

La Comisión de Productos Básicos de la UNCTAD

MIGUEL ALVAREZ URIARTE

INTRODUCCION

Donde los países en desarrollo sufren las graves consecuencias de su pobreza y reflejan su lucha por el desarrollo económico de sus pueblos, es precisamente en el campo de las relaciones internacionales. Ahí se localiza su dependencia comercial que se extiende al ámbito de los lazos políticos que les ahogan. Embarcan materias primas y alimentos que componen el grueso de sus ingresos totales de divisas e importan —en términos cada vez más desfavorables—, principalmente de los países más industrializados, aquellos bienes que no producen y que generalmente llevan un mayor grado de elaboración o manufactura.

En ese vital aspecto del comercio exterior de productos primarios que colocan en los mercados internacionales los países en desarrollo, es donde se localizan las actividades de la Comisión de Productos Básicos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Este artículo hace referencia a la creación de dicha Comisión, sus actividades, la participación de los diversos grupos de países y los resultados de sus principales resoluciones. Posteriormente se analiza, con mayor detalle, el último período de sesiones y se examina brevemente la participación de México a la luz de su política comercial y de las próximas negociaciones multilaterales que tendrán lugar en el seno del Acuerdo General sobre

Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Finalmente se formulan algunas conclusiones y recomendaciones.

ESTABLECIMIENTO Y ACTIVIDADES

De acuerdo con la resolución 1995 (XIX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas y del acta final adoptada por la UNCTAD en su primer período de sesiones (1964), la Junta de Comercio y Desarrollo estableció la Comisión de Productos Básicos. Esta Comisión asumió las funciones que desempeñaba el Comité del Comercio Internacional de Productos Básicos del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Se intentó establecer un Subcomité permanente de dicha Comisión (que en la práctica no funcionó), y en 1965 se creó el Grupo Permanente sobre los Productos Sintéticos y los Sucedáneos a fin de examinar y promover soluciones a los problemas derivados de la competencia que hacen los materiales sintéticos a los productos naturales.¹ La Secretaría de esta Comisión cuenta con la asistencia que le brinda el Comité Asesor de la Junta y de la Comisión de Productos Básicos.

La Comisión de Productos Básicos alentó nuevas esperanzas que contrastan con las reglas establecidas por el GATT y que venían rigiendo el comercio internacional desde 1947 en contra de los intereses de los países menos evolucionados. Una de las consecuencias de la aparición de la UNCTAD fue que se añadió la Parte IV al Acuerdo General, el cual reconoce (en principio) que dichas reglas deben de tomar en cuenta el desnivel económico de las partes contratantes.

La aportación brindada por dicha Comisión en el campo de los estudios ha sido probablemente la más fértil. En general se han escrito algunos excelentes documentos, producto de investigaciones que ilustran la forma en que las condiciones del comercio internacional afectan a los ingresos de los países en desarrollo y cómo se entorpece su crecimiento económico, al mismo tiempo que se apuntan soluciones. Esta labor de análisis, indispensable para promover cambios en las políticas económicas de las naciones más evolucionadas, debe reconocerse como fundamental, sobre todo cuando se observa que ese valioso material no había sido elaborado antes del establecimiento de la UNCTAD.

Entre los temas que más han destacado por su examen en la Secretaría de la Comisión de Productos Básicos, se encuentran los siguientes:

a] En el campo de los estudios ligado a la acción correctora se encuentra el tratamiento a la estabilización de precios de los productos primarios. Durante algún tiempo se intentó llegar a un consenso a fin de adoptar los principios mínimos que deberían contener los acuerdos internacionales de productos básicos. Dentro de la UNCTAD fue posible renegociar en 1968 el Acuerdo Internacional del Azúcar y a finales de 1972 se aceptó el texto para el nuevo Acuerdo Internacional del Cacao que se desea comience a regir en la segunda mitad de 1973. Además la UNCTAD ha contribuido al sostén o mejoramiento

de los acuerdos informales, tales como el del té y el de las fibras duras, ambos de la FAO.

b] Informes periódicos (generalmente anuales) sobre la situación internacional de las materias primas y alimentos, sobre todo de aquellos artículos que han recomendado los gobiernos de los países en desarrollo, haciendo hincapié en la acción o intervención correctora que se haya emprendido.

c] Se ha procurado conocer mejor los problemas inherentes a la diversificación económica para que los países en desarrollo procuren aliviar su dependencia hacia uno o muy pocos productos de exportación.

d] La desenfrenada competencia que sufren las materias primas naturales ante los sustitutos sintéticos, ha llevado a buscar mayores recursos financieros que promuevan la investigación y el desarrollo tecnológico que mejore la eficiencia productiva e invente nuevos usos o procesos de producción que eleven el consumo de los productos naturales.

e] Ya se estudian los sistemas de comercialización y distribución de productos básicos para determinar la eficacia y/o el oneroso de los intermediarios, con el propósito de elevar los ingresos que retienen los agricultores de los países en desarrollo respecto a los precios que paga el consumidor final.

f] Ultimamente se ha procedido a estimar las consecuencias que puede acarrear a los países menos evolucionados la extracción, en beneficio de unos cuantos países industrializados, de minerales de los fondos marinos fuera de la jurisdicción nacional.

g] Han habido otros campos que también se han estudiado, como es el relativo a los términos de comercio y las medidas especiales a favor de los países de menor desarrollo económico relativo. El fomento a las exportaciones lo encauza el Centro Internacional de Comercio UNCTAD-GATT.

El proteccionismo que aplica la gran mayoría de los países industrializados a través de sus políticas agrícolas y comerciales les han permitido estimular artificialmente la producción de bienes primarios, pero con una eficacia productiva más baja respecto a la de otros sectores de sus economías. Con ello han seguido elevando considerablemente su grado de autoabastecimiento tanto individual como colectivamente, en contra de los mayores beneficios que podrían obtener derivados de un uso más racional de los recursos productivos mundiales, en donde los países en desarrollo tienen mayores ventajas comparativas. De prolongarse las tendencias registradas en los años 60, hacia la III Década de las Naciones Unidas para el Desarrollo, las dificultades crónicas que afectan a los mercados internacionales de productos básicos exportados por los países en desarrollo habrán de agudizarse todavía más. Así lo han confirmado las proyecciones para 1980 elaboradas por la UNCTAD y por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

De ahí que el problema del acceso a los mercados, que ha venido siendo tratado junto a la aplicación de una justa política de precios, para los productos primarios que exportan los países en desarrollo, hayan sido los temas predilectos que han recibido

¹ Véase el Informe del Comité de Productos Básicos de su primera sesión (del 19 de julio al 7 de agosto de 1965) en el documento TD/B/21/Rev. I, Apéndice I, p. 27.

una atención prioritaria en materia de estudio y del tiempo consumido en las diversas sesiones sobre productos básicos.²

NEGOCIACIONES ENTRE PAISES

Para buscar cualquier acuerdo o acción internacional, los países que integran la UNCTAD tienen que celebrar "negociaciones" que generalmente resultan muy difíciles de alcanzar. A tres niveles se promueven estas decisiones: en la Conferencia, en la Junta de Comercio y Desarrollo y en las sesiones de la propia Comisión. Se procura que en estas recomendaciones haya unanimidad y para ello los distintos bloques previamente unificados sus criterios: el Grupo "B" formado por los países industrializados con economía de mercado; el Grupo "D" integrado por las naciones socialistas de Europa oriental; los Grupos "A", afroasiático y "C", latinoamericano, actúan unidos, bajo el nombre del Grupo de los "77", que ya lo integran 97 naciones en desarrollo.

Los intereses comunes de cada uno de los grupos facilita que en la mayoría de las ocasiones se pongan de acuerdo y que sea un vocero el que exprese los puntos de vista del grupo al que pertenece. Así, un proyecto de resolución puede provenir de cualquiera de los tres grupos. Posteriormente, se cita a un pequeño número de los países o grupos de contacto que representa a los diferentes grupos; éstos son los que finalmente negocian los términos de referencia, con la ayuda del Secretario General. De esta manera son los líderes los que determinan las decisiones. Este procedimiento preserva la unidad de los respectivos grupos y con ello la influencia persuasiva del Grupo de los "77"; sin embargo, la presión de los 97 países no se ha reflejado en decisiones trascendentales.

Hay diferencias notables en cada uno de los grupos, con el resultado de que la mayor influencia no proviene del ala progresista, sino de la más conservadora que ha sido la predominante en materia de productos básicos dentro del Grupo "B". En un extremo está la conocida tesis francesa, que defiende la Comisión de la Comunidad Económica Europea (CEE), la cual propone acuerdos internacionales de productos primarios en donde se fijen precios altos para los productos (al nivel que impone la política agrícola común de la CEE) y, con ello, se "organicen" los mercados; así se darían precios más remunerativos y estables a los exportadores de países en desarrollo

² Véanse los siete informes del Comité de Productos Básicos. Algunos documentos importantes sobre estos temas pueden hallarse en las Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Ginebra, 23 de marzo-16 de junio de 1964), vol. III, Intercambio de Productos Básicos (E/CONF. 46/141, vol. III), Editorial Sudamericana, 1964. Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Segundo Período de Sesiones (Nueva Delhi, 1 de febrero-29 de marzo de 1968), vol. II: Problemas y Políticas de Productos Básicos, Naciones Unidas, Nueva York, 1968 (No. de venta: S. 68. II.D.15). De la III UNCTAD sobresalen los siguientes documentos: *Acceso a los mercados* TD/115, 27 de enero de 1972; *Política de precios, inclusive medidas y mecanismos de estabilización de los precios*, TD/127, 7 de febrero de 1972; *Elaboración de una política internacional en materia de productos básicos*, TD/113, 3 de marzo de 1972; y, *Variaciones a largo plazo de la relación de intercambio, 1954-1971*, TD/138 y TD/138/supp. 1, del 21 y 24 de marzo de 1972. Para un examen detallado de todas las publicaciones de la UNCTAD véase *UNCTAD Cumulative list of Documents*, así como los suplementos a dicha lista.

umentando su poder de compra respecto al elevado costo de las manufacturas que importan.³ Las más altas autoridades francesas no creen que la desaparición de los obstáculos que se oponen al intercambio permita por sí sola remediar ni el desequilibrio de los mercados ni la inestabilidad o la insuficiencia de los precios. Esto fue expresado en 1964 durante la primera UNCTAD Y continúa siendo válido hasta el presente.⁴ El presidente Pompidou de Francia expresó ante la Asamblea Nacional del Senegal lo siguiente:

La mejor manera de ayudar a los países en desarrollo, productores de bienes primarios, sería a través de una red de acuerdos internacionales de precios para productos básicos que les daría ganancias a sus exportaciones más en consonancia con el alto costo de los artículos industriales que se ven obligados a importar.⁵

Esta tesis ha resultado muy atractiva para los países africanos de la zona del franco y asociados a la CEE, pero no es compartida por otros países industrializados con economía de mercado que son grandes importadores de alimentos o exportadores que, siendo más eficientes, pueden vender a precios más bajos. Para los países en desarrollo, en su conjunto, no pasa desapercibida la buena intención, pero tampoco lo difícil de su realización. Esta tesis se opone precisamente a resolver el problema del acceso a los mercados al mantener el sistema altamente proteccionista de la CEE.

En el Grupo "D" se aprecia una mayor unidad de criterios que en los otros grupos; no obstante hay países socialistas, como Bulgaria y Rumania, que abiertamente buscan el apoyo para que se les conceda un tratamiento semejante al de los países en desarrollo y, por lo tanto, no pueden estar en condiciones de ayudar a los países pobres.

En el Grupo de los "77" es en donde con mayor frecuencia y agudeza se presentan enfrentamientos de intereses que resultan verdaderamente conflictivos, al punto de que por momentos parece que se fracciona su endeble unidad. No se ha fomentado la hermandad entre sus miembros y hay un notable desconocimiento entre ellos; se tiene una clara conciencia del subdesarrollo económico, pero algunos sienten que se les margina. Ahí está el ejemplo de la aplicación de mayores ventajas a favor de los países con un menor desarrollo económico relativo que en su mayoría se localizan en África, y que todavía es motivo de disputa. Por fortuna, hasta ahora ha predominado la razón de su existencia misma y el no olvidar que su posición negociadora está en función de su unidad.

RESOLUCIONES

La mayoría de las resoluciones que se han acordado con relación a los productos básicos han sido aprobadas sin someter-

³ La versión más completa que el autor conoce fue presentada por Francia en "Memorando sobre algunas Cuestiones del Programa de las Conferencias de las Naciones sobre Comercio y Desarrollo" a la I UNCTAD, véase Actas de la Conferencia, *op. cit.*, vol. VI, Expansión del comercio y Agrupaciones Regionales, parte 1, pp. 20-30.

⁴ Véase la declaración de S.E. el Sr. Valéry Giscard d'Estaing, jefe de la Delegación Francesa, en Actas de la Primera Conferencia, *op. cit.*, vol. II, Exposiciones sobre política, pp. 240-243.

⁵ Véase *Financial Times*, 8 de febrero de 1971.

se a votación,⁶ es decir, no es una práctica el adoptar decisiones a través de votos, puesto que en esta forma los países en desarrollo nunca perderían "una". Empero, lo que "ganarían" no tendría gran sentido sin el previo reconocimiento de los países fuertes. Aun cuando estos últimos acepten las resoluciones, en realidad lo que significa es que *no se oponen* a la elaboración de estudios o a que se reconozcan ciertos principios, pero *tampoco significa que habrán de llevarlos a la práctica*. Esta es una situación que más bien parece caer en el campo de la jurisprudencia internacional, de ahí la trascendencia de la iniciativa del presidente de México, Lic. Luis Echeverría, cuando propuso en la III UNCTAD la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados que fue adoptada sin voto en contra —resolución 45 (III)— y que ya se encuentra en proceso de elaboración.⁷ Si las naciones avanzadas aceptan algún grado de obligatoriedad derivado de dicha Carta, que haga efectivo el cumplimiento de ciertos principios a favor del Tercer Mundo, entonces se habrá dado un gran paso para superar la diferencia entre lo que se dice en resoluciones y lo que se aplica en la realidad.

En materia de aspiraciones del Tercer Mundo, todavía no se ha superado la resolución A.II.1 aceptada de manera unánime en 1964 durante la I UNCTAD. Trata de los convenios internacionales sobre productos básicos, eliminación de los obstáculos y expansión del comercio,⁸ donde sobresale la sección II.A.1 "Medidas cuya adopción se recomienda a los países desarrollados de economía de mercado", pero cabe aclarar que decir "se recomienda" no significa que estén dispuestos a realizarlas, sino más bien que están tomando nota de los buenos deseos que tienen los países en desarrollo. Ahí también, se asienta que los países más desarrollados deberán abstenerse de crear nuevas barreras arancelarias o de otra índole (el principio del *statu quo*); que deberán reducir y/o eliminar las gravámenes y las restricciones cuantitativas que imponen a los productos primarios procedentes de los países en desarrollo. Aún más, se dice que al formular y aplicar su política interna concerniente al comercio de productos primarios, los países desarrollados no deberían tomar medidas que estimulen en sus territorios la producción antieconómica que priva a los países en desarrollo de participar más en los mercados mundiales.

En la Sección II B de la resolución A. II. 1 se recomienda la acción que deben llevar a cabo los países desarrollados con economía centralmente planificada; no sólo habrán de abstenerse de aplicar medidas que afecten a las exportaciones de las naciones menos evolucionadas, sino que les otorguen condiciones más favorables. Para ello deben de tomar en consideración las necesidades comerciales de los países en desarrollo al cuantificar sus metas de importación dentro de sus planes económicos, de tal manera que aumenten las importaciones de ese origen en mayor proporción respecto al total de sus compras y de las cantidades que han de ser consumidas. Además se insiste en que los países socialistas no sólo estimulen las relaciones de comercio bilateral, sino multilateralmente, a fin

6 Una notable excepción fue la relativa a los sistemas de comercialización y distribución, la 78 (III) de la III UNCTAD que tuvo 16 votos en contra, los de los países industrializados con el sistema capitalista.

7 Véase el Informe del Grupo de Trabajo sobre la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados acerca de la labor realizada en su primer período de sesiones TD/B/AC.12/1 del 6 de marzo de 1973.

8 Véase Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Ginebra, 23 de marzo-16 de junio de 1964, vol. I, "Acta Final e Informe", pp. 29-344.

de permitir un mejor uso de los ingresos de exportación de los países en desarrollo.⁹

Entre las resoluciones internacionales que afectan la acción para el comercio de productos primarios destaca la 16 (II) que se acordó en la segunda UNCTAD celebrada en 1968.¹⁰ Se trata de un plan de acción, donde se insiste en el estudio de las posibles soluciones a los problemas que afectan a los siguientes productos: semillas oleaginosas, aceites y grasas; caucho natural; fibras duras; yute; banano; frutos cítricos; algodón; tungsteno; té; vino y los productos de la zona templada. Al efecto, se invita al Secretario General de la UNCTAD a que tome las disposiciones necesarias para la celebración de consultas intergubernamentales.

Al amparo de la resolución 16 (II), se han celebrado consultas intergubernamentales sobre ciertos artículos examinados *individualmente*: fosfatos, mineral de manganeso, tungsteno y mineral de hierro. El resultado práctico de estas consultas ha sido nulo, ya que los participantes no se han puesto de acuerdo en las medidas por ejecutar. Son diversas las razones que arguyen los países industrializados para justificar su posición: tienden a culpar a las naciones en desarrollo por sus altos costos, baja productividad e ineficiencias; aluden a problemas estructurales del mercado en donde no debe influirse en políticas de precios que "artificialmente" rijan en los mercados; a la invitación que se les ha hecho (algunos gobiernos se abstuvieron de asistir o enviaron representantes con la intención de realizar un mero cambio de impresiones, sin estar capacitados para tomar decisiones). En esta clase de consultas sobre *un producto* no ha operado la influencia política del Grupo de los "77" y no parece que en un futuro inmediato a través de la aplicación de dicha resolución vayan a obtenerse resultados significativos.

Entre las resoluciones que menos significado han tenido se encuentra la 73 (X) de octubre de 1970; se intitula "Problemas y Políticas de Productos Básicos: Política de Precios y Liberalización del Comercio".¹¹ Esta resolución no aporta nada positivo y deja que los gobiernos e instituciones competentes ejecuten alguna acción, siempre condicionada en la medida de lo posible.

En la III UNCTAD (abril de 1972) el Grupo de los "77" sometió un proyecto de resolución (el TD/L.11)¹² basado en la Carta de Lima. Es un largo documento donde se hace hincapié en el incumplimiento de la resolución A.II.1 y en el replanteamiento de las demandas sobre acceso a los mercados y políticas de precios (con un nuevo *mecanismo de consultas*) y medidas y mecanismos internacionales de estabilización de los precios para las materias primas y alimentos.

En su respuesta, los países industrializados con economía de

9 En la Secretaría de la UNCTAD hay una sección a cargo de funcionarios que estudian de manera permanente las relaciones económicas entre los países socialistas y las naciones en desarrollo. Las resoluciones 15 (II) y 53 (III) de la segunda y tercera UNCTAD son las que principalmente regulan dichas relaciones entre ambos grupos de países.

10 Véanse Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Segundo Período de Sesiones, *op. cit.*, vol. I, "Informe y Anexos", pp. 37-39.

11 Véanse UNCTAD, Report of the Trade and Development Board (24 de septiembre de 1969-13 de octubre de 1970), *General Assembly official records: twenty-fifth session, Supplement No. 15 (A/8015/ Rev. 1)*, pp. 208-212, y el anexo II, pp. 227-231.

12 Véase el Informe de la Primera Comisión, documento TD/165 del 17 de mayo de 1972, anexo II, pp. 3-11.

mercado, a través del proyecto de resolución TD/L.13,¹³ hicieron un llamado a los países en desarrollo para que participen en las negociaciones multilaterales del GATT (aunque no sean partes contratantes de esta organización) según las modalidades que en este foro lleguen a adoptarse.

En parte esta respuesta fue provocada por el interés que demostraron desde un principio los países en desarrollo hacia las negociaciones multilaterales del GATT, para lo cual se estableció un grupo de trabajo durante la III UNCTAD, que obtuvo la resolución 82 (III). De esta manera se aceptaba implícitamente que el Tercer Mundo se volvía "realista", acercándose al foro donde habrá de negociarse *con reciprocidad* la liberalización del comercio mundial.

Como no fue posible llegar a un acuerdo sobre la aprobación de un programa de medidas concretas en materia de acceso a los mercados y políticas de precios, a insistencia del Secretario General de la UNCTAD se llegó en el último momento a la adopción de la resolución 83 (III)¹⁴ mediante la cual se convoca al VII período extraordinario de sesiones de la Comisión de Productos Básicos.

En el aspecto del financiamiento internacional que especialmente necesitan los países en desarrollo como exportadores de materiales no manufacturados, además de acudir a la Comisión de Productos Básicos, sus gestiones se han concentrado en la Comisión de Invisibles y Financiamiento para el Comercio Internacional (también de la UNCTAD). Aquí se ha procurado la obtención de resoluciones que permitan un mayor apoyo financiero del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y del Fondo Monetario Internacional.¹⁵

Los resultados de estos esfuerzos han sido muy desalentadores. El BIRF ha sido incapaz de proveer el *financiamiento complementario* que contribuya a estabilizar los ingresos totales de exportación de los países menos desarrollados y que le ha sido solicitado por la UNCTAD desde hace varios años. Es más, se opone al mero estudio de esquemas para esta clase de financiamiento, aduciendo que no hay recursos en un futuro inmediato para su *funcionamiento*, descartando así lo que no desea investigar y menos aún promover.

En cuanto al financiamiento otorgado por el Fondo Moneta-

¹³ *Idem.*, pp. 12 y 13.

¹⁴ Véase Resoluciones y decisiones adoptadas por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Tercer Período de Sesiones (Santiago de Chile, 13 de abril-21 de mayo de 1972), documento TD(III)/Misc. 3, 29 de junio de 1972, pp. 170-171.

¹⁵ Véanse los informes de las sesiones que ha celebrado el Comité de Invisibles y del Financiamiento relacionado con el comercio internacional, así como los documentos presentados a los tres períodos de sesiones de la UNCTAD y los informes anuales del Banco Mundial y del FMI. Entre las resoluciones más destacadas para el financiamiento compensatorio se encuentran las siguientes: A.IV.17, A.IV.18, 30 (II), 31 (II), 60 (IX), 54 (III) y 55 (III). Entre la numerosa bibliografía se recomienda la siguiente: *Supplement Financial Measures*, A study requested by UNCTAD 1964, International Bank for Reconstruction and Development, diciembre de 1965. *Stabilization of prices of primary products*, Report of the Executive Directors of the International Monetary Fund, reproducido por la UNCTAD en el documento TD/B/273 del 19 de agosto de 1969. Con esta misma fecha se reproduce en el TD/B/274: *Stabilization of prices of primary products*, Report of the Executive Directors of the International Bank for Reconstruction and Development. Informe Final del Grupo Intergubernamental sobre el Financiamiento Suplementario, No. de venta E. 68.11.D.3.

rio Internacional, tanto para *reservas reguladoras* como para el denominado *financiamiento compensatorio*, muy lejos están de haberse cumplido los objetivos que inicialmente se le pidieron en la UNCTAD. Sobre todo destaca la inoperancia práctica de su financiamiento a las reservas reguladoras, a pesar de que es indispensable mantener grandes existencias de productos básicos para atender adecuadamente al abastecimiento de los mercados, aunque con ello se congelen recursos financieros que demandan sus inversiones para el desarrollo económico. Sólo se ha otorgado algún financiamiento compensatorio para el estaño. Esta situación se explica debido a los requisitos o criterios que imponen las autoridades del Fondo para tener acceso a esta clase de financiamiento, ignorando los principios universales adoptados en la UNCTAD y prefieren seguir aplicando los de la Carta de La Habana. Un ejemplo destacado es el de los países en desarrollo que no pueden obtener financiamiento compensatorio para aquellos productos tropicales, como el café, donde es deseable controlar la oferta internacional para influir en los precios.

SEPTIMO PERIODO DE SESIONES DE LA COMISION DE PRODUCTOS BASICOS

La última reunión de la Comisión de Productos Básicos tuvo lugar del 27 de febrero al 10 de marzo de 1973. Su propósito fue el de *organizar* consultas intergubernamentales intensivas que contribuyan efectivamente a la liberación preferencial de las importaciones de países industrializados de los productos primarios provenientes de las naciones en desarrollo, aplicando al mismo tiempo políticas de precios equitativas a los exportadores del Tercer Mundo.

Para llevar adelante dichos trabajos hubo necesidad de adoptar decisiones acerca de la lista de los productos; los términos de referencia o mandato y el organismo u organismos donde se realizarían; la constitución, en su caso, de los grupos consultivos *ad hoc*; el calendario de las consultas; el modo en que deberían concretarse los resultados y su relación con las negociaciones comerciales multilaterales previstas en el GATT.

Fue sobre la lista de productos donde aparecieron las más agudas diferencias en el seno del Grupo de los "77". Las naciones de Africa (siguiendo instrucciones de sus 41 ministros que se reunieron en Accra, Ghana, del 19 al 23 de febrero de 1973) querían encabezar la lista con el cacao, el café y el azúcar. A esto el grupo latinoamericano se opuso férreamente, sobre todo Brasil, Colombia, Costa Rica y Guatemala; la principal razón que adujeron fue que esos asuntos debían tratarse en sus respectivos convenios internacionales. Hasta el último momento, en materia de café Costa Rica y Colombia fueron los que se negaron a efectuar cualquier transacción. Con ello el grupo africano, que logró el apoyo del grupo asiático, se mostró muy ofendido por parte de los latinoamericanos.¹⁶

¹⁶ Desde hace tiempo los africanos persiguen que el convenio del café se negocie en la UNCTAD en donde piensan poder elevar su capacidad negociadora mediante el número de votos y aumentar aún más su posición relativa en los mercados mundiales, además de poder contar con la simpatía de otros países e influir en la opinión mundial en virtud de su tratamiento, en la UNCTAD, como países con menor desarrollo económico relativo. Por otra parte, no es posible dejar de comprender que el objeto de las citadas consultas sería el de examinar las barreras al consumo de café que imponen los países industrializados; en cuanto a las

Esta división en el seno de los "77" impidió que hubiera una lista común que representara los intereses de todos sus miembros. Al final la decisión a que se llegó (TD/B/C.1/L.42) dejó a juicio del Secretario General de la UNCTAD que, sobre la base de las listas que cada grupo de países sometió (África, Asia, América Latina y países desarrollados con economía de mercado), determine los productos básicos que deberán ser objeto de examen, "tras consultar a los gobiernos interesados y de acuerdo con los mismos".

En cuanto a los términos de referencia o mandato para las mencionadas consultas, los países industrializados con economía de mercado pretendían en su proyecto de resolución "aclarar" los problemas en materia de liberación del comercio y política de precios, así como "determinar y estudiar" los medios para resolver esos problemas.

Los países más desarrollados, donde sobresalen Estados Unidos, los de la Comunidad Económica Europea y Japón, subrayaron que se trataría de *consultas* y no de *negociaciones*. Esto contrasta con las aspiraciones de los países en desarrollo, los cuales esperan que aquéllos apliquen unilateralmente y de común acuerdo medidas específicas para reducir o eliminar sus barreras arancelarias y de otra índole, buscando precios estables y remuneradores para los productos básicos que exportan las naciones en desarrollo.

Vale la pena comentar la posición de Estados Unidos que desde un principio fue distinta a la del resto de los países industrializados con economía de mercado. Cuando en Santiago de Chile se sometió la propuesta del Secretario General sobre estas consultas, el representante de aquel país se abstuvo de apoyar tal resolución "porque confería un mandato excesivamente amplio e impreciso a la UNCTAD.¹⁷ En la primera declaración que hicieron durante el séptimo período de sesiones de la Comisión, el delegado norteamericano expresó que dichas consultas "no deberían adoptar la forma de negociaciones con presentación de ofertas, ni prejuzgar o desorganizar las negociaciones comerciales multilaterales del GATT. Las consultas podrían ayudar a los gobiernos a prepararse para esas negociaciones".¹⁸

La resolución que se aprobó por unanimidad logró obtener un mínimo de importancia, ya que recomienda que las consultas: a) *examinen los problemas* en materia de liberación del comercio y políticas de precios y b) tengan por objeto *presentar a los gobiernos propuestas concretas* encaminadas a ampliar el comercio de los productos cuya exportación interesa a los países en desarrollo; facilitar su acceso y su mayor participación en el crecimiento de los mercados, logrando precios estables, remuneradores y equitativos para los productos primarios.

demandas africanas es difícil ver cómo pueden tratarse si, llegado el momento, los países latinoamericanos se niegan a participar sobre cualquier tema de café en la UNCTAD.

¹⁷ Recuérdese que desde 1971 la mayoría de los países industrializados pusieron en vigencia el sistema universal de preferencias no recíprocas ni discriminatorias, acordado en la UNCTAD, no así Estados Unidos y Canadá.

¹⁸ Véase las actas resumidas provisionales de la sesión 106 en adelante, documento TD/B/C.1/S.R.106. Además el Proyecto de Informe de la Comisión de Productos Básicos sobre su séptimo período (extraordinario) de sesiones, documento TD/C.1/L.41/add. 2 (8 de marzo de 1973), cap. II, p. 9.

En cuanto a los foros, la resolución final se conforma a las pretensiones de los países industrializados y otorga gran importancia a la participación de los grupos intergubernamentales de la FAO en aquellos productos que atiende. Respecto al calendario, todas las consultas deberán concluir sus trabajos a más tardar al finalizar 1974.

Por lo que se refiere a las relaciones de estas consultas dentro de la UNCTAD respecto a las negociaciones comerciales multilaterales del GATT, la idea generalizada entre los países en desarrollo y que la Secretaría de la UNCTAD defiende, es que se trata de dos posiciones distintas. En la UNCTAD se le da preferencia a los productos que tienen dificultades de acceso en los mercados de los países industrializados, tomando en cuenta, además, las políticas de precios. Con ello se cumple con la Estrategia Internacional del Desarrollo. El éxito de las consultas, mediante la pronta adopción de medidas en favor de los países en desarrollo, coincide en sus fines con el de las negociaciones multilaterales para lograr un sistema de intercambio mundial más racional y equitativo. La resolución 82 (III) expresa que la labor de la UNCTAD relacionada con la expansión del comercio de los países en desarrollo debe proseguirse vigorosamente y no sufrir en modo alguno demora por las venideras negociaciones comerciales del GATT.

PARTICIPACION DE MEXICO

El autor tuvo oportunidad de leer las actas resumidas de las reuniones de la UNCTAD que de manera directa o indirecta han tenido relación con el tratamiento a los problemas de los productos primarios a los tres niveles: de la Conferencia, de la Junta de Comercio y Desarrollo y de la propia Comisión. Con este apoyo es posible afirmar que el Gobierno de México hasta hace poco tiempo mostró muy poco interés para intervenir en este tema. No consideró conveniente ser miembro de la Comisión de Productos Básicos, habiendo registrado ocasionalmente a un observador. En su asistencia cada cuatro años a las conferencias trató estos asuntos, pero sin darles continuidad y sin influir en las decisiones o en los documentos que elabora la Secretaría. Esto contrasta con la gran actividad desplegada por otros países en desarrollo.

Esta actitud comenzó a modificarse a partir de la Tercera UNCTAD y de la última reunión de la Comisión de Productos Básicos, habiendo pugnado dentro de los "77" para que en las próximas consultas se obtenga algo más que *promesas* de recomendaciones a la manera tradicional.

Tomando en cuenta las cuatro listas de productos básicos que se sometieron al Secretario General y dejando a un lado los artículos conflictivos: azúcar, cacao y café, que *también* tienen problemas de acceso a los mercados de los países más evolucionados con economía de mercado, México tendría un gran interés por participar en las consultas sobre los siguientes productos: vegetales y hortalizas (tomate, ejotes, chícharos, etc.); frutas (plátanos, cítricos, fresas, melón, sandía, piña, etc.); miel de abeja, tabaco, fibras duras, pimienta, carnes, algodón, maderas, mercurio y cinc. También podría haber interés en que se redujeran las barreras al comercio de otros productos que eventualmente pueden exportarse en grandes cantidades: arroz,

cereales, oleaginosas, pieles y cueros, mineral de manganeso, tungsteno y vinos.

Como puede observarse, la lista resulta impresionante y esas ventas mexicanas podrían recibir un fuerte impulso si se consiguiera que los países industrializados liberalizaran sus mercados.

En estas condiciones, el despertar hacia las actividades de este Comité se refuerza, no sólo por el hecho —ya importante de por sí— de presionar para mantener presente el injusto tratamiento y la urgencia para que se apliquen medidas específicas de acceso a los mercados sobre estos artículos, sino principalmente por las ventajas que ofrece la UNCTAD. México en este foro no estará solo cuando presente sus solicitudes, habrá muchos otros países en desarrollo que se encuentran en la misma posición; además, no hay *reciprocidad* (y por lo tanto, no hay “negociación” según el sinónimo acuñado por los países avanzados). Ambos conceptos, el negociar bilateralmente y con cierto grado de *quid pro quo*, ha sido lo típico de las negociaciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. Precisamente por esto es que México se abstuvo desde sus inicios en 1948 de ser socio del GATT. Por otra parte, este país ha recibido los frutos de esas negociaciones al hacerle extensivo el principio de la nación más favorecida por parte de la gran mayoría de los países industrializados.

A este propósito es conveniente reproducir lo expresado por el Presidente mexicano ante la Tercera Conferencia:

No puede haber trato igual entre desiguales, insistimos en la plena aplicación del principio de no reciprocidad, ya que la ampliación del comercio entre países con distintos niveles de evolución, exige ventajas y medidas especiales en favor de los menos desarrollados. El principio de igualdad jurídica entre los países se reafirma por el reconocimiento de su desigualdad económica y por la voluntad que pongamos en reducirla.¹⁹

Esta posición es consecuente con su tradición que se robusteció en la experiencia del tratado comercial con Estados Unidos, donde por condiciones excepcionales otorgó concesiones especiales a ese país, las cuales tuvo que denunciar a principios de 1950, cuando no pudo seguir sosteniéndolas.²⁰

Desde entonces ha mantenido su soberanía en las políticas arancelaria y comercial, con un elevado sentido proteccionista que se sustenta en los permisos y cuotas de importación, complementados con un bajo arancel medio y que sirven para seleccionar las compras de aquellos productos necesarios que más aportan al desarrollo económico. Al mismo tiempo tiende a la liberación de su sistema proteccionista, aunque muy lentamente, dentro de la Asociación Latinoamericana de Libre

¹⁹ Declaración del presidente de México, Lic. Luis Echeverría, en el debate general de la Tercera UNCTAD, Santiago de Chile, 19 de abril de 1972, contenida en el suplemento de *Comercio Exterior* de abril de 1972, p. 17.

²⁰ Véase Gonzalo Mora Ortiz, “La Denuncia del Tratado de Comercio, Principales Efectos sobre las Exportaciones Mexicanas”, en *El Trimestre Económico*, vol. XVII, octubre-diciembre de 1950, pp. 541-562; Carlos Torres Manzo, “México y el GATT”, en *Investigación Económica*, UNAM, tercer trimestre de 1962, pp. 679-690; Gonzalo Mora Ortiz y Miguel Alvarez Uriarte, “México ante el GATT”, *El Trimestre Económico*, vol. XXXIV, enero-marzo de 1967, pp. 59-77.

Comercio y en las negociaciones en que participó con otros quince países en desarrollo, dentro del GATT. En ambos casos el tratamiento se limita a países en desarrollo y, para con estos últimos, la política mexicana va más allá al comenzar la aplicación de preferencias no recíprocas a los países de menor desarrollo económico relativo, a nivel regional en América Latina.

Independientemente de esta conducta, con base en la resolución 82 (III) —cada vez con mayor frecuencia— han aparecido delegados mexicanos con la intención de conocer e influir en la forma en que podrían participar los países en desarrollo (no socios del GATT) en las próximas negociaciones. A este respecto, parece que la posición de México en dichas negociaciones dependerá grandemente de los términos que se fijen a los no miembros y de las exigencias que las naciones industrializadas pretenden imponerle. De asegurarse su participación, se daría un vuelco en la política comercial mexicana, tan anhelada por su vecino del norte y con ello se eliminarían las barreras para hacerse miembro del llamado “Club de los Ricos”, como se le conoce al GATT.

A juzgar por los recientes esfuerzos que ha emprendido la actual administración mexicana para promover las exportaciones, es posible que se decidan acciones de mayor envergadura en la búsqueda por reducir o eliminar las restricciones que imponen a sus mercancías los países industrializados. Si hay certeza en estos esfuerzos, no hay la misma firmeza en cuanto a la capacidad de “negociar”; habría que moderar su sistema proteccionista que en la práctica resulta bastante rígido —vía permisos previos— teniendo en cuenta que ya realiza una estricta selección de importaciones, aunado a su gran déficit comercial.

No parece previsible que la economía mexicana pueda elevar las compras de aquellas mercancías que los países más evolucionados quieran venderle mediante una modificación de la política comercial mexicana. La “flexibilidad” de la política protectora tendrá que ponerse a prueba para ceder en sus formas de operación y en aquella parte imprevisible de las decisiones, dado su irrestricto campo de acción.

CONCLUSIONES

1) Todavía por muchos años la mayoría de los países en desarrollo seguirán dependiendo de sus ingresos de exportación de algunos cuantos productos primarios. No sólo como principal fuente de divisas para adquirir otros bienes, como los de inversión, indispensable para el crecimiento económico, sino como principal fuente de ocupación y de generación de ingresos y de su producto nacional bruto. De ahí que resulte *vital* a sus intereses el influir para modificar las condiciones desfavorables que en el comercio internacional les imponen las naciones más avanzadas.

2) En general, no se necesita ser radical o un escéptico para darse cuenta de los desoladores resultados derivados de la participación de los gobiernos en la Comisión de Productos Básicos. A juzgar por la índole de las principales resoluciones adoptadas de manera unánime, hay una enorme distancia entre los buenos deseos de colaboración internacional y lo que esta ayuda brinda a las naciones del Tercer Mundo. De hecho, las

reglas del juego siguen siendo las mismas que se aplicaban antes de crearse la UNCTAD. Con excepción del petróleo, los demás productos primarios que exportan las naciones en desarrollo siguen vendiéndose en condiciones muy desventajosas en términos de manufacturas importadas; cuando se trata de artículos que también exportan los países más desarrollados, los primeros han tenido que reducir su participación relativa en los mercados internacionales. Además sigue predominando el interés político sobre el económico en estas transacciones, donde las preferencias inversas de la Comunidad Económica Europea imprimen el sello tradicional de comprar a precios un poco mejores a cambio de concesiones recíprocas; reminiscencias del colonialismo.

3) Probablemente la mayor aportación que haya hecho la UNCTAD, en el tema que se viene comentando, sean los estudios que elabora. No se trata de investigar, por el hecho mismo de la investigación; estos esfuerzos han sido bien orientados y contienen útiles sugerencias a favor de los países débiles. Existen grandes sectores del comercio mundial de las materias primas y alimentos que requieren nuevos enfoques o métodos de análisis para aprovechar mejor sus servicios. Tal es el caso de la cadena distributiva o comercialización, así como de la aplicación de modelos econométricos para proyecciones que se revisen de manera permanente. Tradicionalmente el renglón de los minerales ha sido descuidado y el análisis de las actividades de las corporaciones transnacionales que afecta la producción y el comercio de tales bienes, apenas se empieza a estudiar.

4) Hay algo más que agregar en el campo de los estudios. Parece práctica común que la Secretaría envíe los borradores de sus documentos a gobiernos o compañías del sector privado directamente interesadas, con el objeto de que adelanten comentarios y se eviten errores o diferencias profundas al momento de las sesiones. Así visto, no parece haber objeciones; sin embargo, en la práctica lo que ha sucedido es que la Secretaría es "sensible" y adapta sus trabajos a las condicionantes. Parece difícil que pueda evitarse este procedimiento. Sería conveniente, por lo tanto, que el contenido de los borradores —que no compromete a nadie— sea redactado con mayor acometividad, de tal manera que las naciones en desarrollo dispongan de mayores elementos, aunque éstos resulten ausentes en la versión "final".

5) Otro aspecto ligado a lo anterior se refiere al afán perfeccionista de estos estudios que no sólo se elaboran por los funcionarios de la UNCTAD sino por expertos contratados *ad hoc* y aun por grupos de expertos que efectúan o revisan estos artículos. Lo malo aparece al momento en que se desea efectuar alguna acción derivada de dichos estudios —y esto es principalmente una táctica dilatoria de las naciones industrializadas— aduciendo que hubo otros elementos que no se tomaron en cuenta, que fueron preliminares los resultados, etc. Y con ello, es normal que se pasen varios años reestudiando en un círculo vicioso el mismo problema, dispendiando recursos y entorpeciendo otras investigaciones donde sí podrían sacarse algunos resultados de acción concreta.

6) En tanto no se modifique la mecánica a través de la cual se alcanzan las resoluciones de la UNCTAD, basada en la fuerza motriz del grupo de los "77" o de su influencia persuasiva, parece indispensable robustecer a corto plazo la debilitada unidad del Tercer Mundo. Al efecto, ya se ha promovido —sin

éxito— la creación de un secretariado al servicio de los "77". Además de lo anterior se necesita un mayor y permanente contacto entre los representantes, un mejor conocimiento mutuo de la historia y psicología de sus pueblos. No se puede continuar logrando acuerdos transitorios que dejan huellas de resentimiento; tampoco mediante el trato en unas pocas horas entre delegados que no vuelven a verse sino meses después. Todo esto sin tomar en cuenta las fuerzas extrañas, algunas abiertas, otras ocultas, interesadas en resquebrajar la unidad política que abarca a las tres cuartas partes de la población mundial. Este ejemplo de una mayor comprensión entre los pobres es precisamente el que deseamos nos otorguen los países industrializados y sobre todo la opinión pública de esas naciones.

7) Aunque hasta ahora han resultado un fracaso las consultas intergubernamentales para unos pocos productos, tratados de manera aislada o individualmente, con apoyo en la resolución 16 (II), no se deben prejuzgar los acontecimientos que sobrevengan por la aplicación de la resolución 83 (III). Recuérdese que por primera vez se está intentando una ronda de consultas dentro de la UNCTAD, con la ayuda de los grupos intergubernamentales de la FAO especializados en ciertos artículos. Es muy difícil prever hasta dónde los países industrializados están preparados a reducir —con ofertas, no con promesas— preferencialmente sus barreras a las importaciones de algunos productos primarios procedentes de los países en desarrollo, sobre todo a la luz de los próximos acontecimientos en el GATT, en donde, obviamente, preferirán hacer sus negociaciones que les rendirán mayores ventajas, dado el sentido bilateral y el de reciprocidad acostumbrado.

8) De cualquier manera, siendo pesimista, lo menos que se lograría todavía puede resultar positivo. Esto es, proseguir la presión política para que las naciones fuertes escuchen las demandas de los países en desarrollo en materia de acceso a los mercados y políticas de precios. Así podrá coadyuvarse para que los países adelantados recuerden que las naciones en desarrollo esperan que *se les atienda* en sus problemas comerciales, independientemente del foro donde las naciones industrializadas deseen otorgar concesiones. Y sabemos que en el GATT, en donde se tratan los problemas *entre los países más desarrollados* y dependiendo de sus resultados, pasan a un segundo plano las pretensiones de otras naciones.

9) Por lo que se refiere a la posición mexicana ante la Comisión de Productos Básicos, parece que ha entrado en una nueva era y se prevé que habrá de participar activamente. Cuenta con una serie de productos donde sus intereses resultan muy sensibles a los obstáculos que entorpecen sus ventas.

10) Los recientes esfuerzos que las autoridades mexicanas están llevando a cabo para la promoción de exportaciones están empujando ahora, más que nunca, a México hacia el GATT. De ahí que no parece difícil que con apoyo en la resolución 82 (III) participe en las próximas negociaciones multilaterales. Sin embargo, hace falta todavía una evaluación que tome en cuenta lo que implica la reciprocidad, término que no es desconocido, al menos por parte de Estados Unidos. Esto último puede ser definitivo para modificar la política proteccionista que habrá de afectarse tanto en sus mecanismos como en su flexibilidad o rigidez. Esto teniendo en cuenta lo selecto de sus importaciones y los problemas que genera su gran déficit comercial.