el grado de su elaboración local, mejorar la participación de esos mismos países en la comercialización, transporte y distribución y para asegurarles un acceso seguro y creciente a los mercados.

En torno a estos objetivos, la reunión del Grupo de los 77 ha acordado promover acciones conjuntas por parte de los países en desarrollo en la negociación del Fondo Común y en las de cada producto, de tal manera de hacer expedito cualquier acuerdo pendiente y asegurar la puesta en marcha de la nueva institución dentro de un período específico.

La situación actual de las negociaciones dentro del marco de la UNCTAD, en lo que se refiere a los 18 productos básicos considerados en la resolución 93, es la siguiente: once de ellos (algodón, fibras duras, yute, aceites vegetales,

té, maderas tropicales, carne, cobre, mineral de hierro, manganeso y fosfatos) están en la fase de las reuniones preparatorias. En lo que concierne al plátano y a la bauxita, dichas reuniones ni siquiera han comenzado, y en el caso del caucho sólo recientemente se llegó a la fase de la conferencia de negociación. Respecto a los otros cuatro productos básicos, cacao, café, estaño y azúcar, ya existen acuerdos.

El Fondo Común

En cuanto al Fondo Común, los países desarrollados han impuesto un ritmo excesivamente lento para la aceptación final de los principios involucrados.

La reunión de Arusha definió con mayor precisión estos principios. Específicamente se sostiene que el propósito global del Fondo debe ser ayudar al mejoramiento de la estructura de mercado y al comercio internacional en productos básicos que son de interés para los países en desarrollo, y asegurar condiciones estables en el comercio de productos, a niveles de precios que sean remunerativos para los productores y justos para los consumidores.

El Grupo de los 77 afirma igualmente que la principal fuente de capital para el Fondo deben ser contribuciones gubernamentales directas de un millón de dólares, más contribuciones adicionales calculadas sobre el principio de un reparto equitativo de la carga entre países desarrollados y países en desarrollo. Se encuentra en estudio la idea de que las contribuciones adicionales estén basadas en una fórmula modificada del tipo de la que regula las contribuciones de los países a las Naciones Unidas.

Se prevé igualmente que el Fondo debe tener los instrumentos necesarios que le permitan tomar préstamos en términos favorables del mercado de capitales. Las solicitudes de créditos al Fondo las harían directamente los países firmantes de los Acuerdos Internacionales de Productos.

Como está previsto en la resolución 93 (IV), el Fondo financiará los acuerdos sobre reservas y otras medidas, ya sea destinadas a la estabilización de los mercados de productos básicos o relativas directamente al desarrollo. Así, se habla de dos ventanillas de financiamiento: la primera que tendría el carácter de mecanismo estabilizador para el financiamiento de las reservas reguladoras, y la segunda ventanilla para el financiamiento de actividades tales como investigación y desarrollo, mejoramientos cuantitativos y cualitativos de la producción, promoción de mercados, comercialización y distribución y diversificación.

Los depósitos en efectivo de los Acuerdos Internacionales de Productos con el Fondo Común no deberían ser mayores de 30% de sus requerimientos financieros totales para reservas, con el fin de facilitar la conclusión de nuevos acuerdos internacionales y reducir la carga financiera por parte de los países en desarrollo.

El Grupo de los 77 también ha definido criterios con respecto a los organismos internacionales de productos básicos elegibles para financiamiento por parte del Fondo Común. En este sentido se debería tomar en consideración la importancia de una adecuada cobertura de productos básicos de exportación de interés para los países en desarrollo. También se afirma que los países en desarrollo deben asegurarse una

participación decisiva en la estructura de la votación del Fondo Común, mediante la asignación del mayor porcentaje de votos posible a países miembros.

Negociaciones por productos

Por su parte el Programa Integrado, si bien ha permitido el análisis y la discusión internacionales, no ha avanzado al ritmo que le han querido imprimir los países en desarrollo. En la práctica, el Fondo Común fue considerado desde un comienzo como el "elemento clave" del Programa Integrado, lo que trajo como consecuencia un aislamiento de esta negociación particular de otros objetivos y medidas. Estas sólo se han visualizado desde el punto de vista de sus requerimientos financieros y no se las ha estudiado en el contexto de objetivos tales como el mejoramiento del acceso a los mercados, la diversificación de la producción, el aumento de la elaboración en origen de productos primarios o la competitividad de los productos naturales con los sintéticos o sucedáneos. Así, otros elementos del enfoque integrado, tales como la mayor participación de los países en desarrollo en las actividades de comercialización, distribución y transporte y en los mecanismos para mejorar y adecuar el financiamiento compensatorio, tampoco han merecido mayor atención dentro de las negociaciones.

Tanto el SELA como el Grupo de los 77 han coincidido en la necesidad de acelerar precisamente la negociación de todas estas materias sobre la base de una coordinación "horizontal" entre países en desarrollo productores y consumidores.

Consideraciones sobre el Grupo de los 77

La economía mundial se encuentra inmersa en la más seria crisis desde el fin de la segunda guerra mundial, que sólo podrá ser superada con transformaciones en los patrones de producción, comercio y consumo en escala internacional.

El Grupo de los 77, cuyo nacimiento está ligado históricamente al inicio de las conferencias de la UNCTAD en 1964, representó el comienzo de una nueva etapa en las relaciones internacionales ya que, por primera vez en la historia, los países en desarrollo consolidaron una estructura propia en defensa de sus intereses comunes.

Las reuniones ministeriales del Grupo de los 77 se han convertido desde 1964 en una voz representativa de los países en desarrollo, que se ha manifestado regularmente antes de cada conferencia de la UNCTAD. Así ocurrió con la reunión de Argel celebrada previamente a la II UNCTAD de 1968 en Nueva Delhi. Igual caso sucedió con las reuniones ministeriales del Grupo de los 77 en Lima y Manila, que se celebraron previamente a la III UNCTAD en Santiago de Chile en 1972 y a la IV UNCTAD en Nairobi en 1976.

Sin embargo, los planteos adoptados por la IV Reunión Ministerial del Grupo de los 77, efectuada en Arusha, difieren sustancialmente de los realizados con anterioridad. Por primera vez se abandonan las posiciones de carácter meramente reivindicatorio para entrar de lleno en un proceso de negociación con los países desarrollados. La sola evaluación de la situación económica mundial demuestra hasta qué punto el Grupo de los 77 está dispuesto a negociar sobre

bases de igualdad. Así, se sostiene: "La continua dificultad en el sistema económico internacional no es simplemente un fenómeno de naturaleza cíclica, sino primariamente síntoma de fundamentales desajustes estructurales".

Y se agrega a continuación: "La incapacidad de los países desarrollados de economía de mercado para controlar sus crónicos desequilibrios de la balanza de pagos, sus niveles persistentemente altos de inflación y desempleo, y la nueva inflexibilidad de los mercados manifestada en un creciente proteccionismo, que prohíbe los cambios estructurales necesarios para un eficiente modo de producción, apuntan todos a nuevos desarrollos que no auguran bien para una economía mundial equilibrada y próspera, en la próxima década".

Tales hechos originados en los países desarrollados provocan profundas preocupaciones en los países en desarrollo. Según el Grupo de los 77, las decisiones políticas adoptadas en los países desarrollados han significado transferir las dificultades de ajuste estructural a los países en desarrollo, provocando conflictos tanto en los mercados como en el equilibrio de la balanza de pagos.

Las posiciones del SELA

El SELA, que participó en la Reunión Ministerial del Grupo de los 77 de Arusha, planteó una posición regional latinoamericana que en lo sustancial fue recogida por el conjunto de los países miembros del Grupo. El SELA, después de poner de manifiesto la existencia de esa profunda crisis, sostiene que el crecimiento de los países de economía de mercado ha registrado una sensible disminución durante el presente decenio, a la vez que se han agravado los desequilibrios monetarios y se ha producido una virtual anarquía en el sistema monetario establecido después de la segunda guerra mundial.

El enfoque del SELA enfatizó paralelamente que la antigua relación entre países productores industriales y países proveedores de materias primas ha sido sustituida, como núcleo dinámico del comercio y del movimiento internacional de capitales, por una nueva relación entre los principales países desarrollados de economía de mercado; en la práctica se produce una nueva división internacional del trabajo. El comercio entre los países que hoy integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) representaba, en la década de 1930, 40% del total mundial, y 57% en 1970.

La evaluación que hace el SELA de la situación económica mundial y de las repercusiones de la crisis para la región se estructura sobre una línea de pensamiento que destaca que la lentitud de crecimiento de las economías desarrolladas torna impensable la posibilidad real de desatar un proceso de recuperación de la economía internacional que consista en un simple cambio de velocidad del crecimiento, en un ritmo más acelerado de las inversiones, en una magnitud creciente de los intercambios comerciales y en mayores cantidades de recursos transferidos como financiamiento para el desarrollo. Así, apunta el SELA que aun cuando hipotéticamente estos cambios acontecieran, el papel central y dominante cumplido hasta ahora por los países desarrollados se mantendría inalterable y los países en desarrollo seguirían desempeñando un papel marginal y periférico.

Tales planteamientos expuestos en la reunión de Arusha contribuyeron significativamente a perfilar con mayor precisión el alcance de la crisis de la economía mundial. El documento del Grupo de los 77 es enfático al afirmar que la crisis no puede resolverse sin cambios estructurales en las propias economías de los países desarrollados, que a la vez sean congruentes con los amplios objetivos del establecimiento de un nuevo orden económico internacional. En este plano de negociación, los países en desarrollo también sostienen que se requiere el reconocimiento, por parte de los desarrollados, de la interrelación de los cambios estructurales y las medidas adoptadas para generar crecimiento de la demanda y capacidades de producción en los países en desarrollo, de tal manera de revivir el proceso de crecimiento global de la economía.

El cambio estructural

En lo que se refiere a las medidas y políticas para facilitar el cambio estructural, los "77" urgen el reconocimiento de que el concepto de cambio estructural cubre varios elementos interrelacionados: se sostiene que implica transformaciones en los patrones de producción, consumo y comercio en la economía mundial.

En el plano internacional está referido al efectivo control nacional sobre el uso de sus propios recursos, y en un tercer aspecto se relaciona con la reestructuración del contexto institucional. Dentro de este marco se sostiene igualmente que el cambio estructural requiere de una participación más amplia de los países en desarrollo en el proceso internacional de toma de decisiones.

El SELA y el Grupo de los 77 han sostenido la necesidad de reescribir las reglas y principios que gobiernan el comercio internacional.

A este respecto, se advierte a los países en desarrollo que se cuiden de la introducción de nuevos conceptos por parte de los desarrollados, tales como "necesidades básicas", "acceso a los abastecimientos", "graduación", "selectividad", etc., que de hecho son conceptos parciales totalmente incompatibles con los requerimientos y las aspiraciones de los países en desarrollo. En definitiva, la tesis de que la meta de satisfacer las necesidades humanas básicas y de erradicar la pobreza puede lograrse sin el total desarrollo económico de los países en desarrollo y sin el establecimiento del nuevo orden económico internacional, se denuncia como errónea e inaceptable.

El documento del Grupo de los 77, referido a la evaluación de la economía mundial, finaliza examinando la nueva estrategia internacional para el desarrollo, sosteniendo que el elemento central de dicha estrategia para la Tercera Década de las Naciones Unidas para el Desarrollo 1980-1990, es el Programa de Acción para el establecimiento del nuevo orden económico internacional. □

El proteccionismo continúa ofreciendo un panorama desalentador

Las negociaciones multilaterales conocidas como Ronda Tokio, realizadas en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles

Aduaneros y Comercio (GATT), acaban de terminar a mediados de abril en Ginebra con resultados que portavoces de países del Tercer Mundo han calificado de desalentadores, en relación con los esfuerzos que venían realizando principalmente los países de desarrollo intermedio —caso en el que están varios de América Latina—, para que sus manufacturas disfrutaran de mayores facilidades de ingreso en los mercados de las naciones industrializadas, sobre todo Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea (CEE).

Las primeras informaciones periodísticas señalan que se llegó a acuerdos modestos en cuanto a las reducciones arancelarias y a la decisión de codificar las barreras no arancelarias —normas técnicas, sanitarias, derechos de compensación, subvenciones y otras.

Vale la pena poner de relieve una vez más cuáles eran las principales aspiraciones de los países latinoamericanos, en lo que se refiere a la lucha contra el proteccionismo de las potencias industrializadas, tal y como fueron expresadas recientemente por el SELA.

Consideraciones del SELA sobre el proteccionismo

Afirmaba esta organización, que congrega a 26 países de América Latina, que “por su debilidad estructural y su escaso grado de diversificación productiva y exportable, son los países en desarrollo los que más han sufrido el impacto de la nueva ola proteccionista”.

Agregaba luego el SELA una serie de consideraciones, de las cuales entresacamos las siguientes:

Este proteccionismo en contra de las exportaciones de los países en desarrollo debilita sus procesos de industrialización, lo que pasa a constituir otro factor de alimento a la recesión en las economías desarrolladas, si se toma en cuenta que los países en desarrollo que han podido iniciar su industrialización y fabricar manufacturas para la exportación, lo han hecho generalmente importando bienes y equipos, con créditos y tecnología adquirida en los países desarrollados y con el propósito de colocar buena parte de sus productos en los mercados de esos países.

Actualmente, el efecto de la agudización de las presiones proteccionistas se siente más en aquellas producciones de baja densidad de capital, tecnología sencilla y abundante mano de obra, que son las que más han penetrado en los mercados. Por esta razón, las consecuencias no sólo son perniciosas para los países que ya las están exportando, sino que van a ser aún más negativas en los países en desarrollo que están comenzando a surgir como exportadores de estas manufacturas. De tal modo que la tendencia proteccionista, en sus términos actuales y potenciales, afecta a todos los países en desarrollo por igual, independientemente de su nivel o del grado de complejidad de su estructura productiva.

Las tendencias proteccionistas actuales se manifiestan en formas variadas. El acceso a los mercados se ve dificultado por los aranceles aduaneros y las medidas no arancelarias. Si bien la incidencia nominal de los aranceles aduaneros ha ido disminuyendo como consecuencia de las negociaciones tarifarias que se han celebrado en el GATT y de la aplicación

del Sistema Generalizado de Preferencias, existen obstáculos para varios productos de interés de América Latina en distintos países desarrollados. Las manufacturas de tecnología simple, que ocupan abundante mano de obra, están sujetas a gravámenes altos, en tanto que los productos primarios competitivos o los de alta densidad de capital o tecnología están menos gravados. Además, el escalonamiento tarifario castiga más a los productos con algún grado de elaboración, lo que desestimula el desarrollo industrial basado en las materias primas de los países en desarrollo. Otra característica negativa es que, en muchos casos, la protección efectiva es mayor que la nominal, especialmente en aquellos productos manufacturados que compiten eficazmente con las producciones internas de los países desarrollados.

Con el alza de los fletes en los últimos años, ha aumentado el peso de los aranceles *ad valorem* CIF, especialmente en los productos de alto volumen y bajo precio unitario, como es el caso de algunos productos básicos y semielaborados provenientes de los países en desarrollo.

Empero, en donde el proteccionismo ha acentuado su incidencia es en el campo de las medidas no arancelarias. En la presente década se ha difundido el uso adicional de estas medidas. No sólo se mantienen las tradicionales, sino que han aparecido nuevas formas de restringir el comercio. Se ha creado una que consiste en obligar a los países en desarrollo a restringir o adecuar el nivel de sus exportaciones, en forma “voluntaria” y concertada, lo cual tienen que aceptar para no verse desplazados de los mercados (“restricciones voluntarias”).

Otra forma proteccionista que ha surgido son los “acuerdos de comercialización regular”, como el que se ha concertado para el comercio de textiles, que ha asfixiado las corrientes comerciales de los países en desarrollo. Además existe el peligro de ver extendida la misma práctica en la negociación de otros sectores, que en términos globales ha comenzado a llamarse “comercio libre organizado”. Esta nueva ola de proteccionismo no se rige por ninguna norma internacional y emana de una negociación desigual en la que prevalecen los intereses de los países desarrollados.

Además, ha determinado una carrera de subsidios a la exportación que constituyen de hecho una transferencia neta de recursos desde los países en desarrollo hacia los países desarrollados importadores. Distinta sería la realidad comercial en las manufacturas exportadas por los países en desarrollo, si no persistieran estas agudas tendencias proteccionistas.

América Latina es consciente de que la mejor forma de integrarse y de participar en los beneficios de la economía mundial es mediante la paulatina modificación de sus estructuras productivas, aumentando y diversificando su componente industrial. Al mismo tiempo, el proceso de industrialización de los países en desarrollo presenta caracteres irreversibles y no reconoce limitaciones nacidas de una división internacional del trabajo injusta y progresivamente ineficaz.

Por estas razones, la cooperación y la integración cada vez más estrechas entre los países en desarrollo y el ejercicio de su capacidad de negociación conjunta aparecen como condiciones indispensables para producir el reajuste interno en las economías desarrolladas y revertir las actuales tendencias y formas de proteccionismo. □