

BASICOS DE LOS PAISES EN DESARROLLO

Por: Alberto Rioseco Vásquez
Profesor del Instituto de
Estudios Internacionales.

En la actual división internacional del trabajo, el papel que corresponde a los países en desarrollo es el de ser fundamentalmente exportadores de productos básicos (*), de manera que del total de sus exportaciones un 75% a un 80% corresponde a estos productos.

Los problemas que trae consigo esta alta dependencia de la exportación de productos básicos, son ampliamente conocidos: deterioro constante de los términos de intercambio; fluctuaciones excesivas de precios en cortos plazos; el escaso valor agregado debido al bajo grado de elaboración del producto; baja remuneración a los trabajadores; proteccionismo de parte de los países desarrollados, los que, además, desarrollan productos sintéticos, procuran su sustitución por otros en casos de aumento de precio, aprovechan la chatarra y desperdicios, etc.

(*).- Aunque en derecho internacional positivo no existe en la actualidad una definición de productos básicos, ya que la que se contenía en la Carta de la Habana, por no haber entrado en vigor este documento, nunca tuvo valor jurídico vinculante, consideramos que es la de mayor aceptación internacional y, por otra parte, está contenida en las Notas oficiales al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), para los efectos de la aplicación de las normas sobre subvenciones. En esa nota se dice que es "todo producto agrícola, forestal o de la pesca y cualquier mineral ya sea que se trate de un producto en su forma natural, ya sea que haya sufrido la transformación que requiere comúnmente la venta en cantidades importantes en el mercado internacional".

Como esta situación puede considerarse como una de las causas más importantes de la subsistencia del fenómeno del subdesarrollo y de que la brecha entre países en desarrollo y desarrollados se vayan ampliando, en vez de acortarse, los países en desarrollo han realizado una activa labor en el seno de los organismos internacionales, para obtener la creación de organismos que los favorezcan, como la Organización de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), y para que se consagren nuevos principios en esas materias y así han obtenido la Declaración sobre el Nuevo Orden Económico Internacional y la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, entre otras. Por otra parte, para mejorar su poder de negociación, al nivel internacional, los países en desarrollo han creado organizaciones como el Grupo de los 77 y el de los no alineados; y en el campo específico de determinados productos básicos se han creado organizaciones de productores, como la OPEP, CIPEC, UPH, etc., de las cuales la única que ha tenido realmente éxito es la OPEP.

El problema de los productos básicos sólo puede ser resuelto a nivel internacional, es por eso que en la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, se dice:

"Todos los Estados comparten la responsabilidad de promover la corriente y el acceso reguladores de todas las mercados a precios estables, remuneradores y equitativos, contribuyendo así al desarrollo armónico de la economía mundial, teniendo en cuenta, en particular, los intereses de los países en desarrollo".

Mirado del punto de los países en desarrollo aparecen, de esta declaración, dos principios básicos: que haya libre acceso de sus productos a los mercados de los países desarrollados, y que estos productos bási-

cos obtengan precios estables, remuneradores y equitativos. (*)

Las dos principales realizaciones destinadas a mejorar la posición de los países en desarrollo han estado encaminadas: una de ellas a favorecer la transformación en el país en desarrollo de las materias primas, en productos manufacturados y semi manufacturados, lo que se ha hecho mediante la creación del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), y la otra, a abordar, en forma global los problemas de los productos básicos, a través del Programa Integrado.

Este último fue aprobado en la UNCTAD IV, en Nairobi (1976) y, como dice el Informe, elaborado en el seno del SELA, de la Reunión de Coordinación Latinoamericana para la IV Reunión Ministerial del Grupo de los 77 con miras a la V UNCTAD, dentro de ese Programa Integrado de Productos Básicos "pueden identificarse tres líneas principales de acción.

"La primera de ellas hace a las medidas para lograr la estabilización dinámica de los precios de los productos básicos: evitando sus excesivas fluctuaciones mediante dos instrumentos básicos: el Fondo Común y los Acuerdos por productos con escalas negociadas de precios".

"La segunda, consistente con la anterior, atiende a obtener una seguridad y estabilidad creciente de los ingresos por exportaciones de productos básicos de los países en desarrollo, utilizando con ese propósito y de manera adicional medidas tales como el financiamiento complementario".

(*).- Los países en desarrollo interpretan esta declaración en el sentido de que debe darse a los productos básicos una estabilización dinámica, o sea que el precio justo y remunerador debe ser "indizado", de manera que se mantuviera el poder de compra de los productos primarios, alzándose el precio de éstos en la misma proporción en que suben los precios de los productos manufacturados. Pero esta tesis nunca ha sido aceptada por los países desarrollados.

"En tercer lugar, la mayor participación de los países en desarrollo en la economía de sus productos básicos, presupone medidas para aumentar el procesamiento local, mejorar la participación de esos mismos países en la comercialización, transporte y distribución y para asegurarles un acceso seguro y creciente a los mercados".

El objeto de esta ponencia es hacer algunas consideraciones -especialmente en el campo jurídico- que se refieren al segundo de los puntos del referido informe o sea a la seguridad y estabilidad de los ingresos por exportaciones de productos básicos de los países en desarrollo.

Hemos elegido este tema, no porque consideremos que los otros dos tienen menor importancia, sino porque estimamos que los mecanismos ideados en materia de estabilidad de ingresos, una vez que sean debidamente perfeccionados y generalizados, podrían reunir los requisitos ideales de la cooperación internacional económica moderna: multilateral, sin paternalismos, sin ataduras y sustituyendo la inseguridad jurídica que domina en este campo, por el derecho a la cooperación una vez que se cumplen determinados requisitos objetivos, y que esta cooperación tenga el monto y las modalidades apropiadas para cumplir sus fines. (*)

Analizaremos, en primer lugar, los dos sistemas existentes en cuanto a garantizar los ingresos de exportación o, por lo menos a contribuir a paliar los efectos de una baja importante en estos ingresos. Se trata del Sistema de Financiamiento Compensatorio, del Fondo Monetario Internacional y el Sistema denominado STABEX, del Convenio de Lomé.

(*).- Estas características no se dan, por ejemplo en el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) en que se ha declarado expresamente que la concesión que otorgan los países desarrollados "no constituirá un compromiso obligatorio" y que no impedirá "retirarlas posteriormente en su totalidad o en parte". No existe así ninguna seguridad jurídica; un país que creará una nueva actividad industrial para exportar a los países desarrollados en virtud del SGP podría encontrarse con que a poco de iniciar sus exportaciones, dichos países desarrollados hubieran eliminado la preferencia que permitía realizarla.

El Servicio de Financiamiento Compensatorio fue creado en 1963, por el Fondo Monetario Internacional, y tiene por objeto el apoyo a las balanzas de pago de los países miembros, especialmente los de producción primarias, por las fluctuaciones de los ingresos de sus exportaciones.

Se trata especialmente de la caída del valor de las exportaciones, de productos básicos de los países en desarrollo.

En estos casos, el Fondo Monetario Internacional, para otorgar financiamiento, considera principalmente tres aspectos:

En primer lugar, el FMI debe considerar que la disminución del valor de las exportaciones tuvo carácter temporal, o sea que pasado algún tiempo el nivel anterior se va a recuperar.

En segundo lugar se requiere que esa disminución se deba a causas que escapan al control del país, y

En tercer lugar, que el país colabore con el FMI para encontrar la solución de común acuerdo a los problemas de la balanza de pagos.

En estas condiciones, el FMI puede otorgar a ese país con problemas de balanza de pagos derivado de la caída del valor de sus exportaciones, hasta un 75% del valor de su cuota en el Fondo, sin perjuicio del 125% que también puede otorgarle como operación ordinaria (tramos de crédito). De esta manera, el país podría recibir hasta un 200% (*).

(*).- Con motivo de la caída de los ingresos de exportación debido a la baja internacional del precio del cobre, Chile obtuvo créditos, del Fondo Monetario Internacional: en Diciembre de 1971 US\$ 39.500.000, en Diciembre de 1972, la misma suma, y en Diciembre de 1976 US\$ 79.000.000.

El sistema STABEX fue establecido en el Convenio de Lomé (Togo), en 1975, por la Comunidad Económica Europea (CEE) y alrededor de 50 países en desarrollo, asociados a ella, ubicados en África, el Caribe y el Pacífico, por lo que corrientemente se habla del Convenio CEE-ACP. (*)

El sistema STABEX tiene por objeto asegurar a los países del grupo A C P, la estabilidad de los ingresos que ellos obtienen por sus exportaciones de los 12 productos básicos incluidos en él (en 1977, se agregaron 7 nuevos productos). De estos productos básicos el único proveniente de la minería es el mineral de hierro.

El STABEX se aplica a los ingresos de la exportación de estos productos cuando ellos representan más del 7,5% de los ingresos totales de exportación del país considerado (este porcentaje es de sólo 2,5% para los países menos desarrollados, sin litoral o insulares).

La Comunidad Económica Europea garantiza solamente los ingresos que provengan de exportaciones destinadas a esa organización (salvo para diez países A C P, respecto de los cuales se considera el total de su exportación).

Para cada producto y para cada país se establece cada año un "nivel de referencia", que está constituido por el promedio de los ingresos de exportación de los cuatro últimos años.

Cuando los ingresos de un año caen de cierto porcentaje (7,5% y 2,5% para los países de menor desarrollo) en relación al nivel de referencia, el país afectado tiene derecho a una transferencia financiera, de

(*).- El Convenio de Lomé tiene objetivos más amplios, ya que también es un sistema preferencial y de cooperación. En esta ponencia sólo nos referiremos al sistema STABEX, contenido en él.

parte de la Comunidad, correspondiente a la diferencia.

Esta transferencia financiera toma la forma de préstamo, salvo para los países A C P de menor desarrollo, para los cuales es una donación. Es interesante señalar que los países beneficiarios tienen el derecho de decidir libremente sobre la utilización de los recursos financieros que proporciona el sistema.

Entre los dos sistemas anteriormente expuestos hay diferencias importantes que conviene señalar. En lo que se refiere al ámbito de acción, el del FMI cubre la gran mayoría de los países en desarrollo, en cambio el STABEX, sólo a los países asociados con las Comunidades Europeas; en cuanto al monto y las modalidades de la cooperación, en el sistema del FMI la cooperación se efectúa solamente en el caso de que la baja en el valor de las exportaciones de productos básicos se refleje en un déficit de la balanza de pagos y la ayuda tiene un límite que está determinado por el monto de la cuota del país en el FONDO; el STABEX está concebido en forma diferente, ya que se toma en cuenta cada producto básico (pero solo se consideran los que se encuentran en una lista confeccionada de común acuerdo) y se examina el déficit en relación con el ingreso promedio de exportación de los últimos cuatro años, y es independiente de la balanza de pagos. (Por otra parte, a diferencia del FMI, en el STABEX, cuando se trata de determinados países de menor desarrollo, la cooperación puede traducirse en una donación pura y simple.)

No obstante que ambos sistemas significan un indudable avance respecto de la situación que existía con anterioridad, ellos adolecen de importantes insuficiencias.

Así, "por lo que se refiere al servicio de financiación compensatoria del Fondo Monetario Internacional, la proporción del total de los gros respecto del total de los déficit durante el período 1963-1975 sólo fue

del 11%. En 1976 que fue el año en que se registró el mayor número de giros en la historia de este servicio, el porcentaje correspondiente sólo fue del 9%. Entre las limitaciones sustantivas importantes de este servicio cabe mencionar las cantidades máximas que se pueden girar con cargo a la cuota, la estructura regresiva del propio sistema de distribución de cuotas, la exclusión de reajustes para determinar la compensación por las variaciones de los precios de importación y las rigurosas condiciones de rescate en las que no se hace distinción entre los países en cuanto a las modalidades aplicables o los criterios relativos a su capacidad de reembolso". (*) (**)

En cuanto al STABEX, "los fondos consignados para un quinquenio sólo ascendieron a 400 millones de unidades europeas de cuenta que habían de dividirse en cinco anualidades iguales. Además este plan tiene otras graves limitaciones. Los únicos países beneficiarios son los pertenecientes al grupo A.C.P. y en la lista de productos básicos objeto de compensación sólo se incluyen siete de los dieciocho productos básicos del programa Integrado de Productos Básicos (PIPB). Asimismo, para que pueda obtenerse compensación, cada uno de estos productos debe tener suficiente importancia para los ingresos de exportación de un país y ha de registrarse un déficit mínimo en los ingresos derivados de su exportación. Estas condiciones previas, junto con el límite máximo establecido para la compensación total, restringen las peticiones que se pueden hacer en virtud del STABEX". (***) (**).

(*) .- Ver documento TD/229, de la UNCTAD, titulado "Medidas sobre estabilización de los ingresos de exportación y aspectos de la política de productos básicos relacionados con el desarrollo", Manila Mayo 1979.

(**) .- Hay en estudio algunas medidas destinadas a perfeccionar el sistema, como el aumento del límite de giro de 75% de la cuota a 100% de ella; pero ellas no van al fondo del problema, aunque, por supuesto, es conveniente que se adopten.

(***) .- Documento TD/229, de UNCTAD, ya citado, página 4.

(***) .- En estos momentos se está negociando la renovación del convenio de Lomé, en la cual se consideran una serie de mejoras al sistema STABEX.

Las deficiencias que se han señalado, muchas de las cuales son inseparables del marco institucional en que fueron concebidas, ha hecho que los países en desarrollo busquen nuevos caminos para resolver en forma global y más eficaz el problema que estamos tratando.

En la Reunión de Arusha, a principios de 1979, los Ministros de los países del Grupo de los 77, adoptaron una resolución destinada a ser presentada en la V UNCTAD, de Manila, en que "piden al Secretario General de la UNCTAD que, en consulta con el FMI, prepare un estudio detallado para el funcionamiento de un servicio de financiación complementaria a fin de compensar los déficit de los ingresos de cada producto básico, teniendo en cuenta sus necesidades financieras, las posibles fuentes de financiación, la viabilidad financiera del servicio, las disposiciones institucionales pertinentes y las modalidades y consideraciones que proporcionarían compensación adecuada en términos reales a los países en desarrollo, dedicando atención especial a la situación de los países menos adelantados. Este servicio debería ser adicional a la mejora del servicio de financiación compensatoria del FMI y a las medidas tomadas con arreglo al PIPB a fin de resolver el problema de la estabilización de los precios en términos reales. El estudio debería terminarse a la mayor brevedad posible, con miras a facilitar su examen por la Comisión de Productos Básicos y la Junta de Comercio y Desarrollo, tras la terminación de las negociaciones sobre el Fondo Común"

(*)

Este planteamiento fue presentado en la UNCTAD V, en Manila, pero no encontró acogida entre los países desarrollados como lo expresa el Boletín del Fondo Monetario Internacional, de 25 de junio de 1979, al dar cuenta de esa reunión. Expresa, dicho Boletín, que "hubo un marcado desacuerdo respecto de la propuesta del Grupo de los 77, en el sentido de que la UNCTAD efectuó un estudio sobre un servicio compensatorio complementario

(*).- Informe sobre la reunión de Arusha, pág. 41.

para cubrir las insuficiencias de los ingresos de exportación, medida en términos reales, en el caso de cada producto". Como puede verse, en este importante tema -como en muchos otros- no se lograron acuerdos en la UNCTAD V, lo que ha significado una desilusión más para los países en desarrollo.

CONCLUSIONES

Con los antecedentes que hemos expuesto, nos permitimos proponer, concretamente que el sistema - al nivel internacional- de estabilización de los ingresos provenientes de las exportaciones de productos básicos, realizadas por los países en desarrollo, debe tener las siguientes características:

- A) Deber formar parte integrante de la estrategia destinada a establecer un nuevo orden económico internacional, y
- B) Debe basarse en principios y modalidades que lo hagan realmente eficaz para los fines perseguidos.

A.- El sistema como parte integrante del nuevo orden económico internacional.

1.- Un sistema de estabilización de ingresos de exportación no puede concebirse como un mecanismo aislado, sino que debe estar debidamente coordinado con todas las otras medidas que tienden a resolver, en forma global, el problema de los productos básicos, de manera de obtener que la estructura misma del comercio internacional, la actual división internacional del trabajo, de paso a una más justa y equitativa. Más aún, este sis

tema debe concebirse como formando parte de toda la estrategia destinada a establecer un nuevo orden económico internacional.

2.- Un sistema de estabilización más adecuado puede ser complementario de los dos existentes (Servicio de Financiamiento Compensatorio del FMI y STABEX del Convenio de Lomé). Pero, a nuestro juicio, tendría que ser concebido en un marco diferente del FMI, que tiene sus limitaciones debido a sus funciones esencialmente monetarias, y del STABEX, que obedece a la cooperación de las comunidades Europeas con sus países asociados. Tal vez el grupo del Banco Mundial, que ha ido adaptándose a nuevas necesidades, sea el marco más adecuado para este sistema de estabilización.

B.- El sistema debe basarse en principios y modalidades que lo hagan realmente eficaz.

Entre estos principios, nos permitimos señalar, en esta ponencia, los siguientes:

1.- El sistema debe consagrar un derecho para el país en desarrollo: derecho a la cooperación económica multilateral, sin ataduras ni condicionamientos. El país en desarrollo podrá hacer uso de ese derecho tan pronto como se cumplan determinadas condiciones objetivas, por ejemplo, disminución en determinado porcentaje del ingreso por exportación de un producto calificado previamente como fundamental para la economía de ese país.

De esta manera, el país en desarrollo, que requiere contar, con certeza, con un monto determinado de ingresos para relizar sus planes de desarrollo, tendría la seguridad jurídica de que esos ingresos no disminuirán bruscamente por la caída de precios en el mercado externo.

2.- El sistema debe tener carácter no discriminatorio en cuanto al mundo en desarrollo, de manera que se otorgue a todos los países en desarrollo que se encuentren en la circunstancias previstas y que reúnan los requisitos objetivos a que nos hemos referido. No habrá así exclusión para ningún país en desarrollo; pero, naturalmente, podrá haber modalidades especiales que favorezcan a los países de menor desarrollo relativo.

3.- El sistema debe comprender todos los productos básicos que exportan los países en desarrollo, aun aquellos que hayan sido motivo de "acuerdos por producto", dentro del programa Integrado de Productos Básicos, ya que ambos sistemas son complementarios.

4.- El sistema debe contar con un financiamiento propio, asegurado y adecuado a la tarea asignada. Debe buscarse el medio eficaz para que su éxito no quede entregado a la buena voluntad de los países desarrollados. El ideal sería que se utilizaran recursos provenientes de la explotación del patrimonio común de la humanidad (fondos marinos y oceánicos más allá de la jurisdicción nacional, una vez que se apruebe el nuevo código del mar); pero si se acude a los países desarrollados tiene que ser sobre la base de un compromiso, jurídicamente vinculante, al que deben concurrir todos los países desarrollados en proporción a sus productos geográficos brutos o en relación con otro u otros indicadores que se determine oportunamente.

5.- El sistema debe proporcionar una compensación que realmente corresponda a la disminución de ingresos de exportación, para lo cual deben considerarse los cambios en el poder adquisitivo de la moneda en que hace el cálculo. En otras palabras, la compensación debe ser adecuada, en términos reales.