

# Los desafíos de la cooperación económica

Arriola, Salvador

---

**Salvador Arriola:** Diplomático mexicano. Economista con amplia experiencia en negociaciones comerciales multilaterales y procesos de integración, se desempeña desde octubre de 1991 como secretario permanente del SELA, Sistema Económico Latinoamericano.

---

*En el mes de febrero de 1992 tuvo lugar, en la ciudad de Cartagena (Colombia), el Octavo Período de Sesiones de la Conferencia de las Naciones sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), cuya realización concitó serias expectativas respecto al sinceramiento del debate y acción internacionales sobre el comercio y las condiciones de desarrollo de los países periféricos. A continuación se reproduce la intervención del secretario permanente del SELA*

Los países de América Latina y el Caribe han señalado la especial importancia que conceden a la celebración de esta Octava Conferencia. Este interés destacó significativamente en la Reunión Ministerial de Coordinación Latinoamericana previa a la UNCTAD VIII, celebrada en el marco del SELA, el pasado mes de septiembre de 1991 en Caracas, Venezuela.

La región ha concedido un papel relevante a la UNCTAD, desde su creación, como foro de impulso a la cooperación económica internacional. El hecho de que la presente Conferencia se realice en suelo latinoamericano como es la histórica y hospitalaria ciudad de Cartagena de Indias, reafirma dicho interés.

Recordamos que la XV Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano del SELA , se celebró en 1989 en Cartagena de Indias, la cual impulsó significativas tareas en materia de coordinación, cooperación e integración regional.

La UNCTAD VIII plantea un gran reto, a la luz de los profundos cambios que se están produciendo en el ámbito mundial. Esperamos que esta Conferencia se traduzca en un evento trascendente en la historia de la cooperación internacional para el desarrollo, como en su momento lo fueron la Primera UNCTAD celebrada en Gi-

nebra en 1964, la Segunda en Nueva Delhi en 1968 y la Tercera UNCTAD realizada en Santiago de Chile en 1972.

La historia de la UNCTAD está vinculada cercanamente en diferentes aspectos a nuestra región latinoamericana. Recordamos que fue Raúl Prebisch quien ideó la organización y la impulsó desde sus comienzos, posteriormente Manuel Pérez Guerrero condujo a la institución en los difíciles años de los comienzos de los setenta.

Ahora, en Cartagena de Indias, es precisamente América Latina y el Caribe quien inicialmente hizo el llamado a la comunidad internacional para lograr un amplio consenso en relación con el tema institucional de la UNCTAD, como un requisito fundamental para el logro de una Conferencia exitosa y asegurar la vigencia futura de la institución.

La Reunión Latinoamericana de Coordinación para el evento que hoy nos reúne señaló que la restauración y credibilidad de la organización, tiene como condiciones necesarias la revitalización institucional y operativa de la UNCTAD y el restablecimiento de una voluntad genuina de cooperación internacional.

Hemos afirmado en el SELA que en los momentos actuales centrarse únicamente en la negociación de temas puntuales de la agenda, podría llevar a confrontaciones de dudoso beneficio y producir un mayor desgaste del organismo, además de que poco podría aportarse así a la reactivación de la cooperación económica internacional. Lo que hace falta, es pronunciarse por la reforma institucional y operativa de la UNCTAD a fin de otorgarle a este foro la firmeza y credibilidad indispensables para encarar exitosamente la compleja temática de su competencia.

Es preciso rescatar el optimismo, el consenso político y una favorable disposición de trabajo común en favor del desarrollo, rasgos que en buena medida caracterizaron las tareas de la UNCTAD en sus primeros años. Fueron significativos los logros de las primeras tres conferencias, consistentes, entre otros temas, en el acuerdo para destinar el uno por ciento del producto de las economías industrializadas para la Asistencia Oficial para el Desarrollo, el establecimiento del Sistema Generalizado de Preferencias, la adopción de acciones en materia de productos básicos, el acuerdo sobre medidas especiales en favor de los países menos adelantados y la inserción de nuevas tareas en el ámbito institucional.

Los años siguientes, especialmente a partir de 1976, evidenciaron un creciente deterioro en el clima de la cooperación económica internacional, lo cual tuvo efectos negativos también sobre la UNCTAD. Si bien en las Conferencias de Nairobi y Manila se avanzó en el Programa Integrado para los Productos Básicos, la deuda externa oficial y la creación de la Comisión de Cooperación Económica entre Países en Desarrollo, en la UNCTAD de Belgrado, era ya evidente que los objetivos de alcanzar el Nuevo Orden Económico Internacional no se lograrían en el corto plazo. Como es conocido, todos estos años fueron caracterizados más por la confrontación que por el consenso.

Puede afirmarse que a partir de la Conferencia de Belgrado se inicia una nueva etapa en materia de cooperación económica internacional y de la propia UNCTAD, que podría calificarse de «nuevo realismo», el cual se convirtió desafortunadamente en una clara indiferencia hacia los problemas del desarrollo.

En la última década, los países industrializados han concentrado la atención fundamentalmente en sus propios problemas y en la coordinación de esfuerzos entre sí, dando atención marginal y a aspectos seleccionados de la problemática de los países en desarrollo.

La atención internacional hacia los países en desarrollo parece haberse atraído sólo hacia el tema de la deuda externa y ello, en gran medida, por la conciencia de los graves efectos que pudiera ocasionar sobre el conjunto de la economía internacional.

Junto a una solución de fondo y duradera al problema de la deuda externa, la que aún no se ha encontrado, subsisten una serie de problemas fundamentales que afectan adversamente a los países en desarrollo, como los referidos a las restricciones de flujos financieros externos, el comercio y el acceso a los mercados, los precios y la transformación de los productos básicos, la industrialización y la transferencia de tecnología. Todos estos problemas están vigentes y siguen siendo esencialmente los mismos que cuando se creó la UNCTAD.

Por lo anterior, consideramos que la UNCTAD VIII debiera constituirse en un nuevo comienzo, para emprender una época de verdadero compromiso de la comunidad internacional, ya liberada de la incertidumbre y costosa carga de la guerra fría, que haga frente de manera conjunta a los problemas del desarrollo.

Los países en desarrollo estamos actuando para la solución de nuestros propios

problemas, los que requieren ser complementados por un marco de equidad igualdad real de oportunidades y justicia. Reiteramos que no pueden coexistir permanentemente dos mundos, que cada vez se alejan más: uno de opulencia y otro de miseria.

El mercado no sustituye la obligación de cooperar con el que menos tiene. Por el contrario, los temas siguen siendo los mismos: el acceso al mercado, el financiamiento al desarrollo, la reducción de la deuda, y la transferencia de tecnología. La reciprocidad no debe ser absoluta, la diferencia en el grado de desarrollo de los países se ha agudizado. Por ello, deben encontrarse nuevos mecanismos y fórmulas y no denominadores comunes entre riqueza y pobreza.

Si reconocemos que la principal tarea que debe enfrentar esta VIII Conferencia es la reforma institucional de la UNCTAD, deseo destacar que se trata de un propósito concordante con el conjunto de cambios institucionales propuestos en el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto. Este foro, como órgano de la Asamblea General, debiera beneficiarse naturalmente del nuevo impulso de dicha organización mundial que se ha hecho posible con el fin de la guerra fría y con el nuevo clima de cooperación internacional existente en los ámbitos político, económico y social.

En este contexto, debe señalarse que en el proyecto de Acta Final de la Ronda Uruguay está definida la creación de una Organización Multilateral de Comercio a fin de posibilitar, jurídica y funcionalmente, la administración de sus resultados en áreas como la de servicios y de los derechos de propiedad intelectual. De concretarse dicha organización, ello contribuirá a fortalecer el sistema multilateral de comercio, pese a que dista de cubrir el espíritu de la Carta de La Habana.

Es indudable que ante esta eventualidad, el papel y la función de la UNCTAD serán afectados pues el comercio es uno de sus temas principales. Desde nuestro punto de vista, no debiera existir contraposición o duplicación entre las funciones de una Organización Multilateral de Comercio y de la UNCTAD. Por el contrario, existe una complementariedad que debe ser explotada a fondo a fin de aprovechar de manera coherente la concreción de las funciones y objetivos de ambas organizaciones.

Reafirmamos que la UNCTAD sigue constituyendo el punto focal más apropiado para la consideración integral por parte de la comunidad internacional de los problemas interrelacionados del comercio, las finanzas y la tecnología, y para la promoción de un sistema de comercio internacional orientado al desarrollo, que res-

ponda a los intereses de todos - y en particular a los de los países en desarrollo - asegurando una distribución equitativa de los beneficios de la especialización internacional.

La complementariedad señalada con la nueva organización de comercio exige también, como condición necesaria, que en esta conferencia se materialice la idea latinoamericana y caribeña de lograr una revitalización de la UNCTAD, particularmente en cuanto a sus tres funciones básicas consistentes en el análisis y coordinación de políticas, negociación y asistencia técnica.

En materia de análisis global y coordinación de políticas, debe reconocerse que 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, tarea que existe como mandato en las funciones originales de la UNCTAD.

La importante función que ha venido realizando la UNCTAD en materia de apoyo técnico a los países en desarrollo, debiera ser objeto de un replanteamiento tanto en sus objetivos, dimensión y alcance, como en cuanto a las modalidades operativas para su instrumentación.

La tercera función de la UNCTAD, relacionada con su mandato de foro de negociación en temas fundamentales de la cooperación económica internacional para el desarrollo, pondría ser fortalecida mediante la intensificación de las conferencias y reuniones de tipo tradicional y otras modalidades consistentes en negociaciones sobre temas más específicos, con objetivos más limitados y que no necesariamente sean del interés e impliquen la participación de todos los países.

La revitalización también debe alcanzar el funcionamiento y operación de los mecanismos intergubernamentales, que revelan hoy carecer de la flexibilidad necesaria para abordar tanto los temas de la agenda del presente como los desafíos del futuro. Los trabajos preparatorios realizados en Ginebra en la Junta de Comercio y Desarrollo previa a esta Conferencia muestran una creciente convergencia de opiniones en la dirección correcta.

Retomando el tema de las negociaciones de la Ronda Uruguay, hemos cifrado esperanzas en su pronta y exitosa culminación. De ahí que sea necesario tener un enfoque constructivo y mecanismos adecuados para concretar la complementariedad que existe entre el GATT y la UNCTAD.

Los países latinoamericanos y caribeños han estimado que la propia UNCTAD realice una evaluación en profundidad de los resultados de la Ronda Uruguay, desde el punto de vista de todos los países y de su impacto sobre el sistema internacional de comercio. Asimismo, le correspondería a la Conferencia examinar los temas que integran la agenda comercial, incluyendo los servicios, particularmente desde la perspectiva de los intereses de los países en desarrollo. La UNCTAD deberá igualmente seguir prestando asistencia a los países que la requieran en la instrumentación de los resultados de la Ronda y en negociaciones subsecuentes.

La UNCTAD tiene como orientación contribuir para que el sistema multilateral de comercio se refuerce y responda efectivamente a los intereses de la economía mundial y particularmente de los países en desarrollo. Esta es una tarea que no se agota con esta conferencia ni con la culminación de la Ronda Uruguay. Habrá mucho por hacer en el futuro próximo, y la UNCTAD debe estar a la vanguardia del pensamiento y la acción. Desde este punto de vista, es plausible pensar, por ejemplo, en capitalizar la experiencia adquirida y avanzar en el examen y elaboración de orientaciones de políticas e instrumentos que sean pertinentes para proteger la competencia tanto interna como internacional, que en definitiva son las dos caras del buen funcionamiento de los mercados, elemento fundamental para lograr una buena gestión, es decir, una correcta movilización, asignación y empleo de recursos.

De la misma manera, es necesario reestudiar la integración económica y la manera en que la UNCTAD puede apoyar estos esfuerzos en el caso de los países en desarrollo, pues los moldes clásicos han sido rebasados por nuevas formas y alcances que se han dado en procesos como los que experimenta hoy América Latina y el Caribe. Esto debería inscribirse en el marco de un propósito de la comunidad internacional de apoyar tales procesos, en la medida en que ellos no constituyan nuevas barreras al comercio y respondan al objetivo de participación más eficiente en una economía internacional crecientemente globalizada.

Así también, en materia de servicios queda aún mucho por hacer para mejorar la curva de aprendizaje y procurar que la dimensión del desarrollo económico sea mejor comprendida y consecuentemente se vea mejor reflejada en acuerdos y compromisos multilaterales, propósito al cual esta conferencia pudiera estimular acciones.

Como éstos, hay otros ejemplos de cuestiones que, si bien están enmarcadas en áreas de preocupación tradicional de la UNCTAD, responden a una problemática que

tiene una nueva dimensión internacional y que no ha sido tratada en toda su extensión en las negociaciones de la Ronda Uruguay.

En la Reunión Ministerial de Coordinación Latinoamericana previa a esta Conferencia realizada en la sede del SELA hace unos meses, los ministros latinoamericanos notaron que si bien durante los últimos años numerosos países de América Latina y el Caribe han efectuado severos ajustes y reformas económicas, con sacrificios considerables a sus pueblos, estos esfuerzos enfrentan un entorno económico internacional desfavorable. Aquellos países que más predicaban un sistema internacional abierto son precisamente los que más se apartan de las reglas del juego.

Lejos de propiciar una mayor y más equitativa simetría en el ajuste a nivel mundial, los países industrializados han promovido, por vías tanto directas como indirectas, la introducción de rígidas políticas macroeconómicas a los países en desarrollo que las propias naciones desarrolladas, por razones económicas y políticas internas, no estarían dispuestas a realizar.

Es evidente que las corrientes proteccionistas generadas por las principales potencias económicas parecen estar en su más alto nivel. Los países en desarrollo, por el contrario - y quisiera hablar en particular de los países latinoamericanos - hemos dado un claro ejemplo de apertura comercial, acometida en un plazo impresionantemente corto, asumiendo todos los costos que ello implica.

La simetría en el ajuste, la coordinación de políticas macroeconómicas, y la fiscalización internacional están estrechamente vinculados con uno de los llamados nuevos temas en la agenda de la UNCTAD: el de la «buena gestión». Los países latinoamericanos han reiterado que este tema no debe sobredimensionarse por encima de la necesidad de lograr una buena gestión a nivel internacional para hacer frente a todos los problemas inherentes al desarrollo y la cooperación económica internacional.

En la Reunión de Coordinación Latinoamericana, los ministros subrayaron en este sentido, que los países desarrollados tienen ellos mismos serios problemas en el plano de la buena gestión, con el agravante de que su impacto sobre el resto del mundo es mucho más grave que el de los países pobres. Un debate sobre el tema de la buena gestión en la UNCTAD sólo puede ser fructífero si es amplio, si no desplaza el foco de atención de la problemática económica internacional y si no da lugar a una fiscalización inaceptable y desbalanceada de las políticas nacionales de los países en desarrollo. Debe asegurarse una complementariedad entre estos ejer-

cicios y los de revisión de políticas que puedan tener lugar en las instituciones de Bretton Woods y otros organismos del Sistema de las Naciones Unidas.

Se ha propuesto acertadamente que un primer paso entre los muchos que podrían convenirse para instrumentar una coordinación de políticas macroeconómicas a nivel verdaderamente mundial - y la correspondiente búsqueda de una mayor y más equitativa simetría en el ajuste - sería invitar al presidente del Comité de Desarrollo del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional a participar en las reuniones anuales del Grupo de los Siete.

La posición latinoamericana frente a la presente conferencia asigna una alta prioridad al tema de los recursos financieros para el desarrollo. La UNCTAD debe continuar efectuando análisis y propuestas de solución acerca de la problemática de la deuda externa, así como sobre las necesidades de recursos financieros adicionales para los países en desarrollo, los flujos de inversión extranjera directa, la movilización del ahorro interno y la promoción de mecanismos para el reciclaje de los recursos derivados de la reducción de gastos militares hacia el desarrollo económico y social.

Ello más aún, cuando se toma en cuenta que el tema del vínculo finanzas-deuda-comercio no ha sido abordado convenientemente en las negociaciones de la Ronda Uruguay pese al planteamiento al respecto contenido en la declaración de Punta del Este.

La UNCTAD debe entonces, ahora más que nunca, ser un foro de negociación de consensos básicos sobre el tratamiento del tema de los recursos para el desarrollo en los diversos organismos competentes del sistema económico internacional. De considerarlo oportuno, esta conferencia podría elevar una recomendación positiva a la Asamblea General de las Naciones Unidas en el sentido de la conveniencia de convocación de una Conferencia Internacional sobre la Financiación del Desarrollo, tema que, como se sabe, será considerado en el 47 Período de Sesiones de la Asamblea, por iniciativa del Grupo de los 77.

Cabe recordar que ya en el Acta Final de la UNCTAD VII se había dejado consignado el deseo de muchos estados miembros de propiciar una Conferencia Internacional sobre temas financieros y monetarios.

Otro asunto que sigue siendo de especial interés para los países en desarrollo es el de los productos básicos. Los graves problemas que afectan a este sector lejos de



solucionarse o aliviarse, sufrieron un fuerte agravamiento en la década de los ochenta. La UNCTAD VIII es una nueva oportunidad para examinar detalladamente la situación y perspectivas de los productos básicos y para establecer un consenso acerca de la necesidad de una política internacional sobre productos básicos fortalecida y efectiva para la década de los noventa, incluyendo un mayor y mejor uso del Fondo Común. Al respecto, debería examinarse la propuesta de nuestra Reunión de Coordinación Latinoamericana en el sentido de convocar a un período extraordinario de sesiones de la Junta de Comercio y Desarrollo dedicado a este tema.

Varios de los Estados miembros del SELA son pequeños países insulares de la subregión del Caribe y no debe olvidarse en la UNCTAD VIII que los problemas particulares de estos países, al igual que los de los países sin litoral y de los países menos adelantados, continúan requiriendo una atención especial por parte de la comunidad internacional. Así fue considerado en la UNCTAD VII y está en vigencia la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Cuarto Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, al afirmar que «Los problemas de los países en desarrollo, sin litoral e insulares exigen atención especial. Es necesario adoptar medidas para eliminar los obstáculos que representan para su desarrollo los problemas singulares de transporte y comunicaciones que experimentan sus limitados mercados internos y su alto grado de vulnerabilidad frente a los daños ambientales y los desastres naturales».

De igual forma deberán encontrarse nuevas fórmulas para revitalizar en la UNCTAD los temas de la transferencia de tecnología, el transporte y la cooperación económica entre países en desarrollo.

Finalmente, es importante recordar que en la Declaración adoptada por la Junta de Comercio y Desarrollo en 1989 con motivo de la conmemoración del XXV Aniversario de la UNCTAD, todos los Estados Miembros no sólo reafirmaron el mandato de esta organización, sino que se comprometieron solemnemente a fortalecerla y darle todo el apoyo político requerido. Sería muy útil que, para apoyar los debates que tengan lugar en los próximos días sobre este tema, este importante documento sirva de referencia e inspiración.

El SELA, a lo largo de más de quince años de existencia, ha adquirido una rica experiencia de coordinación y colaboración con la UNCTAD, lo que le ha permitido mejorar y ampliar el servicio que debe prestar por mandato de los gobiernos de la región. De ahí que en el ámbito de las principales funciones de la UNCTAD, la De-

claración de Caracas propone que exista una creciente y más fecunda colaboración entre organismos internacionales, regionales y subregionales. Al decir esto, es un grato deber que cumpla en expresar nuestro agradecimiento a la Secretaría de la UNCTAD por la estrecha y fértil relación de trabajo que hemos logrado y que, con toda certeza, deberemos profundizar en los años venideros.

La Reunión de Coordinación Latinoamericana previa a la UNCTAD VIII identificó propuestas específicas para los diferentes temas incluidos en la agenda de la Conferencia. Consideramos que una respuesta favorable a dichos planteamientos habrá de significar un estímulo sin precedente a la cooperación económica internacional para el desarrollo.