



ALADI/SEC/di 431
19 de agosto de 1991

RESTRINGIDO

AMERICA LATINA Y EL CARIBE FRENTE A LA UNCTAD VIII

Sistema
Económico
Latinoamericano

Latin American
Economic
System

Sistema
Econômico
Latino-Americano

Système
Economique
Latinoaméricain



Secretaría Permanente

Reunión de Coordinación Latinoamericana
previa a la UNCTAD VIII
Caracas, Venezuela
28 al 30 de agosto y 4 de septiembre de 1991

SP/RC-UNCTAD VIII/DT N° 2

AMERICA LATINA Y EL CARIBE FRENTE A LA UNCTAD VIII

I N D I C E

Página

INTRODUCCION.....	1
I. EL ENTORNO INTERNACIONAL.....	3
1. Las transformaciones políticas y económicas.....	3
2. Las tendencias de la economía internacional.....	4
3. Nuevas bases para la cooperación económica internacional.....	5
II. REVITALIZACION DE LA UNCTAD.....	9
1. Propuestas sobre el funcionamiento de la UNCTAD y metodología de acción.....	10
a) Análisis Global y Coordinación de Políticas.....	11
b) Apoyo técnico a los países en desarrollo.....	12
c) Foro de negociación en temas fundamentales de la cooperación económica internacional para el desarrollo.....	13
III. TEMAS DE LA UNCTAD VIII.....	17
1. Recursos para el desarrollo.....	17
2. Productos básicos.....	22
3. Comercio.....	27
4. Servicios.....	31
5. Transferencia y desarrollo de tecnología.....	33
6. Buena gestión.....	36
7. Los países menos adelantados.....	38

INTRODUCCION

En febrero de 1992 se celebrará el Octavo Período de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD VIII) en Cartagena de Indias, Colombia. Como es tradicional, el Grupo de los 77 ha iniciado los preparativos para coordinar su posición en una sesión a nivel Ministerial que se realizará en fecha y lugar a determinar. Estos preparativos también se efectúan a nivel de los grupos regionales, como es el caso del Latinoamericano. El Artículo 34 de la Decisión 300 del XVI Consejo Latinoamericano del SELA, celebrado en septiembre de 1990, dispuso: "Convocar ...una Reunión de Coordinación Latinoamericana con el propósito de definir la posición de la región en torno a la UNCTAD VIII".

El presente documento constituye un aporte de la Secretaría Permanente al proceso de coordinación de los países de la región. En su elaboración se han tomado en cuenta la documentación elaborada por la Secretaría de la UNCTAD y el Comité Preparatorio del Grupo de los 77 de Ginebra, así como la información recabada de reuniones informales de expertos y consultas con gobiernos y el Grupo Latinoamericano de Ginebra.

El documento aborda los diferentes temas contenidos en la agenda de la Conferencia, toda vez que la conformación de la misma ha sido producto de un complejo proceso de negociación. No obstante, se hace particular énfasis en el aspecto institucional por considerar que ese debería ser el tema central de la UNCTAD VIII. La Secretaría Permanente es de la opinión que en los actuales momentos más que enfrascarse en la negociación de temas puntuales que podrían llevar a confrontaciones de dudoso beneficio y producir un mayor desgaste del organismo, lo que hace falta es pronunciarse por la revitalización institucional y operativa de la UNCTAD de modo de otorgarle a este foro la firmeza y credibilidad indispensables para encarar exitosamente la compleja temática de su competencia. Pronunciarse únicamente sobre los temas de la agenda sin abordar dicha cuestión, implicaría el riesgo de efectuar análisis y propuestas que redunden en un ejercicio estéril que poco podría aportar a la reactivación de la cooperación económica internacional.

Al considerarse la temática de la UNCTAD VIII y las propuestas frente a cada uno de los aspectos de la agenda, se ha procurado vincular su tratamiento con el fortalecimiento de las funciones básicas que el organismo debe desempeñar: análisis global y de coordinación de políticas, apoyo técnico a los países en desarrollo, y foro de negociación en temas fundamentales de la cooperación económica internacional para el desarrollo.

I. EL ENTORNO INTERNACIONAL

Desde la UNCTAD VII han ocurrido grandes cambios y transformaciones políticas y económicas en el mundo, procesos que en muchos casos continúan desarrollándose. Para pronunciarse sobre los temas de la agenda de la Conferencia, es preciso aquilatar y sopesar estos cambios y las repercusiones que ellos tienen sobre el desarrollo de los países de América Latina y el Caribe, y las políticas correspondientes. Además, hay que examinar las repercusiones sobre la cooperación económica internacional, y en particular la capacidad de la UNCTAD para responder, en virtud de su mandato y funcionamiento, a las necesidades e intereses del desarrollo.

Este documento no analiza las transformaciones y sus repercusiones pues ellas ya han sido objeto de diversos estudios, y en particular están tratados por la documentación de la UNCTAD para la VIII Conferencia, la cual estará disponible para la presente reunión. No obstante, es útil destacar someramente algunos de los cambios que parecen más trascendentales para el futuro de la región así como para efectos de tomar posición ante la agenda de la UNCTAD VIII.

1. Las transformaciones políticas y económicas

El mundo de los años noventa ofrece un panorama muy distinto al de la etapa post colonial cuando se estableció la UNCTAD. El fin de la Guerra Fría entre las grandes potencias, con todas sus consecuencias políticas, junto a una clara fatiga en el Norte a la ayuda aparentemente indiscriminada al desarrollo, hacen que la UNCTAD VIII tenga lugar en condiciones radicalmente distintas a las de las anteriores conferencias. El escenario internacional ha cambiado de un mundo bipolar a uno crecientemente multipolar, lo que probablemente se reforzará con la consolidación o creación de grandes bloques económicos y políticos. En muchos planos el liderazgo de los Estados Unidos ahora le es disputado por otras naciones. Destaca, por ejemplo, la emergencia de Japón como potencia de primer orden a nivel mundial.

Entre los cambios políticos más significativos de estos últimos años, se registran los ocurridos en la Unión Soviética y en Europa del Este, los que han dejado de actuar cohesionadamente a nivel internacional, con amplias consecuencias para el resto del mundo. Son también relevantes la solución de conflictos regionales y locales que han tenido lugar o están teniendo lugar en África, Asia y América Central, aún cuando subsisten otros de apreciable gravedad que generan fricciones y peligros de nuevos enfrentamientos. Estas nuevas condiciones políticas hacen más apremiante la necesidad de avanzar en la democratización de las relaciones internacionales tanto en el plano económico como político.

Se constata a nivel mundial, que están en proceso reformas cuyos objetivos fundamentales son el resguardo de la libertad individual y los derechos

humanos, así como la mayor participación en los procesos políticos. Hay un creciente reconocimiento que, junto con cambios estructurales profundos, un proceso de desarrollo deja de ser viable sin una amplia democratización donde prevalezcan el imperio del derecho y la igualdad ante la ley. En la región, en particular, en los últimos años ha habido un retorno a regímenes democráticos, lo que, junto a las transformaciones resultantes de los ajustes económicos, han creado condiciones únicas de integración regional. Estas convergencias entre nuestros países deben permitirles fortalecer su capacidad de diálogo y entendimiento con el resto de las naciones en desarrollo y con los países industrializados.

2. Las tendencias de la economía internacional

Un fenómeno particularmente importante de los últimos años es la internacionalización y globalización de la economía mundial, sobre cuya conceptualización y repercusiones debe profundizarse, particularmente en la UNCTAD, a fin de apreciar dicho fenómeno desde la perspectiva del desarrollo.

La globalización hace ineludible que los fenómenos internacionales sean considerados en las decisiones de política interna. Los flujos financieros, las inversiones y el comercio internacionales, responden a este concepto con sus importantes corolarios sobre la necesidad de una mayor eficiencia ante la creciente competencia internacional y de evitar el rezago tecnológico. Asimismo, el fenómeno de la globalización pone cada vez más de manifiesto la interdependencia entre países, aunque ella no es en modo alguno simétrica.

Un aspecto singular de este fenómeno y en general de los cambios estructurales, lo constituye la revolución tecnológica. El cambio y la innovación tecnológica son factores que de manera creciente definen la competitividad internacional, y el liderazgo económico de regiones y países. Otra consecuencia lo constituye el dinámico crecimiento y valor agregado del comercio de servicios, en cuya internacionalización la revolución tecnológica ha jugado un papel clave. Pese a que estos avances profundizan la brecha entre países ricos y pobres, también pueden abrir nuevas oportunidades para superar los problemas del desarrollo, en la medida en que los países en desarrollo estén en condiciones de tomar parte activa en ese proceso y que la cooperación internacional incorpore este tema como prioritario en la agenda internacional.

Una evolución trascendental de las relaciones económicas internacionales ha sido la consolidación de poderosos bloques comerciales y la emergencia de otros, particularmente entre países desarrollados o en torno a éstos. El proceso más notorio e importante es el fortalecimiento del esfuerzo de integración de la Comunidad Económica Europea a partir de la aplicación del Acta Única Europea en 1992.

América Latina y el Caribe, que hasta hace poco marchaba con dificultades y titubeos en sus experimentos de integración económica, se encuentra abocada hoy en día a variados procesos de acelerada integración bilaterales,

subregionales y regionales. Además, la región enfrenta el desafío del establecimiento de una zona de libre comercio con los Estados Unidos de América bajo la Iniciativa para las Américas, proceso que se ha iniciado con las negociaciones entre México y los dos países desarrollados de América del Norte.

Ante la crisis financiera y las transformaciones políticas y económicas los países de la región han debido enfrentar profundos ajustes de sus economías y una creciente apertura de las mismas. Ello se ha basado en nuevos enfoques de política económica que incluyen, entre otras cosas, una redefinición del papel del Estado, en virtud del cual se organiza la actividad económica y se asignan los recursos mediante un mayor rol del mercado y de la acción del sector privado, a la vez que se racionaliza y focaliza el gasto público para asegurar una justa redistribución social de la riqueza.

Todo lo anterior ha debido realizarse en circunstancias singularmente desfavorables del entorno internacional, como son los problemas de la deuda externa, la contracción del financiamiento para el desarrollo, el marcado deterioro del sistema multilateral de comercio y, en general, la crisis de la cooperación económica internacional.

Las transformaciones referidas y la situación de la región obligan a replantear una serie de cuestiones tradicionales del diálogo Norte-Sur. Las realidades políticas y las necesidades del mundo en desarrollo durante la década de los 60, llevaron a los países en desarrollo a organizarse de manera tal que la formulación de sus reivindicaciones estuviera basada en la solidaridad internacional y adoptar, en consecuencia, una estrategia de negociación y metodología de acción particulares. En el presente, las transformaciones en la economía internacional crean nuevas inequidades o profundizan las existentes en detrimento de los países en desarrollo, lo que a la vez que exige a estos mayor competitividad y eficiencia, obliga, por otra parte, a que la comunidad internacional articule de manera más profunda y constructiva las bases conceptuales del problema del desarrollo. Asimismo, se hace necesario que los países en desarrollo renueven y adecúen sus estrategias de negociación y metodologías de acción. Sin abandonar el principio de la cooperación internacional, las soluciones a los problemas del desarrollo tienen que expresarse sobre bases concretas de realismo político, económico, estratégico y de intereses compartidos.

Todos estos aspectos exigen una respuesta inteligente e informada del Sistema de Naciones Unidas y particularmente de la UNCTAD, donde los asuntos sociales, de comercio internacional, de tecnología, de las inversiones y de los aspectos monetarios y financieros requieren de un examen coherente e interdisciplinario.

3. Nuevas bases para la cooperación económica internacional

Los cambios antes mencionados, sumados a los retos y dificultades que enfrentan las economías de los países de América Latina y el Caribe, obligan a la región a replantear los objetivos y cimientos de la cooperación económica internacional, en oportunidad de la próxima Conferencia de la UNCTAD. El hecho

de que dicha Conferencia se celebre en un país de la región implica una responsabilidad colectiva especial. En efecto, hoy que América Latina y el Caribe registran una homogeneidad política e identificación económica sin precedente en la historia, está dada la oportunidad para que los latinoamericanos y caribeños presenten un planteamiento coherente dirigido a revitalizar la institución.

En consecuencia, el accionar de la región debe orientarse a lograr resultados que sean congruentes con los requerimientos del desarrollo y del rol de las instituciones multilaterales, y entre éstas la única que por mandato y vocación debe movilizar los esfuerzos de esa cooperación de manera conducente al desarrollo. Ello obliga a una reflexión serena acerca de las funciones y rol de la UNCTAD. Desde otro ángulo, el análisis del futuro de la UNCTAD no puede restringirse a la organización en sí, sino que debe inscribirse en el marco más general de la función que corresponde a la comunidad internacional, organizada en las Naciones Unidas, en la reforma del sistema de relaciones económicas internacionales.

En este sentido, se constata una amplia insatisfacción sobre los resultados y logros de esta organización en la década de los 80. Existe un consenso de que la UNCTAD atraviesa por una crisis. En ella interviene principalmente la actitud de los países desarrollados y también el debilitamiento político y económico de los países en desarrollo, así como la diversificación de los intereses nacionales de éstos.

El punto de partida debe ser el mandato original de la UNCTAD, respecto del cual los países de la región declaran su plena vigencia y validez. No obstante, es un hecho real que, en los últimos años, una parte importante de las funciones asignadas a la UNCTAD han sido ignoradas en la práctica y que las negociaciones y acciones concretas se han desplazado a otros foros o simplemente dejaron de realizarse.

En efecto, en importante medida, la responsabilidad de esa situación y del estancamiento de la cooperación económica internacional recae sobre la actitud política de los países desarrollados, los que han privilegiado instancias bilaterales y foros multilaterales en los cuales la dimensión del desarrollo no constituye el objetivo central. Asimismo, han introducido nuevas limitaciones para los países en desarrollo en términos de condicionalidades y de la aplicación de sanciones unilaterales. De esta forma los países desarrollados lograron desarmar el debate político de fondo y desmembrarlo en compartimientos estancos a ser discutidos en foros "especializados", en los cuales predomina una visión no siempre congruente con las políticas nacionales de desarrollo.

La definición de un nuevo enfoque es necesario frente a la actitud de los países desarrollados, consistente en su negativa a reconocer que requiere la intervención para que la coyuntura económica internacional sea más favorable, a pesar de la que sus gobiernos constantemente realizan en el plano nacional; su rechazo a las propuestas para un enfoque de principios negociados a nivel global sobre la deuda; su tesis de que el mercado basta por sí solo para resolver los problemas del desarrollo, desconociendo las fallas fundamentales en el sistema económico mundial o en la relación Norte-Sur; su ataque y cuestionamiento al

problemas del desarrollo, desconociendo las fallas fundamentales en el sistema económico mundial o en la relación Norte-Sur; su ataque y cuestionamiento al multilateralismo, que fue significativamente intenso en el decenio del 80, particularmente en las organizaciones más democráticas del Sistema de Naciones Unidas como la Asamblea General y la UNCTAD, cuya jurisdicción fue cuestionada de diversas maneras; y la tesis del Grupo de los 7 de que la crisis del desarrollo es sólo atribuible a las políticas internas de las naciones del Sur, y que en consecuencia la cooperación internacional resulta irrelevante.

Asimismo, tal enfoque y la consecuente acción es necesaria para revertir una situación en la cual las decisiones de alcance mundial se han concentrado cada vez más en un pequeño número de países desarrollados -el Grupo de los 7- que de hecho se ha constituido en la dirección ejecutiva autodesignada para administrar la economía mundial, al margen de los principios, el debate y el procedimiento multilateral de adopción de decisiones consagrados en la Carta de Naciones Unidas.

El desarrollo ya no puede concebirse únicamente como un problema de crecimiento del Producto Nacional Bruto (PNB). La crisis económica del último decenio, agravó los problemas de pobreza, distribución inequitativa del ingreso, desempleo, marginación de la salud y la educación. En 1980 se estimó en un 35 por ciento el nivel de pobreza en América Latina y el Caribe, incrementándose a más del 45 por ciento para 1990. Dentro de este último indicador, los niveles de pobreza crítica se sitúan en un 25 por ciento del total de la población de la región. Existe ahora un consenso sobre las dimensiones cuantitativas y cualitativas del objetivo del desarrollo, y un reconocimiento de que mientras algunos aspectos son a la vez los medios y las consecuencias de éste, hay opciones temporales y éticas involucradas. Este consenso parece abarcar cuestiones tales como la distribución del ingreso, el poder de compra y el empleo; el desarrollo humano; la buena gestión; y el desarrollo sostenible. Estos parámetros del desarrollo tienen una dimensión tanto en términos de las políticas económicas nacionales como internacionales. En el mandato de la UNCTAD tiene plena cabida este enfoque del desarrollo y, por lo tanto, la obliga a reformular su programa de trabajo y funcionamiento para ser plenamente capaz de promover una fértil cooperación internacional conducente al desarrollo de los países en desarrollo y al bienestar de toda la comunidad internacional en general.

Dicha concepción del desarrollo parece ser sustentada por los demás organismos internacionales los cuales le dan expresión operativa según sus propios enfoques y estructuras institucionales. Por ello resulta esencial para los intereses de los países en desarrollo la existencia de un núcleo central que examine e impulse tal concepción, irradiándola a los demás participantes de la comunidad mundial. La UNCTAD es el único organismo democrático y universal que tiene, por mandato y capacidad, la competencia para realizar un análisis interdisciplinario y concretar las acciones necesarias relativas a las relaciones económicas internacionales, y le corresponde asumir plenamente el rol de catalizador del diálogo y la negociación sobre el desarrollo.

Para la Sesión de la UNCTAD VIII, los países de la región debieran en consecuencia: promover, primero entre los países en desarrollo y luego con los

demás miembros de la comunidad internacional, un consenso sobre un Programa de Trabajo con un enfoque renovado del desarrollo e iniciar decididamente un proceso de reforma de la metodología de acción multilateral de los gobiernos y del funcionamiento de la organización. Sólo así parece que la UNCTAD podrá encaminarse al cumplimiento de su mandato original.

II. REVITALIZACION DE LA UNCTAD

La UNCTAD VIII, convocada en tiempos de crisis de la cooperación internacional deberá enfrentar desde el inicio una dificultad adicional que complicará sus tareas, que es el contenido y la estructura de la agenda acordada para la Conferencia. Esta agenda, producto del compromiso entre posiciones antagónicas de países industrializados y en desarrollo, incluye una larga lista de temas redactados de tal forma que hacen confuso y difícil de interpretar el verdadero sentido de lo que se pretende abordar en la misma. Asimismo, hay una falta de definición precisa en relación con algunos de los temas incorporados en la Agenda y, finalmente, no se perciben orientaciones claras sobre las posibles cuestiones prioritarias o sobre la manera en que podrían ser encauzados y canalizados los trabajos de la Conferencia.

Para los países de América Latina y el Caribe y los países en desarrollo en su conjunto, el problema no se limita a definir sus intereses y necesidades en torno a los temas de la agenda, sino que deben necesariamente enfrentar la realidad de la pérdida de vigencia y apoyo de la UNCTAD en los últimos años.

El objetivo fundamental debe ser el de procurar la revitalización de la UNCTAD, o en otras palabras, determinar lo que la organización puede o debe hacer en beneficio del desarrollo y de la reactivación de la cooperación internacional durante la década de los 90. Para ello es necesario contar con el respaldo político, acompañado de los recursos y medios necesarios, de todos los gobiernos.

En ocasión del Vigésimo Quinto aniversario de la UNCTAD hubo manifestaciones de respaldo político a la organización. No obstante, paralelamente, se reconoció la necesidad de una revitalización al enumerar todo lo que no ha conseguido UNCTAD y se afirmó que no hay que ser complaciente con la situación económica del mundo, lo que se aplica también a la organización, pese a sus logros históricos.

Existen escasas evidencias de una toma de conciencia en los países industrializados, en torno a los peligros de mantener un mundo desarrollado y otro empobrecido. Antes bien, han permanecido indiferentes a los planteamientos del Sur, lo que ha obstaculizado la negociación en los asuntos trascendentes para el mundo en desarrollo. No obstante, recientemente han tomado la iniciativa de plantear algunos temas para el debate internacional, como es el caso de los beneficios del mercado y la necesidad de la "buena gestión".

Visto el objetivo de comprometer al Norte en la negociación que ha venido esquivando, lo indicado sería acoger estos temas e interpretarlos en la óptica y el interés de los países en desarrollo. El debate y la negociación en torno a

estos puntos, cuya admisión no presume la aceptación de la interpretación del Norte, podría iniciar el desbloqueo del diálogo y propiciar el tratamiento de otros puntos de interés directo para el Sur, abriendo así el camino a una nueva aproximación al trabajo en la UNCTAD, de mayores perspectivas de progreso.

1. Propuestas sobre el funcionamiento de la UNCTAD y metodología de acción

Como ya ha sido mencionado, los principios y entendimientos sobre los que operaba la UNCTAD han experimentado desde su creación un cambio considerable. La creciente resistencia por parte de los principales países industrializados a negociar y aun discutir los temas medulares económicos, financieros y comerciales mundiales en ese foro, y su flagrante desconocimiento de las decisiones y resoluciones adoptadas por consenso en las sucesivas Conferencias y Juntas de Comercio y Desarrollo, han afectado seriamente la credibilidad, identidad y propósitos del organismo, generando frustraciones y desencanto en cuanto a su utilidad real y desgastando un mandato válido y necesario.

Por otro lado, hay que reconocerlo, los países en desarrollo han hecho muy poco para rescatar el papel de la institución con firmeza, nivel apropiado, participación activa y coordinada y nuevas iniciativas.

Estas adversas circunstancias, por tanto tiempo presentes en el escenario de la UNCTAD se reflejan desde luego en el funcionamiento y los resultados del organismo y desembocan hoy en una virtual crisis institucional que requiere de una profunda reflexión por parte de los países en desarrollo que han sido los que más reveses han sufrido y los más afectados por los cambios acontecidos.

Frente a esta situación, la UNCTAD debe iniciar un urgente proceso de cambio en función de las realidades del momento. Un cambio, que no necesita alterar su institucionalidad, objetivos, mandatos ni poderes. Se trata más bien de una reorientación de su papel, una revisión serena y realista de sus funciones y modalidades de operación.

La responsabilidad de plantear decididamente las necesidades de cambio y la metodología y estrategia para impulsar este proceso le corresponde prioritariamente a los países del sur y en particular a los países latinoamericanos y caribeños. Ellos deben asumir, una vez más, con decisión y visión la tarea de señalar el camino que ofrezca posibilidades de acción constructiva a la UNCTAD, de beneficio general.

La UNCTAD tiene, entre sus mandatos, tres funciones básicas que es preciso rescatar, volver a orientar, dimensionar y flexibilizar, pues ellas se han visto crecientemente debilitadas con el correr de los años, comprometiendo seriamente el cumplimiento de sus objetivos. Dichas funciones son las siguientes: a) Análisis global y coordinación de políticas; b) Apoyo técnico; y c) Negociación.

a) Análisis Global y Coordinación de Políticas

El sistema de relaciones económicas internacionales vigente es particularmente deficiente en cuanto a la existencia de un foro de análisis global

de las políticas económicas a escala mundial sobre los problemas del desarrollo. Si bien, de hecho, han sido los organismos de Bretton Woods los que han ido adquiriendo progresivamente el papel principal en la formulación e instrumentación de las políticas económicas que deben seguir los países, individual o colectivamente, no existe ninguna organización que permita el examen objetivo de estas políticas, de su naturaleza, implicaciones, racionalidad y efectos, con la participación activa de los países en desarrollo. Por ejemplo, ninguno de los informes anuales sobre desarrollo, asuntos financieros o comerciales del Banco Mundial, FMI, GATT, u OECD son objeto, mismo dentro de estas organizaciones, de un debate sistemático y crítico por la comunidad internacional, en particular por los países en desarrollo. Tampoco existe un foro que permita a nivel global el intercambio de experiencias de desarrollo entre los diferentes países o análisis comparativos de los efectos de las diferentes políticas utilizadas.

En otras palabras, la formulación de políticas económicas tanto a nivel internacional como nacional se realizan sin el beneficio de ideas y orientaciones que podrían generarse en un foro abierto y democrático que permitiera la libre expresión de las autoridades competentes sobre diversos aspectos de sus políticas y acciones, y que tuviera como objetivo central la promoción del desarrollo. No existe actualmente un foro que lleve a cabo funciones de evaluación y coordinación a nivel global de las políticas económicas.

En este sentido vale la pena recordar, que mientras en la creación de la UNCTAD en 1964 los países en desarrollo enfatizaban sus funciones como foro de "negociación de políticas e instrumentación de acciones concretas y prácticas", los países industrializados lo favorecían como foro para "la evaluación de políticas y la definición de principios que podrían guiar y orientar las actividades de otros organismos internacionales". Los poderes que finalmente se confieren a la UNCTAD en la Resolución 1995 (XIX) acomoda ambas posiciones.

De ahí, la importancia de rescatar en la UNCTAD VIII, sin ninguna enmienda formal a sus poderes existentes, este importante papel que tiene el organismo, de evaluación global y deliberación sobre los problemas del desarrollo y la de formulación de directrices y los lineamientos generales que permitan una coordinación de las políticas económicas a escala mundial, orientando asimismo a las organizaciones especializadas en los campos de la moneda, las finanzas y el comercio.

Para que este importante rol pueda ser aceptado por todas las partes, deben producirse cambios e innovaciones en la institución en cuanto a la estructura, participación, modalidades y procedimientos, documentación y tipo de resultados, así como, desde luego, el mantenimiento de una Secretaría Técnica de primer nivel profesional. Sin embargo, estos son aspectos que podrán ser abordados y contemplados una vez que se llegue a entendimientos claros sobre la nueva dirección que la institución debe tomar.

Para contribuir a la función de análisis global y deliberación, y que ella refleje de manera más efectiva las realidades regionales y nacionales, debería establecerse una mayor vinculación conceptual y operativa de la UNCTAD con las Comisiones Económicas Regionales de las Naciones Unidas para Africa, Asia, Pacífico, América Latina y el Caribe, con objeto de emprender esfuerzos cooperativos coincidentes y de respaldo mutuo en temas de interés para la cooperación económica internacional. Asimismo, debería extenderse este ámbito de vinculación con organismos como el SELA, OUA y ASEAN.

Lo anterior, a su vez, se vería facilitado si se acelera el proceso de racionalización de la estructura de las actividades de carácter económico de las Naciones Unidas. Ello hace necesario contar con definiciones claras sobre las vinculaciones operativas y coordinación (posible fusión) de las actividades de la UNCTAD, con las del ECOSOC, Centro de Empresas Transnacionales y de los Programas para el Medio Ambiente y Ciencia y Tecnología, entre otros.

Esta reorientación de las funciones de la UNCTAD que le permitan desempeñar un papel importante a nivel global en la evaluación y coordinación de las políticas económicas podría complementarse asimismo con una estructura más ágil por parte de la institución.

Para tales fines, podría visualizarse en la UNCTAD un Comité de Coordinación Económica Internacional para el Desarrollo. El mismo estaría integrado no sólo por los gobiernos, sino también por los representantes de las organizaciones especializadas en las áreas monetarias, financieras y comerciales y otros actores pertinentes.

b) Apoyo técnico a los países en desarrollo

Esta es una función de la UNCTAD que debe replantearse tanto en sus objetivos, dimensión y alcance, como en cuanto a las modalidades operativas para su instrumentación.

Desde sus orígenes, la UNCTAD ha tenido que enfrentar un problema de dualidad de funciones. En efecto, por una parte se requería que el organismo actuara como un foro imparcial de examen, deliberación y negociación de los principales temas económicos entre el Norte y el Sur, orientado al logro de acuerdos benéficos para la economía mundial en su conjunto y teniendo en cuenta los intereses especiales de los países en desarrollo; por otra parte, se requería que la UNCTAD constituyera un mecanismo de apoyo activo al Grupo de los 77 en sus negociaciones con los países industrializados.

Esta dualidad, totalmente justificada por un principio de elemental equidad que intentaba compensar los profundos desequilibrios entre el Norte y el Sur, ha hecho sin embargo, difícil y complejo el trabajo de la Secretaría. Se ha cuestionado la imparcialidad de su funcionamiento y se han ido creando crecientes resistencias, sospechas y rechazos por parte de los países industrializados que han debilitado la credibilidad de la UNCTAD, y cuestionado su validez como foro multilateral.

El apoyo y asesoría que la Secretaría de la UNCTAD ha brindado a los países del Sur, respecto de las negociaciones con países industrializados, ya sea directamente o mediante proyectos regionales e interregionales, les ha sido sumamente útil.

El objetivo en la UNCTAD VIII sería pues el de consolidar y fortalecer este papel de asistencia técnica del organismo, tratando de superar, sin embargo, los cuestionamientos que hacen los países industrializados.

A nuestro parecer la estrategia en este campo debería comprender dos grandes vertientes: La primera sería la de diversificar estas actividades de apoyo técnico a otras esferas adicionales a las de asistencia frente a las negociaciones con países industrializados, a las cuales habría que asegurarle su permanencia y legitimidad. En efecto, debería otorgársele una prioridad similar al apoyo que la Secretaría podría brindar directamente a los países, a nivel nacional, en temas económicos específicos que requieren atención y promoviendo, entre otros, la capacitación y formación. Asimismo, y de igual importancia, es necesario orientar y profundizar en la esfera de la cooperación Sur-Sur, los mecanismos como el de la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo. Es fundamental que la UNCTAD se convierta en un foro donde los países en desarrollo puedan intercambiar experiencias en todos los aspectos del quehacer económico (políticas macroeconómicas, comerciales, financieras, monetarias, tecnológicas; procesos de integración y ajuste; complementación industrial; deuda externa, etc.).

La segunda vertiente es de carácter institucional y se dirige a superar las dificultades que han tenido los países industrializados frente a esta función en la UNCTAD. Para la instrumentación de estas tareas de asistencia y apoyo técnico podría considerarse la creación de un Departamento autónomo dentro del marco de la UNCTAD, operativo y orientado a la acción (Instituto del Desarrollo), que centralizaría todas las tareas de asistencia técnica existentes y a desarrollar por el organismo. Su financiamiento podría constituirse en un 50 por ciento del presupuesto regular actual de la UNCTAD y el otro 50 por ciento de otras fuentes, y en particular de los países en desarrollo.

c) Foro de negociación en temas fundamentales de la cooperación económica internacional para el desarrollo

Las funciones de negociación de la UNCTAD son sin duda las que han sido más resistidas por los países industrializados. Hay que reconocer que existe en este campo una situación de semi-parálisis y confrontaciones visibles de posiciones entre el Norte y el Sur en temas fundamentales que el debate argumental no ha logrado desbloquear.

Sin embargo, ésta es una función útil e indispensable para una institución como la UNCTAD, en la medida que se pueda reunir el nivel de autoridad y credibilidad necesaria que caracterizaron sus primeros años de existencia. Se necesitaría de una nueva estrategia que permita rejuvenecer los mandatos negociadores, renovar el ambiente de rigidez confrontacional y abrir el camino del diálogo y la cooperación.

Uno de los elementos indispensables para el logro de tal objetivo sería replantearse el tema de las modalidades de negociación que ha caracterizado a este organismo, promoviendo cambios importantes para convertir a la UNCTAD en un foro de negociación amplio, ágil, viable y con la suficiente flexibilidad para captar el interés de todas las partes involucradas.

Sin excluir la celebración de conferencias del tipo clásico, orientadas a la concreción de acuerdos internacionales en temas de competencia de la UNCTAD (productos básicos, tecnología, transporte, prácticas comerciales restrictivas, etc.), habría que prever, sin embargo, negociaciones sobre temas más específicos, con objetivos más limitados y que no necesariamente sean del interés e impliquen la participación de todos los países. Por ejemplo, negociaciones entre grupos de países, o entre regiones como podrían ser los países en desarrollo o la región latinoamericana con los países nórdicos o los de Europa Oriental. Esto puede darse sobre la base de agendas multitemáticas convenidas mutuamente.

Las realidades actuales ameritan y podrían aconsejar que en ciertas materias se revisen las modalidades de participación para dar cabida a sectores no gubernamentales interesados en impulsar proyectos y acciones económicas, con el fin de facilitar la toma de decisiones por parte de los gobiernos.

Con respecto a las modalidades de negociación, ellas deben adecuarse a las especificidades de las materias objeto de la negociación. Esto implica que es necesario superar las rigideces que algunas veces presenta la modalidad basada en los grupos regionales tradicionales.

Como ya se ha destacado, el mundo ha cambiado radicalmente y no puede seguir siendo analizado como en 1964, en términos de confrontaciones Norte-Sur en todos los temas y esferas. Si bien es cierto que desde entonces se han acentuado las diferencias entre los países industrializados y los países en desarrollo, también lo es, que se han hecho cada vez más visibles las diversidades de intereses, especificidades regionales y prioridades entre los países miembros del G-77, con relación a la gran mayoría de temas en los que la UNCTAD tiene mandatos para negociaciones Norte-Sur.

El Grupo de los 77 debe reforzarse como un mecanismo de concertación política en torno a los grandes objetivos y propuestas de los países en desarrollo y preservar de esta manera la orientación de la acción multilateral de la UNCTAD.

Sin embargo, a nivel de negociaciones específicas y de alto contenido técnico, no siempre será posible, útil o aconsejable, lograr consensos sobre todas y cada una de las cuestiones que se negocian. De ahí la necesidad de pensar en modalidades más ágiles y flexibles que permitan complementar el sistema de grupos tradicional. Por ejemplo, podrían visualizarse alianzas en función de intereses específicos, como ha sido el caso de la Oficina Internacional de los Textiles y las Prendas de Vestir (ITCB) y del Grupo de Cairns en las negociaciones sobre agricultura en el marco de la Ronda Uruguay. Esto se aplica tanto para el Grupo de los 77 como para el Grupo B donde tampoco existe,

como es notorio en la Ronda Uruguay, concordancia de posiciones en todos los temas.

Igualmente, podría institucionalizarse un instrumento semejante a los Comités de Acción del SELA, a fin de contar con un mecanismo ágil para, primero, investigar la factibilidad de proyectos específicos entre países interesados en desarrollo o desarrollados, y luego instrumentarlos.

Todo lo anterior permitiría que las negociaciones ganaran credibilidad en beneficio de todos los países y al mismo tiempo redundaría en un fortalecimiento del papel negociador de la UNCTAD.

Finalmente es importante y urgente propiciar en la UNCTAD consultas y negociaciones entre los propios países en desarrollo de acuerdo a nuevas modalidades y agendas a definirse que permitirá incrementar las interdependencias reales entre los mismos y promover el comercio y la cooperación Sur-Sur en múltiples campos de acción.

La aceptación de todos estos criterios convertiría a la UNCTAD en un foro permanente de negociación sobre una variada gama de temas y posibilidades.

III. TEMAS DE LA UNCTAD VIII

1. Recursos para el desarrollo

La década de los noventa se inicia para los países de América Latina y el Caribe en un ambiente de incertidumbre e inestabilidad económica internacional. El elevado servicio de la deuda externa, un limitado acceso al financiamiento externo fresco y, como resultado de ello, transferencias netas financieras de signo negativo impiden que la región pueda retomar la senda del desarrollo económico y social. En los últimos años se ha exportado capital, en mayor proporción que el recibido, hacia la banca comercial; los gobiernos de los países industrializados y los organismos financieros internacionales.

Revertir las corrientes negativas de recursos financieros y aumentar las bajas tasas de inversión existentes en América Latina y el Caribe, para alcanzar un crecimiento promedio real de las economías al menos similar al obtenido en las décadas de los sesenta y los setenta, requieren de un amplio esfuerzo a nivel interno y externo, que tiene como elemento fundamental una reducción significativa de la deuda externa y su servicio.

Paralelamente, se plantea la necesidad de corregir la inestabilidad que generan los desequilibrios macroeconómicos de las economías industrializadas, la variabilidad excesiva en los tipos de cambio de las principales monedas, la insuficiencia de ahorro a nivel mundial, las altas tasas de interés reales y el descenso en las corrientes de inversión.

A las anteriores tendencias se suma el creciente proteccionismo de las economías desarrolladas, el progresivo deterioro de los términos de intercambio, y, la mayoría de las veces, infructuosas negociaciones de la deuda externa. Este ambiente económico adverso ha menoscabado o anulado los ajustes y reformas estructurales que la región ha venido efectuando en los últimos años, tendientes a corregir los desequilibrios macroeconómicos, controlar la inflación y reducir los déficit fiscales.

En junio de 1990, se adoptó a nivel ministerial en el marco del SELA la Propuesta de América Latina y el Caribe para una Solución al Problema de su Deuda Externa 1/, cuyos propósitos básicos consisten en reducir significativamente la transferencia de recursos financieros al exterior y corregir la situación de altos niveles de endeudamiento externo.

1/ Informe Final de la Conferencia Regional sobre Deuda Externa (SP/CL/XVI.O/D1 N° 17).

La Propuesta contiene lineamientos concertados de acción en relación con los diferentes tipos de deuda externa, que se aplicarían en un contexto de negociación caso por caso. Los análisis realizados por la Secretaría Permanente del SELA indican que para que la región pueda retornar a niveles de crecimiento, acordes con sus necesidades, es necesario reducir las transferencias regionales a una cuarta parte de los montos que actualmente se remiten al exterior. Una posibilidad consistiría en una reducción combinada del valor del principal y de las tasas de interés en montos tales que los pagos no excedan el 25 por ciento de las transferencias actuales.

El Octavo período de sesiones de la Conferencia, constituye una oportunidad para la adopción de importantes decisiones en el ámbito de los recursos para el desarrollo, bajo las tres vertientes que se han identificado como objetivo para la revitalización de la UNCTAD: foro de análisis global, apoyo técnico a los países en desarrollo y foro de negociación.

a) Análisis global

- La UNCTAD, sin pretender jugar un papel central en los problemas monetarios y financieros, debe continuar siendo un centro de interpretación de la realidad económica mundial a través del análisis de las políticas económicas internacionales y nacionales, aportando ideas y conceptos novedosos para promover el desarrollo. La búsqueda de un papel realista y eficaz para la UNCTAD en el área de la moneda y las finanzas, debe hacerse manteniendo su papel político pero sin intentar obtener un consenso sobre enunciados absolutos y unívocos sobre la materia. Vale decir, debe existir la flexibilidad necesaria para promover estudios y buscar soluciones a problemas de regiones o grupos de países.

- Es de interés que la UNCTAD continúe realizando estudios acerca de la deuda externa, fenómeno que constituye el problema fundamental de la región y que se ha visto desplazado a posiciones de menor jerarquía en el seno de los organismos financieros internacionales. Para ello es necesario dotarla de un mandato amplio que le permita hacer un seguimiento y evaluación de las estrategias que se han instrumentado, incluyendo un examen de casos específicos de países y generar ideas que permitan la instrumentación de soluciones eficaces al problema del endeudamiento externo.

- Se requiere que la UNCTAD siga considerando las políticas monetarias, financieras y fiscales aplicadas por los países desarrollados y su impacto en el plano internacional, particularmente en los países en desarrollo.

- Asimismo, podría examinar los resultados de los procesos de ajuste estructural y de reformas económicas llevados a cabo, con el objetivo de identificar sus resultados y las razones de los éxitos o fracasos obtenidos, así como las limitaciones y deficiencias de algunos modelos propuestos a los países en desarrollo.

- Correspondería a la UNCTAD la realización de análisis y planteamientos propositivos tendientes al estímulo de la inversión extranjera hacia los países de América Latina y el Caribe que le permitan reactivar el desarrollo de

la región, vinculando dicho flujo a la facilitación del acceso a mercados externos y provisión de tecnología adecuada. Este examen debiera tener en cuenta que la inversión extranjera se canalice hacia proyectos calificados como de prioridad por los países receptores y en actividades nuevas. Tales estudios debieran precisar los mecanismos y medidas para el tratamiento al capital privado extranjero como una vía de atraer recursos de esta fuente, sin pretender el otorgamiento de subsidios, tales como los que resultan de la capitalización de la deuda externa, ni el financiamiento local.

- Otros sectores de consideración por parte de la UNCTAD deberían referirse al examen de mecanismos para restablecer los créditos a la exportación a conceder a los países en desarrollo, como apoyo al incremento de sus exportaciones y mejorar substancialmente los costos y los términos de estos créditos; la reducción de los gastos militares y la forma de encauzar una parte considerable de esas reducciones hacia el desarrollo social y económico en beneficio de todos los países, y en particular de los países en desarrollo; mecanismos de cooperación entre los países que hayan sufrido una fuga ilegal de capitales y aquellos donde estos capitales hayan sido colocados.

b) Asistencia técnica a los países en desarrollo

- Debería fortalecerse el papel de la UNCTAD en la asistencia que otorga a los países que se encuentran reprogramando su deuda oficial bilateral en el Club de París.

- La UNCTAD podría apoyar a los países que lo soliciten, en cuanto a profundizar en el examen de los criterios de condicionalidad de las instituciones financieras internacionales, a fin de que no impongan dificultades innecesarias a los países receptores, teniendo en cuenta las posibles consecuencias sociales y políticas negativas. Además estos criterios no deberían en modo alguno afectar los proyectos de desarrollo en esferas tales como la salud, la educación y la nutrición.

- La UNCTAD debe estar en posibilidad de efectuar apoyos técnicos y asistencia para la instrumentación de políticas y proyectos económicos nacionales, atendiendo a las realidades y condiciones específicas de cada país.

- Se requiere asistencia técnica por parte de la UNCTAD, en relación con la instrumentación y evaluación de las políticas de apertura y desregulación financiera practicadas en los países en desarrollo. Asimismo, se podrían analizar mecanismos para incentivar que el capital externo se concentre prioritariamente hacia sectores productivos.

- La Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo constituye un tema prioritario para los países del Sur. En materia de deuda externa esta posibilidad debiera encauzarse a través del apoyo de la UNCTAD, para la ejecución de un programa intrarregional, similar al Programa Latinoamericano y

Caribeño de Asistencia Técnica e Intercambio de Información en Materia de Deuda Externa (PLATIDE), el cual tiene como propósito básico, intercambiar experiencias en el proceso de negociación y sobre esta base apoyarse mutuamente.

c) Negociación

La UNCTAD VIII constituye una oportunidad para el establecimiento de consensos y de apoyo por parte de la comunidad internacional para revertir la transferencia negativa de recursos y lograr soluciones de fondo justas y duraderas al problema de la deuda externa.

América Latina y el Caribe ha venido efectuando en los últimos años hacia el mundo industrializado transferencias netas negativas de recursos financieros en un promedio anual del orden de los US\$25 mil millones, como resultado del endeudamiento externo y la contracción del financiamiento a nivel internacional. Entre 1987 y 1989, se han mantenido saldos negativos anuales con los organismos financieros internacionales del orden de los US\$2.500 millones. Sólo para el caso del Banco Mundial, se anticipa un flujo negativo en 1991 de US\$2.100 millones, si bien en 1990, por casos excepcionales las transferencias fueron positivas. Con respecto a la relación financiera con los gobiernos de los países industrializados acreedores, el saldo de la región, también es negativo, en magnitudes anuales cercanas a los US\$150 millones. Los organismos financieros internacionales constituirán en el futuro la única fuente significativa previsible de recursos para el desarrollo, por lo que la obtención de flujos financieros positivos con tales instituciones debe constituir un elemento central de negociación en la Conferencia.

Difícilmente pueden anticiparse recursos externos suficientes provenientes de las inversiones o del comercio para colmar la brecha entre realidades y necesidades en el corto y mediano plazo. Baste recordar que la inversión extranjera directa se concentra entre los propios países industrializados en un 76 por ciento del total mundial y comienza a encauzarse hacia los países de Europa Central y del Este y, por otra parte, los términos de intercambio se deterioraron en cerca de 20 por ciento en la década de los ochenta. La concertación internacional debe tener como referencia que la región requiere de magnitudes cercanas a los US\$70 mil millones anuales, para recuperar los coeficientes de inversión respecto del Producto Nacional Bruto, que en el pasado le permitió crecer a tasas anuales cercanas al 6 por ciento.

Se requiere de un consenso para que los países desarrollados se comprometan a adoptar a nivel nacional y en los organismos financieros multilaterales, medidas concretas que pongan fin al flujo negativo de recursos hacia los países en desarrollo.

Igualmente, debe establecerse un acuerdo para aumentar substancialmente y de modo estable el financiamiento público al desarrollo proveniente de las naciones industrializadas, incluyendo, fondos adicionales, recursos concesionales y mayores donaciones.

Teniendo en cuenta que la transferencia de recursos está estrechamente vinculada a la estabilidad de los mercados financieros internacionales y ésta a su vez responde a las políticas económicas de los principales países industrializados, es necesario que éstos intensifiquen los esfuerzos para impedir la inestabilidad de los mercados financieros internacionales. A su vez, deben tomar en cuenta la necesidad de la coordinación de esas políticas y el impacto que producen sobre los países en desarrollo.

Las instituciones financieras multilaterales deberían responder con flexibilidad a los requerimientos de los países en desarrollo. Asimismo, se requeriría aumentar los recursos del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y los bancos regionales. Igualmente, tendrían que incrementarse los Derechos Especiales de Giro y vincularse ese aumento a las necesidades de los países en desarrollo.

La banca internacional privada debería financiar proyectos específicos de mediano y largo plazo en países en desarrollo. Para ello es importante que las agencias de financiamiento multilaterales garanticen tales financiamientos, en especial mediante la organización de préstamos bancarios sindicados.

Deuda externa

La reducción de la deuda y su servicio, con los diferentes acreedores, constituye un elemento prioritario para la región. El pago del servicio de la deuda externa de América Latina y el Caribe, a partir de 1982, alcanza ya un monto superior a los US\$300 mil millones y el saldo del endeudamiento ha crecido desde entonces en cerca de US\$100 mil millones. El monto de la deuda externa total de la región en 1990 ascendió a la cifra de US\$429 mil millones.

La crisis del endeudamiento se ha caracterizado por particularidades específicas y efectos de gran impacto en lo económico y social. Las diversas renegociaciones y arreglos efectuados por parte de varios de los países de la región no han conducido a resolver de manera definitiva el problema. Un elemento ilustrativo de esta situación se refiere a la acumulación de atrasos en el pago de los intereses frente a los diferentes acreedores. En tanto que los mismos, ascendieron en 1982 a US\$1.300 millones, en 1990 aumentaron en alrededor de US\$28 mil millones. La deuda externa sigue siendo un obstáculo fundamental para la reactivación de las economías de los países de América Latina y el Caribe, por ello requiere de una solución internacional que se dirija de manera concreta a sus condiciones particulares.

Respecto de la deuda contraída con bancos comerciales:

- La lentitud e insuficiencias de los esquemas de negociación en curso para la reducción de la deuda y su servicio, bajo el Plan Brady, plantean la necesidad de establecer un nuevo enfoque entre las diferentes partes involucradas para el logro de una solución eficaz al problema de las acreencias con la banca comercial, superando las limitaciones del esquema actual.

- Podrán promoverse aquellas iniciativas que pretendan otorgar un mayor número de incentivos a los acreedores a fin de que contribuyan con los planes de reducción de deuda y su servicio, específicamente debería estudiarse

la posibilidad de otorgar estímulos fiscales por parte de los gobiernos de los países de los bancos acreedores.

- El servicio futuro de la deuda externa requeriría ajustarse a la capacidad real de pago de cada país, a su situación fiscal, a sus planes y necesidades de desarrollo y a sus obligaciones económicas y sociales.

Acerca de la deuda contraída con acreedores bilaterales, las acciones de la UNCTAD podrían aportar elementos tendientes a que:

- Los acreedores en el marco del Club de París extiendan a los países de América Latina y el Caribe, las concesiones que han otorgado a otros grupos de países en desarrollo, así como el tratamiento con el que se ha favorecido recientemente a Polonia y Egipto en materia de deuda oficial bilateral.

En relación con la deuda con los organismos financieros multilaterales:

- Teniendo en cuenta el objetivo central de revertir la transferencia negativa de recursos financieros de la región, las negociaciones deben ser encauzadas para conseguir este fin. El Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo, debieran establecer los mecanismos y adoptar las políticas necesarias, incluyendo un volumen suficiente de desembolsos nuevos y plazos mayores de amortización, para el logro de transferencias netas positivas.

- En el caso de los países interesados, podría apoyarse por parte de la comunidad internacional los esfuerzos para reestructurar su deuda con dichas instituciones.

- Sería necesario el establecimiento de un programa en dichos organismos para modificar sus actuales políticas y procedimientos operativos, tendientes a reducir los costos financieros.

- Debería mejorarse el acceso de los países en desarrollo a las facilidades del Fondo Monetario Internacional, en especial la de financiamiento compensatorio y contingente, cuya magnitud, limitada por las cuotas a dicha institución debería aumentarse, y cuyas cargas y plazos de repago verse facilitados.

- Una nueva relación entre los países en desarrollo y los organismos financieros internacionales tendría como sustento el respeto a los ámbitos de competencia de los gobiernos nacionales y el apoyo a sus negociaciones de la deuda externa con la banca comercial.

2. Productos básicos

En las siete Conferencias de la UNCTAD realizadas hasta la fecha, el tema de los Productos Básicos ha recibido siempre una atención prioritaria. Y

es lógico que así sea, en primer lugar por la importancia que sigue teniendo este rubro como principal fuente de divisas para la gran mayoría de los países en desarrollo. En segundo término, porque en todo este período, lejos de solucionarse o aliviarse se han ido agravando la variada gama de problemas que afectan a este sector. La UNCTAD VIII es una nueva oportunidad para examinar detalladamente la situación y perspectivas de los productos básicos.

La Conferencia deberá enfrentarse a la persistencia de lo que se podría llamar los problemas "tradicionales" que afectan la oferta, demanda y precios de los productos básicos, así como a una serie de nuevos elementos o preocupaciones que se han ido integrando a la agenda sobre estos temas en los últimos años.

Dentro de los problemas tradicionales, se destacan:

- La inestabilidad de precios e ingresos de exportación heredada de décadas anteriores, pero ahora con un elemento preocupante adicional, registrado en los últimos años, que es la constante tendencia a la baja de los precios en términos reales de la gran mayoría de productos básicos, con escasas perspectivas de recuperación, por lo menos en el corto y mediano plazo.

- La participación cada vez menor de los productos básicos en el comercio internacional de bienes. A principios de la década de los setenta la misma se situaba alrededor del 28 por ciento del comercio total, mientras que a fines de la década de los ochenta ha caído por debajo del 20 por ciento.

- Los significativos cambios en la estructura y dirección del comercio internacional de productos básicos. Mientras que en 1970 la participación de los países desarrollados era del 56 por ciento del total de las exportaciones mundiales, (excluyendo combustibles), ésta representaba el 66 por ciento a fines de los ochenta. En este mismo período, la participación de los países en desarrollo cayó del 33 por ciento al 27 por ciento y la de los países de América Latina y el Caribe del 13.5 por ciento al 10.7 por ciento.

El aumento del proteccionismo en los países industrializados, a pesar de la Ronda Uruguay, en particular en productos de zona templada. De acuerdo con estimaciones de la OECD, la transferencia a los consumidores del costo de las políticas agrícolas en los países industrializados era de US\$245 mil millones en 1989; es decir, más del doble de las exportaciones totales de bienes de los países de América Latina y el Caribe. El apoyo a las políticas internas y las trabas al acceso a los mercados se ha visto además agravado por el incremento de subsidios a la exportación y prácticas comerciales desleales.

- El colapso de todos los acuerdos internacionales sobre Productos Básicos con cláusulas económicas, salvo el del caucho, y la pérdida de confianza en la cooperación internacional entre productores y consumidores como instrumento idóneo para estabilizar los precios de los productos básicos o resolver otros problemas que sufre este sector.

- La contracción de la demanda de productos básicos en los principales países industrializados, mientras se eleva significativamente en los países en desarrollo.

- La persistencia de excedentes mundiales crónicos en ciertos productos básicos.
- El impacto de los cambios tecnológicos en la menor utilización de materias primas en el producto final, así como sobre las ventajas comparativas tradicionales de los países en desarrollo en este sector.
- La agudización de la competencia de productos sustitutivos y sucedáneos.
- La poca participación de los países productores en desarrollo en los sistemas mundiales de comercialización y distribución de sus productos, así como el bajo grado de procesamiento de los productos exportados.
- La reducción importante de los programas de inversión en el sector agrícola.
- La importante alza en el costo de fletes de productos básicos.

Esta situación ya de por sí deprimente, se ha visto agravada en el caso de los países de América Latina y el Caribe frente a las necesidades de financiar el servicio de su abultada deuda externa. En efecto, los mismos se han visto obligados a incrementar el volumen de sus exportaciones de productos básicos para generar superavit en sus balanzas comerciales para cumplir con estos compromisos. Esta tendencia dio lugar a sustanciales aumentos en la oferta en los mercados internacionales y contribuyó a acelerar la caída de los precios.

A los problemas señalados de corte tradicional, se suman ahora una multitud de factores que también están afectando la demanda en países industrializados, tales como cambios en los hábitos del consumidor debido a la estructura de la edad de la población, modas y preocupaciones y reglamentaciones vinculadas con la salud o con la preservación del medio ambiente. Asimismo, otro factor importante que debe mencionarse es la creciente concentración de poder que están adquiriendo las corporaciones transnacionales en el mercado mundial de productos básicos como resultado de fusiones y adquisiciones. Esto ha derivado en mercados con tendencias cada vez más oligopsónicas, en momentos donde el número de países productores y por ende de la oferta, está en continuo aumento.

Frente a este panorama, hay que destacar que los precios de los productos que la región importa crecieron constantemente, registrándose en el período 1981-1990 una caída en los términos del intercambio de la región latinoamericana y caribeña de casi un 21 por ciento.

En el contexto de estos cambios en la economía internacional de los productos básicos, la Secretaría de la UNCTAD considera que las prioridades para una política internacional para este sector, en la década de los noventa, sería la de crear condiciones para:

- i. Un equilibrio entre la oferta y la demanda para productos básicos individuales a niveles de precios reales más altos.

ii. Medidas para optimizar la contribución del sector de productos básicos al desarrollo, incluyendo la diversificación, y

iii. Asegurar el manejo apropiado de los recursos naturales con vistas a asegurar un desarrollo sostenible.

Estas prioridades podrían ser la base de un acuerdo por parte de la comunidad internacional en la UNCTAD VIII para la evolución de una política internacional más efectiva sobre productos básicos.

La instrumentación de esta política dependerá de la aplicación, a nivel de cada producto, de políticas apropiadas, tanto en los países productores como en los países consumidores. Pero el éxito de la misma será función, sobre todo, de la compatibilidad, coherencia y consistencia que tengan entre sí dichas políticas. Esto último sólo puede lograrse en el contexto de acuerdos y compromisos claros y concretos, concertados por todas las partes involucradas.

Desde la UNCTAD V en 1979, en Manila, hasta la fecha, se han venido acordando una serie de decisiones y resoluciones sobre productos básicos que, en la práctica, han tenido poco significado y han sido totalmente ignoradas por la comunidad internacional. El resultado de esta parálisis ha tenido un costo muy elevado para los países en desarrollo.

De ahí que no se pueda concebir una estrategia de desarrollo para los noventa sin incluir necesariamente una acción significativa en el área de los productos básicos. La UNCTAD, es por su propia estructura y mandatos recibidos, en particular la Resolución 93(IV) sobre el Programa Integrado para los Productos Básicos, el foro más competente para fomentar y desarrollar una cooperación internacional en materia de productos básicos.

Es preciso replantearse íntegramente toda esta problemática a la luz de la situación actual del sector y de las profundas transformaciones que vienen alterando la producción y el comercio de los productos básicos.

Programa de acción

En cuanto a su papel de análisis, la UNCTAD debe continuar con el examen periódico y global de la situación y perspectivas de los productos básicos. Igualmente, debe mantener el examen riguroso de los diversos problemas que afectan la economía de cada uno de los productos que conforman este sector, ya sean éstos alimentos y bebidas, materias primas agrícolas o minerales y metales. El objetivo central de tales ejercicios debería ser la identificación de posibles acciones a nivel nacional, regional e internacional para resolverlos, que deberían ser sometidos a la consideración de los gobiernos.

Con relación a las tareas de apoyo técnico, es igualmente prioritario que la UNCTAD fortalezca y amplíe tales actividades hacia los países en desarrollo productores y exportadores de productos básicos. Esta asistencia debería dirigirse, en particular, a medidas orientadas a mejorar la productividad y competitividad internacional de estos productos; a promover su procesamiento local; a incrementar la participación de los países en desarrollo en los

sistemas de comercialización, distribución y transporte; a desarrollar nuevos usos; a promover proyectos de diversificación; y a organizar sistemas de mercado alternativos a los tradicionales. Una tarea fundamental sería la de fomentar la cooperación entre países productores en todas estas áreas, así como la de promover mecanismos y acciones que permitan aumentar el comercio de productos básicos entre estos países.

En cuanto al papel negociador, consideramos conveniente que la UNCTAD VIII convoque una Conferencia Internacional sobre Productos Básicos, o dedique una Junta de Comercio y Desarrollo Extraordinaria al análisis de este sector y las medidas que podrían adoptarse para ir al encuentro de los objetivos ya mencionados, dentro del marco de políticas internacionales concertadas.

Tales medidas podrían incluir acuerdos y arreglos de varios tipos, que van desde la concertación de convenios internacionales de productos básicos a la creación de otro tipo de foro menos formal, como podrían ser los grupos de estudio. No debería existir rigidez ni prejuicios acerca del tipo de mecanismo institucional que sea necesario. Deberían ser los países involucrados en la economía de cada uno de los productos básicos los que determinen el mecanismo de cooperación a ser utilizado y los objetivos y actividades que le asignarían. Lo importante es reanudar el diálogo y la cooperación entre países productores y consumidores, sin el cual seguirá deteriorándose el sector de los productos básicos.

También sería aconsejable en este nuevo diálogo sereno y realista, entre productores y consumidores, dejar la puerta abierta para la incorporación de nuevos objetivos y aspectos que no necesariamente han sido objeto de discusión en el pasado. Por ejemplo, consideraciones ambientales, aspectos relacionados con la salud, transferencia de tecnología y servicios vinculados con la producción y comercialización de productos básicos y la posibilidad de involucrar en este diálogo a actores no gubernamentales cuyas acciones pueden tener una gran incidencia e impacto en el futuro de este sector.

La UNCTAD debe mantenerse atenta con relación a las negociaciones que sobre acceso a los mercados de productos básicos se están desarrollando dentro del marco de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales. Debe velar por garantizar que la supresión de obstáculos arancelarios y no arancelarios de tipo tradicional no sean reemplazados por nuevas formas de protección encubierta. Asimismo, debe realizar una profunda evaluación de los resultados de las negociaciones en el Grupo de Negociación sobre la Agricultura, en particular con relación a la reducción del proteccionismo y de los subsidios, tanto a la producción como a la exportación en los países desarrollados. Este monitoreo por parte del organismo debería continuar después de la culminación de la Ronda, de manera de garantizar un análisis permanente de esta temática por parte de la UNCTAD.

Asimismo, debería promocionar la cooperación internacional orientada a facilitar la transferencia de tecnología para la aplicación de métodos ecológicamente idóneos de producción y elaboración de productos básicos.

Finalmente, deben continuar todos los esfuerzos para que el Fondo Común para los Productos Básicos alcance plenamente los objetivos definidos en su Convenio Constitutivo.

3. Comercio

El comercio exterior ha sido uno de los temas de mayor y persistente preocupación de los países de América Latina y el Caribe, como consecuencia tanto de las transformaciones económicas como por la celebración de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales y los procesos de integración regional, subregional y bilateral.

Bajo los procesos de ajuste y los consecuentes cambios en las políticas económicas ocurridos en la región, se ha otorgado alta prioridad al sector externo de las economías, y particularmente a la promoción de las exportaciones. A su vez, ello ha obligado a reexaminar la inserción de la región en el comercio internacional y su posición negociadora en los foros pertinentes.

La participación de los países de la región en el comercio mundial ha disminuido: 12.4 por ciento en 1950 a 3.9 por ciento en 1988, en cuanto a las exportaciones; 10.1 por ciento a 3.2 por ciento en los mismos años, en cuanto a las importaciones. En contraste, los países de Asia meridional y sudoriental, durante el mismo período, aumentaron su participación de 10.9 a 11 por ciento en las exportaciones, y de 8.9 a 10.2 por ciento en las importaciones; y los países desarrollados de economía de mercado, también incrementaron la suya de 60.8 a 69.9 por ciento para las exportaciones y de 64.9 a 70.5 por ciento en las importaciones. Salvo el decenio de los 70, las tasas anuales de crecimiento de las exportaciones y de las importaciones de la región han sido inferiores a las del resto del mundo. El relativo buen comportamiento del comercio exterior de América Latina y el Caribe durante la década de los 70 se explica principalmente por el aumento de los precios del petróleo y otros productos básicos. Más crítica ha sido la situación en la década de los 80 cuando, en términos de valor, la tasa de crecimiento para las exportaciones fue 0 y negativa para las importaciones (-3.0). Esta disminución en las importaciones fue consecuencia de la recesión y del proceso de ajuste dando origen a un superávit bastante apreciable en la balanza comercial (alrededor de US\$30.000 millones hacia 1989).

Debe, sin embargo, destacarse que el valor de las exportaciones de manufacturas revela las tasas anuales de crecimiento más altas, e inclusive el doble que los demás grupos de productos exportados por los países de América Latina y el Caribe y superior a la tasa correspondiente del resto del mundo. La estructura de las exportaciones ha tenido un cambio significativo pues mientras las manufacturas eran apenas el 3.1 por ciento del total en 1955, pasaron a constituir más de un 33 por ciento hacia finales de la década de los 80. Este sector ha sido el único en que la participación de la región en las exportaciones mundiales ha aumentado desde 1955.

A la vez, el entorno internacional, y particularmente el relativo al sistema multilateral de comercio -GATT- ha sufrido un persistente y grave deterioro. Las políticas comerciales de las potencias industrializadas han mantenido una tendencia de erosión de las disciplinas multilaterales, de un creciente proteccionismo, del surgimiento y ampliación del comercio administrado, y de nuevas e irritantes formas de discriminación. Pese a todos los esfuerzos por elaborar normas y reglas de juego que favorecieran a los países en desarrollo,

la tendencia ha sido de un constante y creciente trato más favorable para los países desarrollados. Esto se ha dado particularmente en sectores en los que los países en desarrollo cuentan con fuertes ventajas comparativas y una favorable dotación de recursos, como son la agricultura, los textiles y vestido, productos de cuero, acero, etc.

En América Latina y el Caribe, los procesos de integración regional y subregionales sufrieron un fuerte retroceso durante la mayor parte de la década de los 80, pero recientemente se han visto revitalizados adquiriendo mayor dimensión y ritmo acelerado.

En resumen, durante la década de 1980, la región hubo de iniciar grandes transformaciones en las políticas económicas en las que el sector externo pasa a jugar un papel estratégico. El sector de las manufacturas revela ser el más dinámico, mientras que los demás sufren un marcado deterioro, principalmente como consecuencia de las tendencias proteccionistas y discriminatorias de las políticas comerciales de los países industrializados.

El tema del comercio ha estado dominado por la celebración de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales. El lanzamiento de las negociaciones en septiembre de 1986 despertó interés y preocupación, tanto por el alcance de los mandatos como por la inclusión de temas hasta entonces ajenos al sistema multilateral de comercio, como el comercio de servicios, y los aspectos relacionados con el comercio de los derechos de propiedad intelectual y de las inversiones.

A medida que ha transcurrido la Ronda Uruguay se ha observado que, en comparación con anteriores negociaciones, los países en desarrollo han tenido una mayor y más activa participación. En parte ello se debe a la necesidad de fortalecer el sector externo de muchas de las economías en desarrollo, en el marco de profundos ajustes estructurales llevados a cabo en medio de un estrangulamiento del financiamiento externo. Las negociaciones aparecen, entonces, como una oportunidad de: valorizar las aperturas y liberalizaciones que varios países en desarrollo han realizado, y a cambio, obtener mejores y más estables condiciones de acceso a los mercados de los países industrializados.

Sin embargo, las tendencias en las políticas comerciales de las principales potencias industriales ha tenido un sentido y sesgo contrario a los objetivos de la Declaración de Punta del Este que lanzó la Ronda Uruguay, así como a los principios y objetivos del propio sistema de comercio multilateral. Los objetivos de estos países en la Ronda se caracterizan por procurar: (i) reformar las reglas del sistema multilateral de comercio de manera que se adapte a las políticas comerciales de las grandes potencias; (ii) ampliar la competencia del sistema para cubrir los denominados "nuevos temas"; (iii) modificar la noción de reciprocidad de oportunidades a una de resultados, y permitir la aplicación de sanciones unilaterales, es decir, tener un sistema en el que predominen las relaciones de poder en lugar del derecho.

Para los países de la región es una cuestión vital el reforzamiento de un sistema multilateral que promueva un comercio más libre y no discriminatorio.

En los sucesivos encuentros de consulta y coordinación que la región ha celebrado en el marco del SELA (hasta la fecha han habido seis Reuniones de Consulta sobre las NCM y tres sobre Servicios), se han ido unificando los criterios y posiciones sobre los temas centrales, y estableciendo una estrategia común. Las múltiples expresiones que esta coordinación ha tenido en la Ronda ha redundado sin dudas en una mayor fuerza y capacidad de negociación.

La Ronda debió haber finalizado en diciembre pasado, pero la reunión Ministerial del Comité de Negociaciones Comerciales en Bruselas fracasó, principalmente como consecuencia de las discrepancias tan marcadas en el tema agrícola entre un grupo de países encabezados por los Estados Unidos y el Grupo de Cairns por un lado, y uno de marcada tendencia proteccionista liderado por la CEE y Japón, por el otro. Sin embargo, este no fue el único tema sin resolver, ya que quedaron sin base de negociación alguna otras áreas tan vitales como las medidas antidumping, y discrepancias importantes en cuestiones tales como la propiedad intelectual, servicios, etc. Las negociaciones estuvieron prácticamente paralizadas hasta junio pasado, y se presume que se acelerarán en el segundo semestre, visto que el Congreso de los Estados Unidos ha autorizado el procedimiento de aprobación legislativa expedita para el paquete de resultados finales. Ante esta situación extremadamente fluída, no parece pertinente entrar en un detallado pronunciamiento de la región sobre los temas cuya negociación está en curso.

En cambio, sí es importante destacar que la región se ha colocado firmemente en respaldo y defensa de un sistema multilateral de comercio, y en consecuencia ha atacado decididamente un estado de situación en el que el sistema se ha desnaturalizado y menoscabado seriamente como consecuencia de las políticas comerciales de las grandes potencias. En efecto, inmediatamente antes de la Reunión de Bruselas, al evaluar los resultados de la Ronda Uruguay 1/, los países de la región han declarado que deben emplearse ciertos criterios básicos para que los resultados finales fueran aceptables para ellos:

- debieran ser plenamente conducentes al logro de los objetivos establecidos en la Declaración de Punta del Este, y en especial, al desarrollo económico de los países en desarrollo;
- contribuir a un mejoramiento sustancial de las condiciones de acceso a los mercados para todos los productos sin excepción, asegurando una creciente participación de los países en desarrollo en las exportaciones mundiales;

1/ Declaración de los Países de América Latina y el Caribe reunidos en la V Reunión de Consulta Latinoamericana del SELA sobre la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales y su anexo Marco de Entendimiento y Consensos Básicos sobre los Principales Elementos del Paquete Final de la Ronda Uruguay (MTN.TNC/W/22), julio 1990. Sobre la base de estos criterios los países latinoamericanos evaluaron el estado de las negociaciones de la Ronda Uruguay al 29 de noviembre de 1990. Dicha evaluación figura en el documento MTN.TNC/W/41, MTN.GNG/W/27 y sus anexos.

- incluyan disciplinas multilaterales reforzadas y objetivas que fortalezcan el sistema multilateral del comercio mediante: (i) el respeto irrefragable del principio de la no discriminación; (ii) un efectivo trato diferenciado y más favorable para los países en desarrollo; (iii) la proscripción de todo acuerdo de repartición de mercados o comercio administrado; (iv) la prohibición de cualquier acción unilateral fuera del marco jurídico del Acuerdo General; y (v) el mantenimiento de un sistema reforzado y plenamente eficaz para la solución de diferencias.

Dado que las negociaciones continúan, podría ser inoficioso y contraproducente iniciar un debate en UNCTAD que se remita a negociar lo que está pendiente en la Ronda Uruguay. Más importante es reflexionar sobre el rol que le cabe a la UNCTAD en el proceso en curso y una vez que finalice la Ronda Uruguay.

En primer término, en cuanto foro de análisis y estudio:

- Ciertamente habrá problemas que no se resuelvan en la Ronda Uruguay y temas nuevos que surjan para consideración del futuro GATT; la UNCTAD debe estar preparada para examinar estos temas, debatirlos y darles una perspectiva de los intereses de los países en desarrollo, fundamentalmente los relativos a detener y revertir la tendencia al proteccionismo contra los productos exportados por los países en desarrollo, el respeto al principio de la no discriminación y el fortalecimiento del multilateralismo.

- La UNCTAD debería realizar una evaluación en profundidad de los resultados de la Ronda Uruguay, en coordinación con otros organismos internacionales, regionales y subregionales.

- El tema del comercio no se agota ni se circunscribe a la agenda de la Ronda Uruguay del GATT, ni a sus posibles resultados. Son muchos otros los mandatos que ha recibido la UNCTAD para sustentar y mantener el multilateralismo y el respeto a los principios de no discriminación, tareas que debe continuar ejerciendo. Asimismo, corresponde a la UNCTAD el análisis de la proyección del desarrollo a través del comercio internacional y sus vínculos con otras áreas.

- La UNCTAD debe mantener una estrecha vigilancia de las políticas comerciales de los países, y difundir los estudios y conclusiones correspondientes.

En cuanto a sus funciones de asistencia técnica, corresponde a la UNCTAD:

- Seguir prestando asistencia a los países en desarrollo en la última etapa de la Ronda Uruguay, así como en la instrumentación de sus resultados.

- Apoyar los esfuerzos de cooperación Sur-Sur en los temas del comercio.

- Intensificar la labor de asistencia técnica a los proyectos regionales UNCTAD/PNUD/Comisiones Económicas Regionales, toda vez que han constituido importantes puntos de apoyo como de concertación de los países en desarrollo.

- Prestar asistencia técnica a los países en la elaboración de normas y disposiciones a nivel nacional, para prevenir y controlar las prácticas comerciales restrictivas.

Con respecto a la UNCTAD como foro de negociación:

- Si bien es cierto que está en curso la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, uno de cuyos objetivos centrales es lograr una mayor liberalización del comercio, la UNCTAD tiene un rol importante que jugar como foro de discusión, análisis y negociación del marco multilateral de normas y modalidades del comercio internacional.

- La UNCTAD debe profundizar su actividad en materia del Sistema Generalizado de Preferencias, procurando consensos que deriven en un aumento de los márgenes de preferencias y la ampliación de su cobertura, etc.

- Ampliar la acción en materia de acuerdos y disciplinas sobre política y regulación de la competencia, incluyendo las relativas a las prácticas comerciales restrictivas, con el objeto de armonizar la acción de los gobiernos para proteger la competencia, el correcto funcionamiento de los mercados y una eficiente asignación de recursos.

Una consideración aparte deberá hacerse respecto de la renovada iniciativa para establecer una organización internacional del comercio, cuestión que está prevista en el borrador del acta final de la Ronda bajo el compromiso de negociar su establecimiento una vez finalizada ésta. Esta idea que data desde la Carta de la Habana, adquiere mayores posibilidades de concreción en la Ronda Uruguay. En efecto, si en la Ronda hay resultados finales positivos, y entre éstos en las áreas de servicios, propiedad intelectual e inversiones, habrán probablemente de surgir acuerdos diferentes y jurídicamente separados del GATT. Para su administración bajo un mismo sistema multilateral, se haría necesario un organismo que los ampare. Un organismo puramente instrumental en este contexto, no parecería ser favorable para los países en desarrollo. La UNCTAD debiera ocuparse de promover el debate y prestar asistencia para asegurar que los objetivos, principios y procedimientos que respondan a los intereses de los países en desarrollos, estén incorporados en cualquier nueva organización que reemplace al GATT.

4. Servicios

Las innovaciones en la tecnología de la información y de las comunicaciones han acentuado la importancia que tradicionalmente han tenido los servicios en el proceso de desarrollo. Un sector de servicios débil, como es el caso en la mayoría de los países en desarrollo, limita sus posibilidades de llevar adelante políticas nacionales de desarrollo, debido a las interrelaciones críticas entre los servicios y otros sectores productivos; restringe su capacidad de incorporar las innovaciones tecnológicas; y afecta su habilidad para participar en el comercio mundial, no sólo en ese sector, que ha mostrado un impresionante dinamismo en los últimos años, sino también en otras áreas donde la falta de competitividad de esos países tiene que ver con un insuficiente desarrollo de los servicios. Finalmente, se agregan aspectos estratégicos de este sector

vinculados con cuestiones de soberanía, identidad y seguridad nacional y de bienestar social que, unido a lo anterior, explican la importancia que atribuye la región a la consideración de este tema tanto a nivel nacional como en los foros internacionales.

En el caso de América Latina, la debilidad de sus sectores de servicios, además de incidir negativamente sobre sus procesos de desarrollo, ha afectado su participación en un segmento del comercio mundial tan dinámico como lo es el de servicios que creció en el período 1980-89 (excluyendo los servicios financieros) a un ritmo superior (6.5 por ciento) al de las exportaciones de mercancías (4.5 por ciento anual). Las exportaciones mundiales de servicios comerciales ascendieron en 1989 a US\$680 mil millones, es decir, el 19 por ciento del comercio mundial de bienes y servicios 1/. La participación de la región en dicho comercio es muy baja, 4.2 por ciento en 1988; mientras que América del Norte tuvo una participación de 13.3 por ciento, Europa Occidental de 61.2 por ciento y Asia 15.8 por ciento 2/. Aún más preocupante es el hecho de que el crecimiento promedio anual de las exportaciones de servicios de la región fue 1 por ciento entre 1980 y 1987 (la cifra comparable para América del Norte fue de 6.5 por ciento; para Europa Occidental, 4.5 por ciento; y de 7.5 por ciento para Asia).

Es evidente, por lo tanto, la prioridad que tiene para los países de América Latina y el Caribe el fortalecimiento de sus capacidades en el sector de servicios y la expansión de sus exportaciones en esta esfera. Para ello se requiere, no sólo desarrollar estrategias nacionales orientadas al logro de estos objetivos, sino también acciones en el ámbito de la cooperación regional entre países en desarrollo y en los foros internacionales pertinentes que sirvan de apoyo a dichas estrategias. La participación de los países de América Latina y el Caribe en las negociaciones sobre servicios en la Ronda Uruguay ha estado justamente orientada a lograr que el marco multilateral para regular el comercio de servicios que se está negociando sea conducente al desarrollo. Asimismo, la Octava Conferencia deberá ser aprovechada para reforzar el papel que ha venido jugando la UNCTAD en materia de servicios.

En cuanto a su papel de análisis, la UNCTAD deberá continuar examinando la función que desempeña el sector de los servicios en el proceso de desarrollo con el propósito de contribuir al diseño de estrategias destinadas a fortalecer este sector en los países en desarrollo. Asimismo, deberá mantener el análisis de la problemática del comercio de servicios, tomando en cuenta, en particular,

1/ Fuente: GATT. El Comercio Internacional 1989/1990, Ginebra, 1990. Obsérvese que las estadísticas sobre servicios son deficientes y que las cifras reales pueden ser bastante superiores a las indicadas. Los mayores aumentos se registraron en actividades tales como comunicaciones, servicios profesionales y de gestión y viajes internacionales.

2/ Fuente: GATT. El Comercio Internacional 1988/89, Ginebra, 1989.

la necesidad de incrementar la participación de los países en desarrollo en dicho comercio. En este contexto, es fundamental la identificación de medidas destinadas al fortalecimiento de la infraestructura tecnológica y de telecomunicaciones de los países en desarrollo, incluyendo la incorporación de nuevas tecnologías en el sector de servicios que son de importancia estratégica para sus procesos de desarrollo. Asimismo, se requiere el diseño de medidas que permitan a estos países acceder a las redes de información y canales de distribución sin lo cual sus posibilidades de exportación se ven limitadas. Finalmente, es necesario continuar avanzando en el mejoramiento de las estadísticas referidas al sector de los servicios.

En materia de asistencia técnica, la UNCTAD ha venido desarrollando una valiosa labor. Los estudios, intercambios de ideas y debates a todo nivel han sido claves para que los países, particularmente los países en desarrollo, tuvieran un mejor conocimiento de los servicios y pudieran participar más eficazmente en las negociaciones respectivas en la Ronda Uruguay. Esta labor está muy lejos de agotarse. Por el contrario, ella debe ampliarse y profundizarse con el propósito de apoyar los esfuerzos para, entre otros: el diseño de estrategias tendientes a mejorar la producción nacional y la capacidad de exportación de servicios de los países en desarrollo; la incorporación de los servicios en los esquemas de integración regional; el desarrollo de proyectos conjuntos regionales referidos a sectores específicos de servicios.

Asimismo, corresponde a la UNCTAD un papel como foro donde se produzca un diálogo y consultas entre los países en torno a la necesidad de un programa integral para la cooperación internacional en el sector de servicios tendiente a superar los obstáculos que enfrentan los países en desarrollo en sus esfuerzos por fortalecer sus sectores de servicios, incrementar su participación en el comercio mundial de servicios y profundizar la contribución de los servicios a sus procesos de desarrollo.

Además de las limitaciones derivadas de los problemas de acceso, algunos de tales obstáculos tienen que ver con las prácticas anticompetitivas de las empresas privadas. En efecto, muchos sectores de servicios aparecen altamente concentrados afectando las condiciones de una sana competencia y dificultando el ingreso al mercado por parte de proveedores más pequeños y nuevos. La UNCTAD deberá cumplir un papel como foro de negociación en esta materia con el objetivo de promover las consultas y eventuales acuerdos intergubernamentales tendientes a perfeccionar o proteger el funcionamiento de los mercados en tales sectores.

5. Transferencia y desarrollo de tecnología

La revolución tecnológica constituye uno de los aspectos más trascendentes del nuevo escenario económico internacional, donde los rápidos cambios tecnológicos que se operan en las economías desarrolladas, proporcionan impulsos adicionales al proceso de internacionalización y globalización de la economía mundial.

Esta creciente interrelación entre la aceleración de las innovaciones tecnológicas y la globalización de la economía internacional se refleja también en la gravitación que han adquirido las discusiones sobre inversiones extranjeras, propiedad intelectual y servicios en las Negociaciones Comerciales Multilaterales de la Ronda Uruguay. La inclusión de estos temas en dicha negociación demuestra la importancia que tienen en la actualidad los factores tecnológicos y el progreso técnico en la producción mundial y en el comercio internacional. De ahí se desprende la necesidad de analizar en profundidad este nuevo papel de la tecnología en el proceso de desarrollo, así como las derivaciones consiguientes sobre muchos de los temas y enfoques que constituyeron tradicionalmente la agenda internacional sobre esta materia.

Por otra parte, es cada vez más evidente que los temas de la transferencia de tecnologías y el desarrollo tecnológico no pueden abordarse en forma aislada de cuestiones tales como la creación de estímulos para la innovación tecnológica, la constitución de capacidades nacionales en investigación y desarrollo, la disponibilidad de recursos financieros suficientes, el tratamiento a las inversiones extranjeras, y la configuración de un entorno que propicie la competitividad en todo sus niveles.

Los desarrollos tecnológicos recientes demuestran la necesidad de invertir grandes recursos para mantenerse al día en el progreso de la técnica, esfuerzo que en muchos casos rebasa las capacidades nacionales disponibles en términos financieros y de recursos humanos. Por consiguiente, para que los países en desarrollo puedan realizar actividades de investigación y desarrollo, y transformación de sus resultados en capacidades productivas, en los sectores de punta, habrá necesidad de promover iniciativas y esfuerzos de cooperación horizontal entre estos países. Se requiere urgentemente de nuevas iniciativas de cooperación internacional, que incluyan la movilización de recursos para este fin.

Las dificultades que enfrentan los países latinoamericanos y caribeños son en muchos aspectos similares a las que tienen la gran mayoría de los países en desarrollo. En la región existen además algunas particularidades que es necesario tomar en consideración. En efecto, los países de América Latina y el Caribe fueron fuertemente afectados en la década de los años ochenta por la clara disminución de los flujos tecnológicos del Norte expresados en indicadores como la inversión extranjera directa, las importaciones de bienes de capital y las remesas de regalías y comisiones por servicios tecnológicos. En el caso de las inversiones extranjeras, la participación de la región ha disminuido casi 5 puntos porcentuales en el período 1984-1988, comparado con el período 1981-1983, al pasar en ese lapso de un 13 por ciento de los flujos globales de inversión extranjera a solo un 8.3 por ciento.

En América Latina y el Caribe los gastos en investigación y desarrollo (I&D) han sido tradicionalmente bajos e incluso han disminuido durante la década de los ochenta. En ese lapso, la región solamente pudo dedicar entre 0.5 y 1 por ciento de su PNB a dicho fin, a diferencia de los países desarrollados, que destinaron entre el 2 y el 2.5 por ciento de su PNB a I&D. Lo anterior tiene graves consecuencias en el desarrollo tecnológico de la región y ha contribuido a aumentar la brecha tecnológica que la separa de los países desarrollados.

En síntesis, América Latina y el Caribe no han podido seguir la tendencia mundial de intensos cambios en los patrones productivos y tecnológicos, donde la dinámica de la producción y el comercio está liderizada por industrias con alta densidad de I&D.

A la luz de las consideraciones precedentes, a continuación se recomiendan algunas políticas, medidas e iniciativas, con miras a que puedan ser incorporadas a la agenda internacional sobre la materia.

En su calidad de foro de análisis y estudio, la UNCTAD debería impulsar las siguientes iniciativas:

- Examinar las medidas necesarias para la creación de entornos adecuados para el desarrollo de capacidades locales de creación, asimilación y aprendizaje tecnológico, a través de incentivos a la creatividad y la innovación en las empresas;

- Realizar el seguimiento de los cambios tecnológicos en áreas claves para los países en desarrollo, a fin de que sus empresas no se vean marginadas o pierdan su competitividad por cambios técnicos; y,

- Empezar estudios interdisciplinarios donde la cuestión del desarrollo tecnológico sea examinada conjuntamente con los temas del comercio, las finanzas, las inversiones y los servicios.

- Promover instrumentos y mecanismos tendientes a fortalecer los vínculos entre los diversos actores del proceso de innovación en el ámbito tecnológico (empresarios, técnicos, académicos, científicos, etc.);

En cuanto a foro de negociación, la UNCTAD debería realizar las siguientes acciones:

- Sobre la base del trabajo ya realizado por la UNCTAD, elaborar principios y normas que establezcan condiciones adecuadas para que la transferencia de tecnología tenga lugar en condiciones de competencia y equidad entre las partes. Sobre este particular, la UNCTAD debería reforzar sus planteamientos referidos a la consagración de principios sobre la competencia y las prácticas contractuales, tanto en lo que se refiere al control de prácticas restrictivas como en lo que se refiere a principios y normas relativos a los derechos y obligaciones de las partes en una transacción tecnológica;

- Promover proyectos productivos con alto componente tecnológico en temas específicos entre los países interesados, sean éstos en desarrollo o desarrollados.

- Identificación de esquemas de negociación sobre la transferencia de nuevas tecnologías, destinados a superar problemas del desarrollo y estimular la capacidad nacional de aprendizaje tecnológico y desarrollo de tecnologías idóneas.

- En materia de asistencia técnica, la UNCTAD tiene un rol fundamental que cumplir, particularmente en el apoyo a los esfuerzos de los países de la

región de fortalecer su capacidad tecnológica, particularmente mediante la formación de recursos humanos y desarrollo de especialidades técnicas y empresariales. Para ello es esencial para los países de la región que la UNCTAD apoye y promueva nuevas iniciativas de cooperación internacional tendientes a la movilización de recursos financieros para cumplir con este objetivo. La UNCTAD podría propiciar encuentros e iniciativas que faciliten la identificación de prioridades de los países en desarrollo, con miras a impulsar formas de cooperación en I&D en algunos sectores de punta (biotecnología, microelectrónica e informática, entre otros).

6. Buena gestión

Este punto figura en el temario de la VIII UNCTAD como "buena gestión y reformas estructurales tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo a fin de lograr una movilización, asignación y utilización eficaces y eficientes de los recursos humanos y económicos y un entorno económico internacional más favorable".

Dicho enunciado es el producto de interpretaciones diferentes entre el Sur y el Norte, en tanto que para los países en desarrollo el énfasis debe consistir en acciones externas, para los industrializados recae sobre las circunstancias nacionales. En un mundo interdependiente como el actual ambos factores están vinculados por lo que la fórmula acordada trasluce una realidad incontestable, que sirve de sustento necesario al examen y debate del tema.

Como punto de partida se debe reconocer que los países en desarrollo no tienen el monopolio de los problemas de buena gestión en el orden interno. En efecto, los países desarrollados tienen tantos o más problemas en este plano como es el tema de los grandes déficit fiscales y el proteccionismo, aunque asimismo debe destacarse que el impacto de la buena gestión no es equilibrado ni correlativo en ambas regiones. El efecto de las políticas de los países desarrollados sobre la economía mundial es significativamente mayor del que producen los países en desarrollo, lo que refuerza la responsabilidad de los países industrializados en el desempeño de las economías de los países en desarrollo. De igual manera, los corruptos no están únicamente en el Sur, ni todos los corruptores en el Norte.

Pero, la aceptación del debate en torno a este punto no puede realizarse sobre la base de que se desplace el foco de atención de la problemática económica internacional, dando lugar a una fiscalización inaceptable de las políticas nacionales de los países en desarrollo.

Lo que sigue es un breve análisis para examinar de qué manera el debate y consecuente acción puede canalizarse de forma que responda a los intereses de los países de América Latina y el Caribe.

Los elementos que incorporan los países industrializados en su visión de la buena gestión son, entre otros, la libre economía y la preminencia del mercado, el desarrollo social y la correspondiente revisión de las prioridades

de inversión, la respectiva disminución de los gastos militares y el combate a la corrupción.

Aún tomando como base los planteamientos de los países desarrollados, cualquier debate sobre estos elementos implica en definitiva examinar la movilización, asignación y utilización eficiente de los recursos bajo la particular perspectiva de la UNCTAD, es decir determinar si las políticas correspondientes son conducentes al desarrollo. De esta manera, habría un espacio para demostrar que muchas de las políticas internas de los países desarrollados son ineficientes; que hay un derroche de recursos que de otra forma hubieran podido ser empleados para apoyar los esfuerzos de desarrollo o a corregir las fallas del mercado; y que las políticas e instrumentos no son neutrales pues muchas veces tienen consecuencias perniciosas sobre la economía interna de dichos países, así como también sobre la economía mundial, afectando desfavorablemente los intereses de otros países, particularmente los de aquellos menos desarrollados y débiles.

De igual manera, el examen debiera hacerse en el contexto de los derechos y obligaciones que la comunidad internacional ha convenido para regular las relaciones económicas internacionales. Por deficientes y desequilibrados que muchas veces sean los marcos jurídicos, cualquier examen podría demostrar cómo la asignación de recursos en los países desarrollados crean distorsiones y contravienen las disciplinas y normas multilaterales.

Todo lo anterior puede contrastarse favorablemente con los grandes esfuerzos de ajuste y liberalización que los países de la región están emprendiendo con grandes costos sociales, al tiempo que han debido enfrentar la mayor crisis financiera de su historia. En otras palabras, persiste la inconsecuencia política y conceptual, pues al mismo tiempo los países desarrollados no asumen sus responsabilidades ni tienen el coraje de aceptar el ajuste y la disciplina que se quiere imponer al Sur.

El énfasis en la libre economía y el mercado y los perjuicios de la exacerbada intervención estatal tiene también una dimensión internacional que vale tanto por sí misma como por sus efectos en el ámbito interno. En efecto, si bien en el orden interno la libertad económica y la del mercado permiten una mejor asignación de los recursos y posibilitan a la iniciativa privada desempeñar plenamente su función en la generación de riqueza y empleo, a nivel internacional subsisten y se profundizan condiciones que menoscaban cuando no anulan una economía libre y un mercado auténtico. En varios países de la región la política imperante ha sido la de reconocer a la iniciativa privada y al mercado un papel cada vez más importante, redimensionando la función y responsabilidad del Estado.

En este plano los países industrializados no practican lo que predicán. La intervención estatal de los países desarrollados, y principalmente la de las grandes potencias económicas, es la que ha establecido la estructura proteccionista y discriminatoria que se aplica a los países del Sur tan pronto se tornan competitivos, y que ha creado la creciente zona gris que rige el comercio al margen del GATT, distorsionando el mercado mundial y desnaturalizando el sistema multilateral de comercio internacional.

No es tampoco libre una economía dirigida por instituciones de estructura no democrática, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que han distribuido inequitativamente la liquidez mundial, que imponen el ajuste a los países en desarrollo pero no a los industrializados a los que tampoco fiscalizan en cuanto a la aplicación de sus políticas financieras, monetarias y comerciales.

Por su parte, las instituciones del sistema de Bretton Woods no han cumplido con su misión constitutiva de asegurar la financiación del desarrollo, la expansión equitativa del comercio, el incremento de los niveles de ingreso y empleo, la estabilidad cambiaria o el equilibrio de las balanzas de pago.

Todo lo anterior implica que el debate internacional en torno a la "buena gestión" no puede ignorar estas realidades ni soslayar estos problemas centrales de la economía mundial.

Promover el debate en esta materia sobre las bases antes indicadas implica también por parte de los países en desarrollo cumplir con las responsabilidades que conlleva la buena gestión a nivel nacional, vale decir, de aplicar políticas públicas económicamente eficientes, socialmente equitativas y ecológicamente idóneas. Por lo demás ello es congruente con las reformas aplicadas en muchos países de la región, razón por la cual el análisis y la acción que se realice en UNCTAD puede resultar en una cooperación internacional que apoye dichos procesos internos.

7. Los países menos adelantados

La especial situación de los países menos adelantados (PMA) ha motivado a la comunidad internacional, desde hace más de una década, a prestarle una atención preferente a toda la problemática socioeconómica que afecta a dichos países. Las Naciones Unidas, al igual que muchas otras organizaciones internacionales, no han escatimado esfuerzos ni recursos para cooperar con los gobiernos de los PMA. Asimismo, el resto de los países han prestado su colaboración, ya sea a nivel bilateral, regional o mundial, para que los PMA puedan superar los graves problemas estructurales que los afectan.

El Programa de Acción en favor de los PMA para el decenio de 1990, aprobado en septiembre último en la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los PMA, contiene un completo plan de cooperación y asistencia en favor de dichos países. América Latina y el Caribe dan su más decidido apoyo a dicho Programa y se comprometen a desplegar todos los esfuerzos que estén a su alcance para que se logren los objetivos buscados. La región estima que, si bien la responsabilidad fundamental de alcanzar el desarrollo es de los propios PMA, el principio de la solidaridad internacional obliga a todos los demás países, que estén en capacidad de hacerlo, a prestar toda la asistencia que sea necesaria. Es evidente que los PMA necesitan de una intensa cooperación internacional para superar los problemas del subdesarrollo pero al mismo tiempo no es menos cierto que esa asistencia no rendirá sus frutos si no va acompañada de amplios cambios estructurales y sociales al interior de esos países.

Además, América Latina y el Caribe también endosan los planteamientos y las proposiciones que, sobre los PMA, contiene el Documento del Comité Preparatorio del Grupo de los 77 y considera que debe ser motivo de un detenido análisis durante la Conferencia. Las decisiones que se adopten en la reunión deben ser consecuentes con el Programa de Acción para los años 90 y estar orientadas a reforzar el rol de la UNCTAD como organismo catalizador de la cooperación y asistencia internacional destinada a los PMA. En este sentido UNCTAD, al mismo tiempo de continuar los estudios de casos individuales de PMA, debería hacer proposiciones concretas de asistencia y las posibles fuentes de la misma ya sea a nivel bilateral o multilateral.