

# ***La búsqueda de un programa integrado de materias primas<sup>1</sup>***

Hulugalle, L.

---

**L. Hulugalle:** Senior Officer (Special Proyects) Comodities Division. UNCTAD.

---

## ***La Racionalidad del Programa***

El Programa Integrado de materias primas fue formulado originalmente por UNCTAD como respuesta al Programa de Acción sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional que, **inter-alia**, requería un completo programa integrado de medidas relativas a las materias de exportación de interés para los países en desarrollo. Subsecuentemente, la presión ejercida por los países en desarrollo ha dado como resultado el Programa Integrado, al cual se le ha otorgado un lugar de prominencia en todas las discusiones de las relaciones económicas internacionales.

No es artificial enfatizar que los cambios estructurales que gobernarán el comercio en materias primas deben ser el pilar fundamental de un Nuevo Orden Económico Internacional. Los países en desarrollo son crucialmente dependientes del comercio en materias primas para conseguir el grueso de sus ganancias de exportación. Cerca de dos tercios del total de las ganancias de exportación de los países en desarrollo provienen de la venta de materias primas, incluyendo el petróleo. Esta dependencia es considerablemente mayor para un gran número de países. La disponibilidad de ganancias provenientes de las materias primas, en niveles adecuados, es un factor vital en su habilidad para importar capital y otros bienes para lograr tasas satisfactorias de desarrollo económico. Si el sector de los bienes primarios se reduce y se inclina hacia la inestabilidad e inseguridad, los esfuerzos de desarrollo de los países en desarrollo inevitablemente serán socavados.

A lo largo del período de post-guerra, sin embargo, el sector de bienes primarios ha sido un área importante de debilidad en el sistema económico internacional. No ha sido adecuadamente sustentador del proceso de desarrollo. Los mercados de varios bienes primarios de interés para los países en desarrollo han estado sujetos a una inestabilidad sustancial de precios (Ver Tabla); esta inestabilidad ha

---

<sup>1</sup>Los puntos de vista expresados en este trabajo son personales y no necesariamente representan los del secretariado de UNCTAD.

umentado enormemente en los setenta. Muchos países productores han quedado sin protección de los efectos de repentinos cambios en la balanza de oferta y demanda de bienes particulares. Fluctuaciones substanciales en precios y ganancias, a menudo acentuadas por las actividades especulativas en los más importantes centros de comercio, han probado ser dañinas a los intereses económicos de muchos países en desarrollo. Estas han tendido a desestabilizar la inversión en la producción de bienes, lo que tuvo como consecuencia una asignación equivocada de recursos a través de recurrentes déficits seguidos por excedentes, agravaron las tendencias inflacionarias y resultaron en la pérdida de mercados de productos naturales que enfrentan a la competencia de los materiales sintéticos.

Una debilidad más básica surgida de los mercados de bienes sin regulación fue la tendencia desfavorable de los precios de muchos bienes de interés para los países en desarrollo en relación a los precios de los bienes manufacturados en el comercio mundial. Esto, a su vez, implicó un deterioro de los términos de intercambio de los países en desarrollo fuertemente dependientes de los bienes primarios para sus ganancias de exportación, y una declinación en su capacidad de importación. Si el poder de compra de los precios de bienes de importación hubiera permanecido al nivel de los de la mitad de los 50, por ejemplo, las ganancias externas de intercambio de los países en desarrollo, no productores de petróleo habrían sido de unos 23 mil millones de dólares mayores que las que realmente obtuvieron.

Desde el surgimiento de la crisis en la economía mundial en 1972, el efecto de debilidad en el sector de bienes es mucho más serio. Inadecuados precios de exportación provenientes de la operación normal de las fuerzas de mercado y enormes aumentos de los precios de las importaciones esenciales han conducido a un agudo deterioro en el comercio exterior de los países en desarrollo no productores de petróleo. La suma de pagos deficitarios de los países en desarrollo no productores de petróleo fue de unos 45 mil millones de dólares en 1975 y de 30 mil millones de dólares en 1976 y hay indicaciones de que estos importantes déficits continuarán. Un importante número de países en desarrollo se enfrentan con enormes déficits de pagos externos y a un rápidamente creciente gravamen de la deuda. No es concebible ninguna solución viable a largo plazo a sus problemas en la ausencia de la regulación de las fuerzas del mercado la cual impartiría fortaleza y estabilidad a los mercados de bienes y proveería de un crecimiento suficiente de las ganancias externas de intercambio de los países en desarrollo.

Aproximaciones al problema en el pasado que han insigneemente fracasado en arrojar resultados adecuados, han estado basadas en la presunción que el problema de los bienes era esencialmente uno que concernía a algunos pocos bienes aislados para preocuparse de ellos en circunstancias excepcionales. Más aún las negociaciones internacionales para mitigar los serios desbalances del mercado fueron consideradas en términos de estrechos intereses comerciales.

**TABLA**  
**INESTABILIDAD DE PRECIOS DE BIENES PRIMARIOS SELECCIONADOS**  
**Y TENDENCIAS DE PRECIOS EN TÉRMINOS REALES (1950-1973)**

	Índice de Inestabilidad 1953-1973 <sup>a</sup> Por ciento	Tendencia de precios en términos reales 1952-1972 <sup>b</sup> Por ciento Por año	Exportaciones de los países en desarrollo Promedio 1972-1974 Millones de dólares
Azúcar	33,4	0,1	3.718
Cocoa	23,4	-3,7	1.061
Cobre	21,5	+2,6	3.702
Sisal	18,0	-2,2	181
Café	17,0	-4,9	3.805
Goma	13,2	-4,1	1.667
Yute	11,9	-0,4	229
Algodón	8,2	-1,3	2.396
Estaño	7,9	+2,7	882
Té	6,2	-2,5	622

Fuente: UNCTAD y otras.

- El índice de inestabilidad es el promedio entre el período de diferencia entre las observaciones anuales y los valores de las tendencias calculadas, expresados como porcentajes del valor de la tendencia.
- Las tendencias de precios en términos reales han sido calculadas reduciendo los valores unitarios de las exportaciones de los países en desarrollo (o del mundo) por el índice de los NU de valores unitarios de exportaciones de bienes manufacturados. Los valores anuales promedio del cambio, se calculan de los valores de las tendencias.

El programa integrado, por otra parte, está fundado en la presunción de que hay problemas comunes relativos a un amplio margen de bienes. Es necesario acercarse a las soluciones de una manera amplia e integrada dentro del marco de técnicas y objetivos acordados y en un período de negociación tal en el cual haya un ataque efectivo al problema de los bienes en general.

### ***Elementos Esenciales del Programa***

Aunque el programa integrado, como fuera concebido y más tarde elaborado y ampliado en numerosos estudios, fue diseñado para dar lugar a una reestructuración importante de los sectores de bienes de los países en desarrollo, el foco ha estado en el problema de los precios, el cual es común a muchos bienes. La

organización de mercados internacionales de bienes es el centro del programa. La intervención en el funcionamiento de los mercados de bienes para controlar las fluctuaciones a corto plazo y asegurar precios remunerativos es visualizada como la regla general aplicable a un gran número de mercados de bienes.

Dos elementos fundamentales se propusieron para lograr los objetivos de precios del programa. Primero, el establecimiento y operación de una serie de acuerdos internacionales sobre bienes que cubrieron los principales bienes primarios exportados desde los países en desarrollo; un margen negociado de precios que pueda ser revisado regularmente de tal manera que los precios mínimos se mantengan en niveles que tengan una apropiada relación a la inflación mundial; y reservas, combinados con otras medidas, para defender el margen negociado de precios. Se propusieron 10 bienes, café, cacao, té, azúcar, fibras duras, yute, algodón, caucho, cobre y estaño como el núcleo de bienes para los cuales deberían ser negociados ciertos acuerdos. Para cada uno de los diez bienes se propusieron reservas internacionales financiadas como el instrumento principal para el manejo de los mercados. Los esquemas de reservas tenían la ventaja de que ellos proveían beneficios tanto a los países en desarrollo como a los países desarrollados. El programa integrado estaba basado en la presunción de que reservas financiadas internacionales eran esenciales si se iban a establecer acuerdos. Las reservas inevitablemente surgen si los precios van a ser protegidos en períodos de superhábit y si se necesita mantenerlos internacionalmente o nacionalmente (incluso si hay acuerdos basados en cuotas de exportación). Si van a ser mantenidos y financiados nacionalmente el gravamen es demasiado alto para ser soportado por muchos países productores en desarrollo y su voluntad para establecer acuerdos disminuye. Si los acuerdos son para tener el apoyo de los países importadores desarrollados las reservas son esenciales ya que sólo la disponibilidad física de reservas puede defender el techo de los precios y proveer acceso a los suministros en períodos de escasez.

El segundo elemento propuesto fue el establecimiento de un fondo común para apuntalar, sostener y apoyar el sistema de acuerdos de bienes mediante la provisión de financiamiento para las reservas. La propuesta del Secretariado de UNCTAD fue de un fondo de 6 mil millones de dólares de los cuales 2 mil millones serían conseguidos mediante la suscripción (de los cuales mil millones serían pagados inicialmente) y los restantes 4 mil millones serían obtenidos en calidad de préstamo de diferentes fuentes. La cuestión del fondo común como fuente de financiamiento fue de que permitiría adelantar la negociación de esquemas internacionales de reserva sin impedimento a causa de la seguridad de una fuente

de financiamiento adecuada y rápidamente disponible; permitiría economías financieras en comparación con el financiamiento separado de reservas individuales ya que las fluctuaciones de precios eran hasta cierto punto compensatorias; permitiría que los costos de financiamiento de acuerdos sobre bienes fueran más equitativamente compartidos entre los países productores y consumidores; permitiría préstamos en mejores términos en los mercados de capital de lo que podrían los esquemas individuales de reserva al combinar y reducir los riesgos; y jugaría un importante rol catalítico al estimular nuevos acuerdos sobre bienes.

El fondo común fue concebido como el elemento fundamental del programa. Se consideró que un fondo financieramente bien dotado era instrumento indispensable para implementar el programa. En la ausencia de un fondo común el programa perdería mucho de su esencia y sería otro esfuerzo no significativamente diferente de acercamientos pasados.

### ***Negociación del Programa***

El programa integrado ha estado en el foco de atención de UNCTAD desde la segunda mitad de 1974. Ha sido materia de análisis, estudio e intensa discusión. La primera fase de consideración intergubernamental del programa culminó en la cuarta sesión de UNCTAD celebrada en mayo de 1976. La conferencia adoptó una resolución por consenso sobre el programa integrado de materias primas (resolución 93 (IV)). Las provisiones fundamentales de la resolución señalaban una acción continua en la negociación del fondo común y en las negociaciones sobre productos individuales.

Desde la Conferencia de Nairobi han habido una serie de reuniones sobre el fondo común (incluyendo una Conferencia de Negociación) y sobre bienes individuales. Se ha logrado un pequeño progreso en la implementación del fondo común hasta el momento. Sin embargo ha sido un período de intenso examen de las materias y los gobiernos están alcanzando la etapa cuando parecen estar listos para negociar sobre materias substantivas.

El lento progreso de las negociaciones refleja el hecho de que no hay una aceptación universal de la filosofía básica fundamental del programa integrado. Mientras los países desarrollados aceptan los principios de apoyo a los precios en los mercados domésticos de bienes, no hay tal aceptación en lo que respecta a los mercados internacionales de bienes. La operación de mercados sin regulación

produjo una era de abundantes abastecimientos de materias primas baratas explotadas hasta un punto significativo a través de las desembarazadas actividades de las corporaciones transnacionales. De tal manera existe una profunda resistencia a la intervención en mercados de bienes por temor a que aliente precios administrados burocráticamente en los mercados mundiales de bienes, y que eleve los precios a largo plazo y transfiriera recursos a los países en desarrollo.

La actitud de los más importantes países desarrollados hacia el fondo común refleja esta ausencia de aceptación general de la deseabilidad del desarrollo de un programa amplio de apoyo a los precios y estabilización de los bienes primarios. En el mejor de los casos hay un reconocimiento de que podría haber causa para estabilizar los precios alrededor de tendencias de largo plazo en bienes específicos para ser tratados caso por caso. La posición de los países desarrollados sin embargo ha evolucionado considerablemente durante el pasado año. Hay un mayor reconocimiento de que la reducción de las fluctuaciones de precios de los bienes a través de stocks de reservas podía beneficiar a los países consumidores al reducir las presiones inflacionarias y los déficits de balanza de pago resultantes de repentinos movimientos de precios ascendentes. Estos efectos conducen a medidas restrictivas que tienen efectos significativamente negativos sobre el empleo y la producción total y envuelven costos substanciales a la economía de los países desarrollados.

En la Conferencia sobre Cooperación Económica Internacional hubo acuerdo de que el fondo común debería ser establecido como una nueva entidad para servir como el instrumento clave para lograr los objetivos acordados del programa integrado; y que los detalles serían negociados en UNCTAD. Una próxima Conferencia de Negociación sobre el fondo común está programada para ser celebrada en noviembre de 1977.

Las materias básicas relativas al fondo común tienen todavía que ser resueltas. Los acercamientos de los países en desarrollo y desarrollados divergen ampliamente. La posición de los países en desarrollo es que el fondo común debería ser una fuente de recursos a través de contribuciones de capital y préstamos con la capacidad de reunir los requerimientos financieros de acuerdos individuales. El acercamiento alternativo, que lo favorecen los países más importantes del mundo industrializado, es que el fondo común debería esencialmente ser un arreglo de combinación de intereses. Cada acuerdo debería generar la masa de fondos requeridos y prestados del fondo común. Los fondos de acuerdos individuales

serían reunidos para obtener los beneficios de la neutralización en los movimientos de los precios. Los recursos del fondo común serían pequeños.

Serías negociaciones sobre bienes individuales es posible que sean dilatadas hasta que haya acuerdo en el tipo de fondo común a ser establecido. Las decisiones sobre el fondo tendrán una profunda influencia en las negociaciones de bienes individuales. En la ausencia de un fondo común como fuente principal de financiamiento la contracción financiera al establecimiento de acuerdos sobre bienes permanecería. La cantidad de acuerdos que podrían ser establecidos bajo estas condiciones estaría limitado ya que el gravamen financiero de la estabilización de bienes para los países productores en desarrollo sería demasiado alto. Aunque el establecimiento de un modesto fondo común permitiría progresos en relación al asunto de los bienes, las esperanzas para establecer un nuevo orden que gobierne el comercio de bienes en un amplio frente, a través del programa integrado, no sería factible.