

LOS PROBLEMAS DE LOS PRODUCTOS BASICOS Y DEL TRANSPORTE MARITIMO

Hugo Cubillos Bravo*

Director General para Asuntos Económicos
del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile

Tienen mucha razón los que temen que la Tercera UNCTAD en Santiago pueda ser otro fracaso de la comunidad internacional para eliminar el subdesarrollo. Ello se puede desprender del análisis de cada uno de los temas que se discutirán en la Conferencia. No solamente por el contenido técnico de ellos y su relación con los distintos criterios para resolverlos, sino principalmente por un factor fundamental que ha sido denunciado ya en múltiples ocasiones: la falta de voluntad política del mundo próspero para ofrecer un cambio total en las relaciones económicas mundiales.

Esto es válido para los problemas derivados del comercio de manufacturas, de la transferencia de tecnología, del financiamiento y, por supuesto también, para los problemas que se presentan en la comercialización de los productos básicos de los países en desarrollo y en el monopolio y prácticas existentes en el comercio del transporte marítimo.

La falta de voluntad política de los países capitalistas para entregar soluciones prácticas al fenómeno del subdesarrollo contemporáneo es la causa principal del fracaso de todas las reuniones económicas internacionales en que se han abordado estos problemas. Se hizo presente en Ginebra 1964, en Nueva Delhi en 1968 y, a menos que ocurra algo imprevisible, esa falta de voluntad política podría hacer fracasar también la tercera UNCTAD en San-

tiago. Una solución a la gran variedad de problemas que presenta la comercialización de los productos básicos de los países en desarrollo y el término de las prácticas monopólicas imperantes en el transporte marítimo requieren un enfoque conceptual totalmente nuevo, desprovisto del egoísmo capitalista que se reflejó y se refleja en el colonialismo, en el neocolonialismo y en la dependencia. Tendría que cambiar la filosofía que pone los intereses de la sociedad afluyente por sobre las necesidades de más de las dos terceras partes de la humanidad. En otras palabras, para erradicar el subdesarrollo y los problemas que lo conforman, es necesario terminar con la explotación del hombre por el hombre. La tercera UNCTAD es un nuevo "test" a la voluntad política del mundo próspero y a la fuerza de lucha y de cohesión de los pueblos del Tercer Mundo. Esta es la perspectiva desde la cual analizaremos los problemas de los productos básicos y los del transporte marítimo, incluidos en la agenda de la tercera UNCTAD.

1. Los problemas de los productos básicos

Desde la revolución industrial de fines del siglo pasado los países desarrollados han tendido —en forma cada vez más precisa— a controlar el comercio internacional de materias primas, impulsados por su necesidad de tener mercados abastecedores seguros y baratos. Los colonizadores europeos resolvie-

* Las opiniones contenidas en este trabajo reflejan solamente el pensamiento del autor y no comprometen en ningún caso la posición del Gobierno de Chile.

ron fácilmente el problema, asegurándose un abastecimiento eficiente desde sus colonias africanas y asiáticas. Estados Unidos, por su parte, se surtía cómodamente desde América Latina, con la ventaja de tener en su propio territorio una gran variedad de productos básicos. No había obstáculos, en consecuencia, para que las grandes potencias impulsaran su industrialización en forma acelerada, a costa de las colonias de África y Asia y de la dependencia absoluta de América Latina.

La situación se mantuvo incambiada durante todo este siglo, hasta el término de la segunda guerra mundial. La Conferencia de la Habana en 1947 y la creación del GATT dieron en cierto modo respaldo a la injusta situación prevaleciente en el comercio mundial. Los intereses de los países subdesarrollados fueron ignorados.

Con la creación del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas se hicieron sólo débiles intentos por llevar algún remedio a la difícil situación de los países subdesarrollados cuyo comercio e ingresos dependían fundamentalmente de la comercialización de sus productos básicos. El Consejo sufría de los mismos defectos que la Organización de las Naciones Unidas. Solamente encontraban solución aquellos problemas que las grandes potencias tenían interés en resolver. Y éste no era el caso de los productos básicos. Por el contrario, para los países industriales era y sigue siendo importante mantener el comercio de productos básicos bajo una gran anarquía, o bajo su control más absoluto.

La situación se mantenía en 1964 durante la primera UNCTAD y hasta hoy no ha cambiado. Más aún, se ha agravado a medida que surgen nuevas tecnologías destinadas a sustituir el uso de productos naturales. Los países desarrollados de economía de mercado protegen sus intereses por medio de políticas cada vez más rígidas, con lo cual perjudican en la misma medida las posibilidades de crecimiento de los países de la periferia.

En lo que se refiere a precios, la tendencia a la baja ha sido manifiesta y cada vez que el precio de un producto básico determinado ha subido por sobre ciertos límites, la reacción inmediata de los países industrializados ha sido la de poner en ejecución medidas para "normalizar" la situación. Fue así, por ejemplo, durante el año 1966 cuando el precio del cobre se elevó por sobre los 60 centavos de dólar la libra. De inmediato se movilizaron los

intereses de los Estados Unidos hasta el punto de que un Senador de ese país solicitó oficialmente al Presidente Johnson la convocatoria a una Conferencia Mundial sobre el Cobre. Se pretendió iniciar una acción similar a la que se produjo durante la Guerra de Corea cuando los Estados Unidos impusieron una Conferencia Mundial de Materias Primas con el objeto de controlar el precio de productos básicos de su interés, entre ellos el cobre.

La posición tradicional de los países industrializados en materia de precios es que éstos deben ser remuneradores para los productores y equitativos para los consumidores. Con la mención de "equitativos", se están protegiendo automáticamente puesto que la equitatividad es un elemento subjetivo que tendrá que variar de acuerdo a los intereses de los consumidores. Los países en desarrollo no han podido imponer el criterio de que el elemento "remunerador" de los precios debe relacionarse con la seguridad de ingresos crecientes para financiar sus planes nacionales de desarrollo. Este concepto ha sido propuesto tanto en las Conferencias de UNCTAD como en su Comisión de Productos Básicos y ha sido invariablemente rechazado. Es aquí, en la esfera de los productos básicos, donde se manifiesta en forma muy concreta la falta de voluntad política de los países industriales para cambiar las reglas del juego en favor de los países pobres.

Por otra parte, los países capitalistas sostienen que los precios de los productos básicos se regulan en el mercado mundial mediante la ley de la oferta y la demanda. Aún cuando no creemos en la validez del libre juego del mercado de los productos básicos para solucionar los problemas del subdesarrollo, es necesario expresar, además, que la afirmación de los países capitalistas no es efectiva. Son ellos mismos los que han impedido el libre juego de la oferta y la demanda en el mercado mundial mediante regulaciones internas que llevan a que las transacciones que se hacen en aquél sean meramente residuales.

Todo esto se ha visto agravado con el deterioro en los términos de intercambio. Es decir, mientras los precios de los productos básicos tienden persistentemente a la baja, los precios de las manufacturas mantienen un ritmo constante de aumento, lo que hace mucho más difícil un desarrollo económico satisfactorio en los países atrasados, particularmente si se consideran sus necesidades crecientes de bienes

de capital para su industrialización. Es así como estos pueblos han debido recurrir invariablemente a la asistencia financiera externa, lo que en lugar de fortalecerlos los ha hecho cada vez más dependientes. Tal vez la relación de los términos del intercambio sea hoy día la llave más poderosa de los países capitalistas para mantener su dominio económico y a veces político sobre los pueblos del Tercer Mundo.

Pero no todas las dificultades residen en los precios de los productos básicos. Está también la mecánica de los aranceles que aplican los países capitalistas industrializados cuando quieren poner freno al ingreso de ciertos productos básicos a sus mercados. Ha sido una tenaz lucha la de los países en desarrollo, tanto en el seno de UNCTAD como en otros foros internacionales, para obtener un mejor "acceso" de sus productos básicos en los mercados del mundo desarrollado. Sin embargo la negativa ha sido constante. Más aún, ni siquiera ha sido posible mantener el "statu quo", es decir, conseguir que los países industrializados no apliquen nuevas tarifas proteccionistas a las importaciones de productos básicos procedentes de los países en desarrollo.

Tampoco se ha podido hasta ahora obtener que esos países no apliquen impuestos fiscales internos a ciertos productos básicos nuestros cuyo consumo tiende a crecer en sus mercados.

Los países en desarrollo han venido proponiendo en UNCTAD que cuando sus productos compiten con la producción interna de los países desarrollados, ellos tengan derecho, en sus mercados, a un porcentaje determinado del consumo de dichos productos. En cualquier caso, debería reservarse a la producción de nuestros países una proporción importante de todo incremento de la demanda interna de productos primarios en los países desarrollados. Este planteamiento tampoco ha sido escuchado y, por el contrario, los países industrializados han estado fomentando permanentemente producciones antieconómicas de artículos que normalmente compraban en los países en desarrollo.

Muchos otros temas deberá abordar la discusión sobre productos básicos en la tercera UNCTAD de Santiago, tales como los de la producción de productos sucedáneos y sintéticos en los países desarrollados que compiten con nuestros productos naturales, un posible programa de diversificación de la producción en los países productores de materias primas, la financiación complementaria, etc. Sin em-

bargo, esos temas y todos los demás relativos a los productos básicos seguirán siendo discutidos por mucho tiempo mientras no cambie la actitud negativa de los países industrializados frente a las proposiciones que se les hacen.

Lo lamentable de esta actitud es que no tiene en cuenta en ningún momento que el comercio de productos básicos es el más importante para los países del Tercer Mundo, pues de él dependen sus ingresos para impulsar su desarrollo. Si la falta de voluntad política se mantiene por parte de los países capitalistas industrializados, no cabe duda que su intención no es otra que la de mantener sometidos a sus dictados a los pueblos del Tercer Mundo. Cabe preguntarse, entonces, si la UNCTAD III no es la oportunidad para que el Tercer Mundo adopte decisiones más de acuerdo con la gravedad real de la situación a que nos vemos confrontados.

2. El transporte marítimo

Si los problemas de los productos básicos adquieren caracteres dramáticos por el significado que éstos tienen para la economía global de los países en desarrollo —ya que representan un 80% de sus exportaciones en términos generales—, el transporte marítimo es un factor que hace aún más difícil esa situación. En efecto, se calcula que el comercio se recarga entre un 15% y un 20% como consecuencia de las tarifas de fletes que deben pagar los productos para ser transportados desde el lugar de origen al de destino. Los países en desarrollo dependen de las flotas mercantes extranjeras para más de un 90% del transporte de sus exportaciones e importaciones.

Aquí ya no se trata solamente de obtener mejores condiciones de parte de los países industrializados sino que, al mismo tiempo, es necesario enfrentarse resueltamente a un monopolio mundial en manos de unos pocos países industrializados. Nuestros países son generalmente las víctimas del "negocio" del transporte marítimo y tienen que someterse a tarifas y reglamentaciones que les son impuestas por las grandes Conferencias navieras.

Solamente después de la primera UNCTAD en Ginebra, los países en desarrollo comenzaron a preocuparse seriamente de este problema que constituye un fuerte drenaje a sus escasas divisas. De acuerdo a estimaciones hechas por **The Economist**, ellos pagaron a los países desarrollados, en 1961, por con-



Dependencia en los fletes

cepto de fletes la suma de 4.700 millones de dólares. La importancia de esta cifra puede apreciarse comparándola con el total de sus importaciones y exportaciones que ascendieron el mismo año a 23.600 millones de dólares y 23.000 millones de dólares, respectivamente.

En su confrontación en UNCTAD con los países desarrollados de economía de mercado, los países del Tercer Mundo han puesto énfasis en cuatro objetivos principales.

El primero de ellos consiste en tener alguna influencia en la estructuración de los fletes, lo que hasta ahora se hace dentro del secreto inviolable de las Conferencias navieras, con criterios que no ha sido posible llegar a determinar, pero que en muchos casos envuelven una discriminación entre los diferentes usuarios. Para llegar a tener esa influencia los países en desarrollo han solicitado el acceso de sus flotas mercantes a las Conferencias navieras que sirven sus rutas comerciales. Igualmente han

hecho esfuerzos para que se establezcan mecanismos de consulta efectivos entre sus marinas mercantes, sus gobiernos y las Conferencias marítimas.

El segundo objetivo es establecer o fomentar sus marinas mercantes nacionales. Esto podría obtenerse por dos caminos principales: mediante la aceptación, por parte de las potencias navieras, que los países en desarrollo otorguen asistencia a sus flotas mercantes, incluyendo la reserva de carga; y facilitando la compra de naves en condiciones de financiamiento más liberales. La necesidad de fomentar la expansión de sus marinas mercantes tiene una gran justificación para los países subdesarrollados. Es una costumbre establecida el que los países desarrollados compren sobre base FOB¹ y vendan sus mercaderías a los países en desarrollo en términos CIF². Esto otorga a los países industrializados la posibilidad de imponer el transporte en la línea o nave que más les convenga. Generalmente será una nave de la nacionalidad del país desarrollado y, en consecuencia, el ingreso por concepto de transporte y seguro tendrá su efecto favorable en su balanza de pagos y nó en la del país en desarrollo con el cual esté operando.

El tercer objetivo básico se refiere al cambio de la actual legislación internacional sobre transporte marítimo que es absolutamente desfavorable para los países en desarrollo. Esta legislación fue elaborada cuando nuestros países no tenían ninguna participación ni posibilidad alguna de hacer oír sus opiniones y necesidades. Así por ejemplo, las reglas relativas a los conocimientos de embarque fueron elaboradas en la Convención de Bruselas de 1928, más conocidas como Reglas de la Haya. Estas reglas hacen recaer una fuerte proporción de responsabilidad en el usuario y muy poca en el naviero en caso de que la mercadería sufra daño o pérdida en el trayecto.

El cuarto objetivo recoge la aspiración de los países en desarrollo a participar en el transporte del comercio generado por ellos mismos, lo que es evidentemente de toda justicia. No aspiran necesariamente a participar en las conferencias intermedias teniendo en cuenta sus escasos recursos.

Estos cuatro objetivos principales han sido denegados en UNCTAD por los países industrializados y es sumamente difícil que la situación pueda

¹ Valor del producto puesto a bordo del buque.

² Valor del producto a su llegada al puerto de destino, incluidos los costos de flete y seguro.

cambiar. Quizás donde la tercera UNCTAD pudiese lograr un progreso importante es en la revisión de la legislación internacional en materia de transporte marítimo. Este sería un enorme paso adelante, pues incluye la posibilidad de cambiar las reglas del juego en lo que se refiere a la conducta de las Conferencias navieras. Actualmente los países en desarrollo opinan que la reglamentación por la cual se rigen las Conferencias debe ser cambiada, por serle absolutamente adversa jurídica y económicamente. Lamentablemente ya ha surgido una primera línea de resistencia. Las potencias navieras elaboraron en Tokio en 1971 un código de conducta que deja totalmente al margen las opiniones e intereses de los países del Tercer Mundo. Estos han reaccionado y han comenzado a elaborar un código de conducta que contemple sus intereses, y tratarán de imponerlo en la tercera UNCTAD.

En lo que se refiere al reconocimiento del derecho para aplicar reservas de carga, la situación es en extremo difícil, a pesar de que las flotas de los países industrializados nacieron y crecieron bajo el signo del proteccionismo más absoluto. Incluso hoy mismo algunos países industrializados aplican ciertas medidas de asistencia a sus flotas mercantes, como es el caso de los Estados Unidos de América. Sin embargo, lo que es aceptable para las naciones poderosas constituye delito cuando esas medidas similares son puestas en práctica por los países del Tercer Mundo. En este aspecto es donde se revela en forma más palpable la decisión política de las potencias navieras de no dejar escapar este gran "negocio" de sus manos. Cuando Chile y otros países en desarrollo han puesto en práctica sus leyes sobre reserva de carga, de inmediato se han hecho sentir las presiones sobre los gobiernos, sobre los usuarios y sobre las propias líneas navieras del país subdesarrollado de que se trate. Lo más grave frente a esta posición política tan rígida de los países navieros industrializados, es que los países del Tercer Mundo no han adoptado una actitud política de rechazo igualmente firme y que las réplicas a las presiones se hacen en forma aislada e individual. Lo que debemos hacer es elaborar una política conjunta de rechazo y de denuncia en todos los foros apropiados. Los países subdesarrollados tienen la obligación de romper el monopolio del comercio marítimo, pero no lo lograrán en forma desarticulada. Esta reunión de la tercera UNCTAD en Santiago es una

buena oportunidad para que el Grupo de "los 77" inicie una acción a nivel mundial a fin de terminar con los efectos negativos que significa la dependencia del transporte marítimo extranjero.

En el fondo, los países subdesarrollados deben comprender que una acción conjunta y coordinada es la única forma de romper intereses de la magnitud de los que defienden hoy día los países industrializados. Esto es válido tanto para los transportes marítimos como para los productos básicos, para el comercio de manufacturas y semimanufacturas, para la transferencia de tecnología, para el volumen y modalidades del financiamiento del desarrollo económico de los países de la periferia, etc. Cada paso que se dé tiene que estar configurado dentro de una política común del Grupo de los 77, orientada por propósitos y objetivos muy concretos.

Es de esperar que durante la tercera UNCTAD de Santiago el Grupo de los 77 pueda fortalecer su acción política presentando un frente unido en cada una de las dificultades que se encuentren, para hacer efectivas las proposiciones que se presentarán como consecuencia de los acuerdos logrados en la última reunión de los 77 a nivel ministerial en Lima. Si somos capaces de mantener esos acuerdos, habremos dado un paso efectivo hacia la solución de los problemas del subdesarrollo. Pero, por el contrario, si nuestra actitud es débil y condescendiente, si aceptamos la imposición de los criterios paternalistas del pasado y si no sabemos resolver políticamente nuestra conducta del presente, no se habrán equivocado aquellos que vaticinan un nuevo fracaso de la UNCTAD.



es confiabilidad