

LAS CONFERENCIAS DE NACIONES UNIDAS SOBRE
COMERCIO Y DESARROLLO (U.N.T.A.D.):
LOGROS Y PERSPECTIVAS.

MARIA CONSUELO LEON WOPPKE

La Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) surgió frente a la necesidad de los países en desarrollo de poseer un nuevo foro para la discusión y regulación de problemas sobre comercio y desarrollo de acuerdo a principios más justos que los vigentes. Resulta conveniente señalar que UNCTAD no sólo se debe preocupar de problemas de índole comercial sino su objetivo debe apuntar hacia un desarrollo más armónico de las naciones del orbe pues como bien señala Matzke "no es posible separar comercio mundial de asistencia al desarrollo" (1). En este sentido el Consejo Económico y Social (ECOSOC), haciéndose eco de tales necesidades convocó a estas conferencias, obteniéndose luego que poseyeran periodicidad y continuidad.

La Conferencia comprende a todos los miembros de Naciones Unidas, así como a estados que no perteneciendo a Naciones Unidas sean miembros de uno o más organismos especializados o del Organismo Especializado de Energía Atómica. A la primera Conferencia realizada en Ginebra en 1964 asistieron 120 países con la notoria ausencia de China Popular (que sólo se integró en 1972). Los últimos países en ingresar han sido, Namibia, Santa Lucía, Zinbawe, San Vicente, Las Granadinas, Bélize, Vanuatu, Antigua y Barbuda.

En cuanto a su estructura UNCTAD está conformada por:

1) La Conferencia propiamente tal, en que cada país cuen-

con 1 voto y cuyas resoluciones deben ser tomadas por 2/3 de los votos. Es el Órgano superior y hasta la fecha se ha reunido en 6 oportunidades: Ginebra (1964), Nueva Dehli (1968), Santiago (1972), Nairobi (1976), Manila (1979) y Belgrado (1983).

- 2) La Junta de Comercio y Desarrollo que se reúne en forma semestral y que garantiza la continuidad de los trabajos, originalmente estaba formada por 4 comisiones principalmente que se preocupaban de Productos Básicos, Manufacturas, Transporte Marítimo y Fletes, Transacciones Invisibles y Financiamiento relacionado con actividad comercial, temas que, por lo demás continúan estando presentes y son considerados como "clásicos" por los expertos. Actualmente, la complejidad de los temas ha hecho necesario la creación de 2 comisiones más: La relacionada con Transmisión de Tecnología y la de Cooperación entre países en desarrollo. Los miembros se eligen por "grupos geográficos". Así tenemos un grupo A formado por los países afroasiáticos; el grupo B integrado por Estados Unidos, los países desarrollados de Europa, Australia y Nueva Zelanda; el grupo C de los países latinoamericanos y el grupo D constituido por el bloque socialista. Hay que señalar que esta división no implica que dicho grupo sea un bloque homogéneo de intereses coincidentes ya que, a partir de la UNCTAD II se visualizaron intereses contrapuestos y posiciones más o menos discrepantes al interior de los grupos correspondientes a los países tercermundistas.
- 3) Además cuenta con una Secretaría Permanente de la Conferencia dirigida por un Secretario General (cargo que fue ocupado entre 1964 y 1969 por Raúl

Prebish). El Secretario debe trabajar en estrecho contacto con ECOSOC y las Comisiones Económicas Regionales de O.N.U.

Antes de pasar a analizar las diferentes cuestiones tratadas en las Conferencias UNCTAD, resulta conveniente poner énfasis en el valor jurídico que tienen las decisiones que toma la Asamblea de UNCTAD ya que ello incide en su efectividad y en la posibilidad que poseen los países en desarrollo para exigir su cumplimiento.

En este sentido cabe señalar que las decisiones son de tipo exhortativos, pues aconsejan o recomiendan, pero su obligatoriedad depende de su propia fuerza moral. Esta limitación ha sido tema de preocupación para los países menos desarrollados que ven cómo los acuerdos logrados quedan muchas veces a nivel de declaraciones de buenas intenciones pero que en la práctica su ejecutoriedad es muy relativa dependiendo, casi exclusivamente, de la voluntad de los países industrializados. Es interesante mencionar la acción brasilera que solicitó en la UNCTAD III una mayor fuerza para estas Conferencias, insistiendo en la conveniencia de crear una organización nueva y amplia que englobara también las funciones que actualmente desempeña el GATT. Esto si bien fue aprobado, al carecer del apoyo del Grupo B no se ha hecho realidad, entendiéndose a UNCTAD como un órgano de consulta de la Asamblea de O.N.U. y que, como tal, es entendible que haga sugerencias sobre ciertas materias y que incluso pueda llegar a desempeñar determinadas funciones de coordinación entre comisiones u organismos económicos especializados. Esto a pesar de haberse aprobado en la última UNCTAD una resolución de procedimiento referente al fortalecimiento del Centro Internacional de Comercio: UNCTAD-GATT.

Como es bien sabido, los llamados "Productos Básicos" constituyen la principal fuente de ingresos, vía exportaciones de los países menos desarrollados (PMD) y, por tanto, es un tema de gran interés para UNCTAD. Los productos básicos, según el informe Pearson, constituyen el 90% de las exportaciones de esos países que, generalmente son además monoprodutores (2). Esto los deja en una situación de total dependencia frente a las fluctuaciones y oscilaciones de precios en el mercado internacional. Los productos básicos se caracterizan por su escaso valor agregado, su gran fluctuación de precios, su baja elasticidad-ingreso y principalmente, por que no consiguen retornar las divisas necesarias para que el país efectúe las importaciones indispensables para su desarrollo.

Si a esto le agregamos el fuerte proteccionismo de que hacen gala los países compradores, podemos comprender que uno de los planteamientos más claros de los países menos desarrollados dice relación con su aspiración de lograr precios remunerativos, equitativos y estables para sus productos básicos, que les permitiese lograr una adecuada planificación económica nacional. Para ello desde la UNCTAD II se pretendió lograr una resolución sobre un Fondo Común para la financiación de reservas de estabilización que sería utilizado para reducir o eliminar las fluctuaciones de los precios de los productos básicos. Dicha resolución lograda en la UNCTAD IV sólo logró consolidarse jurídicamente tras cuatro años de largas negociaciones y su implementación no ha sido fácil ya que ha sido ratificado por 49 países, necesitándose 90 ratificaciones para su puesta en práctica. Para fines del año pasado, se esperaba que la ratificación de los países integrantes del C.E.E. lograra tal objetivo.

El tema de los Productos Básicos volvió a plan-

tearse con fuerza en la última Conferencia de Belgrado, donde se adoptó además por consenso, pero con algunas **declaraciones** interpretativas, una resolución que exhorta a los países a mantener sus compromisos a favor de la estabilidad de los mercados de productos primarios y a abstenerse de aportar alguna conducta que los afecte. A juicio de Navarrete, esto se logró con la evidente oposición de Estados Unidos de participar en este tipo de estabilizador de precios. Añade que el resto de las resoluciones logradas, casi todas el último día de reunión en Belgrado, debieron ser "muy debilitadas" para conseguir la aprobación de los países industrializados (3).

El comercio de productos manufacturados también ha sido un tema importante de las Conferencias, pues los países menos desarrollados carecen de tecnología que les permita superar sus bajos niveles de productividad y la calidad muchas veces deficiente de sus manufacturas.

Salvo raras excepciones, señala Tamames, "las posibilidades de exportar manufacturas son realmente limitadas" (4) a lo que debe agregársele que muchas veces incluso hay problemas con producir internamente los llamados "sustitutos de exportación". Ya en la I UNCTAD se ve la necesidad de que se otorgase un trato arancelario favorable, un Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) a favor de los países menos desarrollados. Tal acuerdo se logra en la segunda Conferencia en que se busca conceder a estos países el acceso, en franquicias o derechos arancelarios reales, a los mercados de manufacturas de los países industrializados sin aplicar normas de reciprocidad. Este Sistema Generalizado de Preferencia, puesto en vigor por la CEE en 1970 en favor de 91 países o territorios dependientes, supone la ruptura de el "tratamiento no discriminatorio" base fundamental del

GATT y que favorece a los países de mayor industrialización. Tomanes señala que los efectos reales de este SGP sobre los países menos desarrollados no se perfila con claridad ya que, entre otras cosas, el comercio de manufacturas se hace en su gran mayoría entre los mismos países industrializados. Por esto cree que será mayor beneficio para aquellos países que cuenten ya con un cierto grado de industrialización. De ahí que para él "la solución más idónea sea que estos PDI (Países de Desarrollo Intermedio) reciban un trato preferencial de los países industrializados y a su vez concedan preferencias a los países menos desarrollados" (5) Prebisch, en cambio, pone esencial énfasis en estimular el comercio de manufacturas entre los mismos PMD que ofrezcan productos similares a los de los países industrializados.

Este Sistema Generalizado de Preferencias ha sido calificado como "un gesto modesto de buena voluntad" (6) pues aún existen los llamados "topes anuales", en que se determinan el volumen o cuota de importación permitida.

En realidad, ya en la V UNCTAD se visualiza ya un creciente proteccionismo por parte de los países industriales que ataca al SGP y que no se vé con claridad si es una actitud derivada sólo de la crisis mundial o será una tendencia de mucho mayor duración. Esto estuvo presente en Belgrado, donde se manifiestan vivamente los intereses contradictorio entre los países desarrollados y Japón y los roces en la relación Este - Oeste. Se logró si un compromiso de congelación o Standstill y de desmantelamiento (Rollback) de barreras arancelarias. Respecto al SPG fuera de constatar la necesidad de prorrogarlo se subrayó la necesidad de mejorarlo mediante la ampliación de su cobertura y alcance.

Un problema indudablemente difícil de solucionar

para los países menos desarrollados constituye su insuficiente formación de capital derivado de un ahorro o una inversión insuficiente. Este problema había sido abordado por el FMI o bien por medio de ayuda bilateral pero ella, normalmente dependía de la coyuntura económica del país avanzado o de sus intereses económicos.

En las primeras UNCTAD se manifiesta ya las aspiraciones de los países menos desarrollados a un "financiamiento básico" definido como un conjunto de recursos financieros que deben aspirar a recibir anualmente de parte de los países industrializados. También se especificó que tal ayuda debía prestarse con carácter preferentemente multilateral por medio de alguna organización internacional que le elimine todo vestigio de imperialismo. En la tercera reunión de UNCTAD se vio que la ayuda neta ofrecida por los países industrializados disminuía en términos reales, mientras el endeudamiento aumentaba en 65 millones de dólares. Todo esto dentro de un ambiente de crisis del sistema financiero y monetario internacional. La llamada "Asistencia Oficial para el Desarrollo" consistente en el traspaso del 0.7% del PNB de los países desarrollados en favor de los menos desarrollados sigue siendo una aspiración prioritaria, pero cuya materialización ha sido bastante dura de conseguir.

En la Conferencia de Belgrado las posiciones entre los países desarrollados y en desarrollo fueron claramente opuestas. Mientras los segundos luchaban por la reforma del sistema monetario y financiero internacional, los primeros trataban de reducir al máximo el alcance de las propuestas y defender al máximo la competencia exclusiva de las agencias internacionales especializadas en dichas materias. Lo que se logró conseguir respecto al pago de deuda, acceso a los recursos del FMI etc. fueron logrados tras arduas negociaciones en que los países en desarrollo debieron hacer buen número de concesiones.

Particularmente interesante resulta la adopción por consenso de la resolución sobre "Cooperación entre países en desarrollo" que anteriormente había sido foco de controversias entre el Grupo de los 77 y los países avanzados.

Otro de los temas considerados "clásicos" en las diferentes conferencias de UNCTAD dice relación con el Transporte Marítimo. Esto pues partiendo de la base que la mayoría de los países en desarrollo son periféricos y se encuentran bastante alejados de los principales centros del comercio mundial, además que la incidencia del flete en el precio se estima casi en un 20% de su valor CIF debido al escaso valor por unidad de peso que ellos tienen. Otro hecho que debía considerarse era que la mayoría de las flotas pertenecen a los países industrializados o son barcos bajo bandera de conveniencia. Ya la III UNCTAD reconoció el derecho de los países en desarrollo a poseer flotas propias, a desarrollar marinas mercantes y a modernizar los puertos. Bajo el auspicio de UNCTAD se han concluido 2 convenciones: una sobre el código de conducta de las Conferencias Marítimas relacionadas con buques de carga en servicio internacional y otra sobre Transporte Multimodal. Además ha hecho especiales recomendaciones sobre países insulares en desarrollo y países sin litoral.

Otro tema interesante presente con claridad desde la UNCTAD III es la toma de conciencia sobre la llamada "brecha tecnológica" que separaría a las naciones en diferentes grados de desarrollo.

Si bien, en Nairobi se adoptó una resolución llamada "Código de Transferencia Tecnológica" aún es necesario hacer nuevos esfuerzos para adoptar el instrumento propuesto. Este establecería las reglas para una adecuada transferencia tecnológica que permita el acceso a ella a precios equitativos y tendiente a eliminar las

prácticas comerciales restrictivas.

Hay diversos aportes que UNCTAD ha hecho y que quizás aún no se puedan analizar en su debida trascendencia, bástenos señalar las nociones sobre desarme, la Carta de Derechos y Deberes de los Estados, el reconocimiento sobre la Interdependencia, adoptada por consenso del que luego se marginó los Estados Unidos, etc.

Si bien es cierto que muchos de los planteamientos y resoluciones son bastante "poco realistas" y que son frecuentes las críticas en el sentido que "se ha avanzado poco en la aplicación de las recomendaciones" o al decir de CECLA que las UNCTAD "dejan un saldo particularmente insatisfactorio", o que "existe una carencia de realismo" y "falta de voluntad política" por parte de ciertos países para encarar modificaciones sustanciales en las relaciones económicas internacionales. Reconociendo también con Navarrete que los resultados si bien son "significativos" son "insuficientes", no se puede dejar de desconocer que el aporte de las UNCTAD es innegable, se han clarificado conceptos, se han delineado estrategias, se ha hecho presente una situación que debe ser cambiada. Es en esta perspectiva que debe analizarse la labor de las Conferencias más que en sus realizaciones concretas que, seguramente, materializarán otros organismos. Es por esto también que junto a la toma de conciencia, debemos enfocarla no como un trabajo terminado sino, al contrario como un proceso aún en ciernes que sólo comenzó hace dos décadas.

ACADEMIA SUPERIOR DE CIENCIAS
PEDAGOGICAS DE VALPARAISO

NOTAS

- (1) Matzke, Otto: "UNCTAD III". Contradicciones entre política comercial y política del desarrollo", pág. 9.
- (2) Cf. Matzke, op. cit. pág. 15.
- (3) Cf. Navarrete, Jorge Eduardo: "La VI UNCTAD: resultados, retrocesos y promesas". Comercio Exterior, Vol. 33, N° 8 México, Agosto 1983. Pág. 751.
- (4) Tamanes, Ramón: "Estructura Económica Internacional". Ed. Alcanzo 1970, Pág. 151.
- (5) Tamanes, op. cit. Pág. 154.
- (6) Cf. Matzke, op. cit. Pág. 27.

BIBLIOGRAFIA

- ABALO, CARLOS. VI UNCTAD: el día 25. Comercio Exterior, México, Julio 1983. Vol. 33, N° 7.
- MATZKE y STANZICK. UNCTAD III, perspectivas y resultados. Instituto Latinoamericano de Investigación Social. Santiago 1972.
- NAVARRETE, JORGE EDUARDO. UNCTAD VI: Resultados, retrocesos y promesas. Comercio Exterior, Vol. 33 N° 8. México, Agosto 1983.
- NEME, JACQUES y COLETTE. "Organizaciones Económicas Internacionales". Ed. Ariel 1974.
- PAOLILLO. "La Estrategia del Tercer Mundo".
- TAMANES, RAMON. "Estructura Económica Internacional". Ed. Alcanzo 1970.
- UNCTAD. Cuestiones principales que habrá de ocuparse UNCTAD en el decenio de 1980. Serie Informes N° 4.
- Reestructuración del marco económico internacional. Informe del Secretario General al V período de sesiones de la Conferencia.
 - Documentos de la VI Conferencia.
- WILLIAMS, MARC. The Group of 77, UNCTAD V and the North/South Dialogue. Bulletin IDS, January 1980, Vol. 11 N° 2.