

Estados Unidos ante la II UNCTAD

ANTHONY M. SOLOMON

El propósito de la segunda sesión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (II UNCTAD) es el de revisar los problemas referentes al comercio y al desarrollo de los países subdesarrollados y el de discutir y tratar de conseguir un acuerdo generalizado sobre las medidas necesarias para ayudar a resolver esos problemas. La mencionada Conferencia se llevará al cabo en Nueva Delhi, India, del 1 de febrero al 25 de marzo de 1968.

6.5%, entre 1960 y 1965— y con el cada vez más reducido nivel de ayuda por parte de los países desarrollados.

Es debido a esta situación de aspiraciones de desarrollo frustradas que la II UNCTAD es vista por los países subdesarrollados como una oportunidad para lograr “resultados concretos” en aquellos problemas que consideran “han alcanzado suficiente madurez”.

TASA PROMEDIO DE CRECIMIENTO

PUNTOS DE MADUREZ

Los países en desarrollo, que en la actualidad son aproximadamente cien, han registrado muy diversos ritmos de desarrollo. Algunos han realizado progresos verdaderamente sorprendentes, mientras que otros no han avanzado casi nada. En la primera mitad de los años sesenta, proclamados por las Naciones Unidas como la “Década del Desarrollo”, la tasa promedio anual de crecimiento económico para el conjunto de países en desarrollo fue de aproximadamente 4.8%, apenas mejor que a tasa promedio registrada en la década 1950-1959.

Aparentemente, los países en desarrollo, tienen en mente conseguir en la II UNCTAD un amplio consenso, y quizá incluso compromisos concretos, sobre medidas específicas que habrán de ser tomadas por los gobiernos —principalmente por los de los países desarrollados— tendientes a mejorar las perspectivas de comercio y desarrollo de los países subdesarrollados. Entre los puntos que pueden considerar como “suficientemente maduros” o “susceptibles de negociación”, se encuentran los referentes a las preferencias comerciales; a los ingresos y los precios de los productos básicos; al “financiamiento suplementario”, para compensar los efectos de reducciones en las exportaciones, y a la expansión comercial e integración económica entre los países en desarrollo.

Sin embargo, si se considera esta tasa en términos *per capita*, se observa el hecho de que ha registrado un decremento en relación a la de la década anterior, debido a un aumento en el ritmo de crecimiento de la población. De esta forma, la brecha entre el ingreso *per capita* de los países en desarrollo y el de los países industriales continuó ensanchándose durante la primera mitad de la “Década del Desarrollo”. La mayor parte de los países en desarrollo no están satisfechos con el comportamiento de sus exportaciones —las cuales se han venido incrementando a una tasa promedio anual de aproximadamente

Dado que el desarrollo económico depende principalmente del esfuerzo que realicen los propios países en desarrollo, Estados Unidos espera que en la Conferencia se prestará atención tan especial a las medidas que habrán de ser adoptadas por los países en desarrollo, como a las que corresponden a los países desarrollados.

La primera reunión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (I UNCTAD), que tuvo lugar en Ginebra en la primavera de 1964, constituyó, sin duda, la más nutrida conferencia de la historia. De esta primera reunión se desprendió una gran cantidad de recomendaciones de acción y

NOTA: Este artículo apareció originalmente en *The Journal of Commerce* el 30 de octubre del año en curso. Su autor, señor Anthony M. Solomon, es secretario de Estado Adjunto para Asuntos Económicos del Departamento de Estado de Estados Unidos.

para la institucionalización de la maquinaria organizativa. En atención a esas recomendaciones, la Asamblea General de las Naciones Unidas convirtió, en diciembre de 1964, a la UNCTAD, en un órgano permanente de la Asamblea General, integrado por la Conferencia misma; una Junta de Comercio y Desarrollo, de 55 miembros; los principales comités, subsidiarios de la Junta (en la actualidad llegan a cuatro), y un secretariado en Ginebra, encabezado por el Secretario General de la Conferencia, Dr. Raúl Prebisch.

AGENDA DE LA CONFERENCIA

Con base en los resultados derivados de sus propias reuniones, de las de los comités y los grupos de expertos y de trabajo, celebradas desde la primera Conferencia, la Junta de Comercio y Desarrollo ha definido —y afinado— los puntos que serán considerados en la II UNCTAD y ha elaborado una agenda provisional para la Conferencia.

Por supuesto, Estados Unidos participará exhaustiva y constructivamente en las discusiones de la II UNCTAD. El país está consciente del lento crecimiento económico registrado en la mayoría de los países en desarrollo y actuará en la II UNCTAD con el sentido de urgencia que la situación reclama.

Sin embargo, Estados Unidos está preocupado porque la longitud misma de la Agenda para la II UNCTAD (que incluye 35 cuestiones importantes) y el gran número de participantes (131 delegaciones), pueden estorbar la realización del tipo de discusiones detalladas que son normalmente necesarias para lograr acuerdos generales sobre problemas tan complejos como los que serán considerados en la II UNCTAD. Habrá negociaciones para llegar a las recomendaciones, resoluciones y otras declaraciones, que resulten factibles en vista de la forma en que se manifieste el consenso de la Conferencia en lo que concierne a las materias discutidas y las propuestas consideradas. Pero no se tratará de una Conferencia de plenipotenciarios autorizados para concertar acuerdos internacionales obligatorios.

LA CUESTIÓN DE LAS PREFERENCIAS

Es probable que el punto de mayor interés en la II UNCTAD para los países en desarrollo lo constituyan las declaraciones de los países industrializados, en lo que respecta al apoyo común a una serie de principios, que servirán de base para el establecimiento de un sistema general, temporal, de preferencias comerciales no recíprocas, concedidas por todos los países desarrollados a todos los países en desarrollo.

La idea de las preferencias comerciales generales fue muy apoyada por los países subdesarrollados en la I UNCTAD y se ha venido planteando desde entonces en un gran número de organizaciones internacionales. Durante los últimos años se ha venido poniendo en claro que la opción ideal no es entre preferencias, por una parte, y trato no discriminatorio (o aplicación del principio de la nación más favorecida), por la otra. En realidad, la opción se plantea entre algún sistema de preferencias generales otorgadas por todos los países desarrollados y una mayor fragmentación del comercio mundial en bloques comerciales discriminatorios.

ACUERDOS DISCRIMINATORIOS

Es cada vez mayor la preocupación que causa a Estados Unidos la proliferación de acuerdos preferenciales que discriminan

a ciertos grupos de países en desarrollo. Nuestros socios latinoamericanos en la Alianza para el Progreso se han preocupado también por el trato discriminatorio que reciben sus productos en los mercados europeos. Esta es una de las principales razones que llevaron al presidente Johnson a declarar, en la Conferencia de Presidentes de América, celebrada en Punta del Este en abril último, que buscaría la cooperación de otros gobiernos de la comunidad comercial mundial para llegar a un acuerdo para establecer un sistema de concesiones arancelarias temporales para todos los países en desarrollo por parte de todos los países industrializados.

La declaración de su Presidente, ha permitido a Estados Unidos trabajar estrechamente con los principales países de Europa occidental en la elaboración de un amplio esquema sobre la forma en que podría funcionar en la realidad tal sistema de preferencias. Un proyecto de acuerdo sobre gran número de elementos clave de tal sistema será revisado por todos los gobiernos de los países de la OECD este otoño, para tratar de determinar si un proyecto de este tipo puede ser presentado en la II UNCTAD.

POSICIÓN DE ESTADOS UNIDOS

El Gobierno norteamericano no pretende presentar un proyecto en términos de "tómelo o déjelo" y espera consultar exhaustivamente, tanto a los países en desarrollo como a los desarrollados, durante y después de la II UNCTAD, sobre los diversos aspectos de la difícil tarea de hacer frente a los problemas aún en solución, que se derivan de un sistema generalizado de preferencias. Es necesario poner de relieve, sin embargo, que, durante el período actual, el Poder Ejecutivo está puliendo sus propios puntos de vista por medio de consultas con los empresarios, los trabajadores y el Congreso, ya que, por supuesto, Estados Unidos no podrá otorgar preferencias comerciales sin el apoyo de legislación que le permita hacerlo.

CONSIDERACIONES SOBRE PRODUCTOS BÁSICOS

En vista de que los productos primarios representan aproximadamente el 85% de las exportaciones de los países en desarrollo, en la II UNCTAD se prestará especial atención a los problemas concernientes a estos productos. Es probable que los países en desarrollo insistan en lograr mejoras en el acceso a los mercados y avances en la estabilización de los mismos, incluyendo acuerdos internacionales sobre productos básicos. Para los países en desarrollo, un mejor acceso a los mercados significa la eliminación de los aranceles, las restricciones cuantitativas y los impuestos internos —cuando la eliminación de las barreras comerciales no es factible—, conseguir compromisos de participación en el mercado, comparables a las cuotas del azúcar en Estados Unidos.

Si bien se reconoce que los problemas económicos, políticos y sociales constituyen serios obstáculos para que se progresen en el campo de los productos básicos, Estados Unidos considera que existen posibilidades de actuar y que los países desarrollados deberían considerar qué es lo que pueden hacer a este respecto. En efecto, en lo que concierne a los productos tropicales que se producen únicamente en los países en desarrollo, debería acelerarse el estudio para la eliminación de las barreras comerciales que aún subsisten. De hecho, Estados Unidos no impone aranceles sobre productos tropicales y ha urgido a otros países para que sigan su ejemplo.

En lo que respecta a la estabilización de los mercados y los precios, lo más probable es que, en el transcurso de la II UNCTAD, se realicen esfuerzos para elaborar un conjunto de lineamientos para una política internacional sobre productos básicos. Estados Unidos duda de la conveniencia de dedicar demasiado tiempo a la elaboración de lineamientos generales. En vista de que las circunstancias que afectan a los diferentes productos básicos son muy distintas, el único método efectivo para tratar y resolver estos difíciles problemas es el de proceder producto por producto.

REVISIÓN DE LAS PROPUESTAS

En la II UNCTAD no pueden ser desarrollados acuerdos específicos sobre productos básicos. Sin embargo, es indudable que se espera que en la Conferencia se considerarán de muy buen grado nuevas proposiciones sobre productos específicos, acordándose una discusión más detallada sobre los mismos, por los gobiernos interesados, para después de la Conferencia, y se impulsarán las negociaciones que se hallan pendientes. La Conferencia verá con especial interés la situación que guardan las negociaciones de un acuerdo sobre el cacao. (En la actualidad parece más factible que se logre a corto plazo este acuerdo, gracias a la aceptación por parte de los productores de ciertos principios convenidos por Estados Unidos y Ghana.) También se revisarán las perspectivas de acción conjunta sobre el azúcar y algunos otros productos básicos que presentan problemas especiales.

La agenda provisional de la Conferencia incluye también una discusión sobre las reservas de estabilización y los programas de diversificación económica, como medios de hacer frente a los problemas de los productos básicos. Los países en desarrollo pueden reclamar el establecimiento de fondos centralizados para estos propósitos. La posición norteamericana a este respecto es que la necesidad de estas medidas y su financiamiento sólo pueden ser considerados cuidadosamente en el contexto de los acuerdos específicos sobre productos básicos. De esta forma, una de las posibilidades más promisorias de cooperación internacional en el campo de los productos básicos es la que constituye el propuesto fondo de diversificación, financiado por los productores, dentro del Acuerdo Internacional del Café. Estados Unidos ha prometido un préstamo de 15 millones de dólares cuando el fondo se haya constituido y otro préstamo por la misma suma, para igualar la ayuda que presten otros países importadores de café.

En la II UNCTAD será considerado también el problema mundial de la alimentación. Estados Unidos propuso que se incluyese este punto en la agenda. Dado el lento crecimiento de la productividad del sector agrícola y el hecho de que, en muchos países en desarrollo, la creciente importación de alimentos constituye un freno importante a sus esfuerzos de desarrollo económico, el problema de la alimentación compete claramente a las preocupaciones de la II UNCTAD. Estados Unidos espera que en la II UNCTAD se subrayen los lazos entre la agricultura y el desarrollo económico general y que se analice exhaustivamente el problema alimenticio en el mundo, en todos sus diversos aspectos, incluyendo el demográfico, y que se dedique especial atención a los medios que se pueden utilizar para incrementar la producción de alimentos en los países subdesarrollados.

FINANCIAMIENTO EXTERNO

Además de las medidas de política comercial (aquellas que afectan al comercio), en la II UNCTAD se considerarán las me-

didias financieras (aquellas que suponen transferencia directa de recursos) que se están adoptando —o podrían adoptarse— para apoyo del desarrollo. En este punto, los problemas se relacionan con el volumen, los términos y las condiciones de la ayuda (incluyendo el cada vez más crítico problema de la carga por servicio de la deuda de los países en desarrollo, que fue subrayado por el presidente del BIRF, Mr. George D. Woods, en la reciente asamblea anual del Banco, en Río de Janeiro); la relación entre los recursos internos y externos en el proceso de desarrollo económico, y el esquema presentado por el equipo técnico del BIRF, tendiente al establecimiento de un sistema de "financiamiento suplementario", para ayudar a los países en desarrollo cuando una caída inesperada en sus ingresos por exportación tienda a distorsionar sus programas de desarrollo.

Ninguno de estos problemas es nuevo y todos presentan serias dificultades. Probablemente, Estados Unidos continuará insistiendo en la importancia de liberalizar los términos de los préstamos, de acuerdo con las recomendaciones del Comité de Asistencia al Desarrollo de la OECD; así como en la importancia de armonizar las condiciones de los préstamos de forma tal que los países deudores no utilicen los préstamos suaves para rembolsar los préstamos duros. Obviamente, para que el financiamiento externo produzca el efecto estimulante que de él se espera sobre el proceso de desarrollo, debe estar acompañado por una utilización eficiente de los recursos internos. Estados Unidos espera que este principio sea reconocido en la II UNCTAD.

OTROS ASUNTOS

Un punto muy importante de la agenda provisional de la Conferencia, lo constituye la expansión del comercio y la integración económica entre los países en desarrollo. A este respecto, parece haber un genuino convencimiento general dentro de la UNCTAD en el sentido de que una reducción de las barreras comerciales que prevalecen entre los países en desarrollo y la consecuente expansión del comercio entre ellos —especialmente entre países de la misma región— hara posible el desarrollo de nuevas industrias, capaces de competir en los mercados internacionales. Los países de América Latina han anunciado ya un plan para constituir el Mercado Común Latinoamericano y Estados Unidos ha prometido asistencia para ayudar a resolver los problemas de transición. Estados Unidos verá con buenos ojos las nuevas iniciativas indicadoras de la disposición de grupos de países en desarrollo de África y Asia para avanzar hacia su integración económica.

Los puntos mencionados hasta ahora son sólo unos cuantos —aunque posiblemente los de mayor importancia— de los que serán considerados en la II UNCTAD. Otros se refieren al comercio entre los países en desarrollo y los socialistas, a los principios en materia de comercio internacional, a la transferencia de tecnología a los países en desarrollo, al papel de la inversión privada en los países en desarrollo, a la promoción de las exportaciones, a las medidas especiales para los países menos desarrollados de los países en desarrollo, y al transporte marítimo.

La II UNCTAD requerirá del esfuerzo de todos los gobiernos participantes —tanto de países desarrollados como en desarrollo— si se quiere tratar efectiva y constructivamente esta amplia gama de puntos que se han programado. Estados Unidos, por su parte, espera realizar todo el esfuerzo que se requiera.