

LA AGENDA ECONOMICA MULTILATERAL EN EL MARCO DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS

R.S. SERSALE DE CERISANO (Miembro del cuerpo permanente del Servicio Exterior de la Nación a cargo de los temas económicos ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, el ECOSOC y sus órganos relacionados en Nueva York)

El objetivo principal de este artículo es intentar describir, en forma sintética, el actual escenario económico internacional y como el mismo se refleja en la agenda económica multilateral de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) y el Consejo Económico y Social (ECOSOC) y demás órganos del sistema económico con sede en Nueva York. En ese contexto, se analizará cual debiera ser el enfoque de la Argentina para que los términos de referencia de esa agenda incluyan la problemática que afecta a su crecimiento y desarrollo económico. De esa manera, se pretende orientar las discusiones de política económica y las actividades operacionales en favor de temas concretos de su interés.

Para optimizar el uso de los recursos del sistema económico de las Naciones Unidas es necesario partir de un supuesto que condiciona el enfoque de esa política económica multilateral que el país pretende tener. Esto es, que tipo de país es la Argentina en lo económico y a partir de esta concepción como ello se va a reflejar en su política económica multilateral en un ámbito tan específico y con modalidades de trabajo particulares como son el sector económico de la Asamblea General y los diferentes órganos, organizaciones y programas que lo componen. Para hacer una definición muy breve, se parte de la base que la Argentina es un país en desarrollo, con características de tipo estructural que limitan su crecimiento económico y su desarrollo armónico y que, en algunos casos, estas características son comunes a nivel regional. A ello se agrega que se está llevando un proceso de reformas basado en la redefinición y en la disminución de la participación del sector público en el PBI orientado a que los diversos agentes económicos restablezcan los equilibrios macroeconómicos clásicos. Es a partir de esa realidad nacional que es posible construir una adecuada inserción en el actual esquema de las relaciones económicas multilaterales.

Dicho ello, el trabajo se dividirá en dos partes. Por una parte, se intenta una síntesis de las perspectivas de corto plazo de la economía mundial. A partir de ahí se analiza la conformación de la agenda económica multilateral dependiente de la AGNU/ECOSOC incluyendo los diferentes enfoques que la condicionan. Ello nos permitirá analizar desde una óptica predeterminada, la conformación de esa agenda, sus términos de referencia y el enfoque necesario para que la misma incluya en forma adecuada los intereses del tipo de país que se ha definido.

A) Perspectiva de corto plazo y temas cruciales para la economía mundial:

Un análisis de las tendencias de corto plazo de la economía mundial para 1992 confirma que el centro del debate económico continúa pasando por como lograr niveles adecuados de crecimiento y desarrollo económico tanto en el mundo desarrollado como en el en desarrollo. Los principales indicadores (1) para 1992 señalan lo siguiente:

- crecimiento de la economía mundial: 1,5%

- recesión en las principales economías de los países desarrollados (con excepción de Japón y Alemania aunque deberán hacer algún ajuste con el fin de frenar la suba en los niveles de los precios internos).

- en el caso de los Estados Unidos de América, se estima un crecimiento de un 2,2% a partir de una reactivación que debería ser resultado de las políticas monetarias que mantienen bajas las tasas de interés y un tipo de cambio que permite al dólar mantener cierto grado de competitividad ante las otras monedas.

- profundización de las crisis de los países del Este europeo (con la excepción de Hungría), lo cual demora las expectativas de actuar a través de la demanda en la reactivación del comercio mundial y en el campo de las inversiones.

- el crecimiento económico de los países en desarrollo previsto es de 3,5% . El mismo es bajo si se tiene en cuenta que se parte de los niveles mas bajos de PBI de los últimos 15 años y es una cifra marginal por encima de la cifra obtenida los dos últimos años (que no significó mejores perspectivas) y no muy por encima de la tasa de crecimiento demográfico. No se analiza el caso de los países del sudeste asiático, India y China que han tenido tasas de crecimiento superiores.

- en el caso específico de los países en desarrollo fuertemente endeudados se prevee un crecimiento del 3% .

En el caso particular de la Argentina, México, Venezuela y Chile hubo, y se estima que continuará manifestándose una recuperación del crecimiento económico. No obstante, el marco general de estancamiento y la caída de los niveles adquisitivos va a continuar. Por otra parte, el contexto de estancamiento global es una limitación externa para conseguir una reactivación económica con bases sólidas.

En lo que hace al comercio mundial, se prevee que continuará la caída de los precios en la mayoría de las materias primas.

Por otra parte, aún es apresurado adelantar que los actuales niveles de protección serán disminuidos, y de alguna manera predecir que ello tendrá lugar en un contexto de bajos niveles de crecimiento económico no tiene racionalidad económica.

En materia de flujos de capital hacia los países en desarrollo, los datos de 1991 confirman una mejora en relación a los niveles de inversión de los años 80. En 1991, la inversión directa neta fué tres veces superior a la promedio de los años 80. El incremento de estas inversiones se debe en parte a las operaciones de capitalización con bonos de las deudas externas y a la percepción de algunas oportunidades de crecimiento económico. No obstante esta tendencia que se observa, la transferencia neta de recursos sigue teniendo niveles que dificultan el proceso de acumulación de capital necesario en los diferentes países del mundo en desarrollo para iniciar una etapa de crecimiento económico sostenido.

A estos problemas de tipo macroeconómico se agregan otros más específicos pero que también requieren un enfoque global combinado con actividades a nivel nacional para su solución.

Estos temas si bien tienen términos de referencia específicos no pueden ser abordados en forma aislada de la temática del crecimiento y el desarrollo económico. Estos problemas son los relacionados con el desarrollo tecnológico, el desarrollo de los recursos humanos, las cuestiones ambientales y todos los asuntos derivados de las situaciones de pobreza crítica que se vincula al desarrollo social.

En este contexto, como se reflejará esta situación en la agenda económica multilateral y cual es el enfoque de los diferentes países en la conformación de esa agenda?. Existen instrumentos para que esta problemática macroeconómica sea discutida dentro del marco de la AGNU (2) y, a la vez considerando que la AGNU es el órgano principal y de carácter universal del sistema se considera que es el marco mas conveniente para ello. Por otra parte, existen diferentes enfoques para la consideración de esta problemática. Ello se refleja en los cambios que vienen ocurriendo en la agenda económica multilateral.

B) Principales transformaciones en la agenda económica multilateral:

Durante 1991 se profundizó el proceso de profundas transformaciones en el tratamiento a nivel multilateral de los temas económicos dentro del marco de las Naciones Unidas. Esta tendencia comenzó a manifestarse hacia fines de 1989 con el tratamiento de la temática ambiental y su vinculación al desarrollo (concepto de desarrollo sustentable). Dicha tendencia se demostró plenamente en 1990. A partir de ahí se percibe la existencia de una "agenda internacional cambiada" en los temas económicos multilaterales. Esto significa que se ha dejado de poner el énfasis en la problemática específica del crecimiento y del desarrollo económico, y los problemas en realidad son subordinados a esta problemática aparecen como principales.

Estos cambios se han manifestado en la conformación de la agenda de la Segunda Comisión de la AGNU (que supuestamente es el órgano de más alto nivel para el tratamiento de los temas económicos multilaterales) lo cual tiene implicancias directas en términos de prioridades para el sistema en su conjunto. Ello a su vez, ha influido en una discusión implícita de tipo conceptual acerca de cual es la temática principal en materia de crecimiento económico y del desarrollo en los países en desarrollo. Asimismo, ha provocado cambios sustanciales en las políticas de alianzas de los distintos grupos y países dentro del sistema.

Ahora bien, la existencia de estos cambios en la presentación de los problemas, no significa que haya variado la problemática macroeconómica que afecta a los países en desarrollo. Las limitaciones externas al crecimiento y al desarrollo económico que podrían solucionarse a través de la cooperación internacional continúan existiendo. Tal es el caso de los desequilibrios financieros y comerciales de los principales países desarrollados, las distorsiones al comercio internacional, las trabas al acceso y al desarrollo tecnológico y la transferencia neta de recursos financieros desde el Sur hacia el Norte. Estas cuestiones, en algunos casos no solamente afectan a los países en desarrollo.

También los países desarrollados, que no tienen mecanismos de coordinación a nivel de políticas macroeconómicas como el que poseen el Grupo de los 7 (G7) o las Comunidades Europeas (CE), se ven afectados negativamente por los desequilibrios macroeconómicos sin tener mecanismos internacionales correctivos de los mismos.

Por otra parte, los países en desarrollo en general, han incluido en sus estrategias de desarrollo económico políticas orientadas al mercado y basadas en la exportación. Ello viene ocurriendo desde fines de los 80 como resultado de la globalización acelerada de los mercados de bienes y de capitales. Esto incluye la aplicación de planes de estabilización, procesos de privatización y de reforma del Estado como instrumentos principales para la transformación de sus economías. Estos temas han sido incluidos en la agenda multilateral junto a la problemática macroeconómica debido a que ante el actual proceso de globalización y de interdependencia de la economía mundial es cada vez más difícil separar los problemas económicos internacionales de los nacionales. en síntesis, la agenda económica multilateral es amplia, compleja y con un alto grado de interrelación con las

cuestiones nacionales relacionadas con las trabas endógenas al crecimiento económico.

Ahora bien, no obstante lo anterior los principales actores del sistema en materia de disponibilidad de recursos técnicos y financieros, solamente prestan atención a los temas que les interesan directamente y a partir de sus propios enfoques condicionados por sus políticas internas. Es más, se está en condiciones de afirmar que los temas arriba indicados no son siquiera tratados en sus reuniones cumbre donde podrían analizar esos temas desde una perspectiva global y sin estar sujetos a negociaciones con las otras contrapartes.

En este sentido, los temas (3) de su interés son:

- a) el medio ambiente (si bien sus efectos son globales y se relacionan con la supervivencia de los países en desarrollo, predomina en los países desarrollados un enfoque que analiza la cuestión desde una mejor calidad de vida para sus poblaciones y en forma aislada al desarrollo);
- b) la población (con particular hincapié en el problema de las migraciones);
- c) la integración de la mujer al desarrollo (motivados por cuestiones de política interna que enfatizan en la participación por sí misma);
- d) priorizar en los aspectos vinculados al desarrollo social (pobreza en general y asistencia humanitaria);
- e) producción ilícita, tráfico y consumo de drogas;
- f) la vinculación entre desarrollo económico y social y la vigencia de los derechos humanos
- g) en algunos casos la reorientación de recursos de asistencia técnica para la transformación de las economías del Este europeo;
- h) la reducción de gastos en armamentos en los países en desarrollo.

Estos temas hoy son presentados como "nuevos" en la agenda internacional. En realidad no lo son. Siempre existieron pero hoy es indudable que adquirieron nuevas dimensiones. El autor piensa que los mismos (en diferente grado) son prioritarios pero que no deben analizarse en forma aislada a la temática del desarrollo. De lo contrario, no se podrán buscar soluciones (en lo conceptual y en el campo operativo) adecuadas para esos problemas. Sin embargo, a pesar de la existencia de algunos documentos que preveen un análisis interrelacionado de estos temas (2) y (4), predomina la tendencia de un análisis caso por caso y en general en forma aislada del crecimiento y del desarrollo económico de los países en desarrollo. Por lo tanto, esta forma de presentación de la actual problemática económica internacional, afecta a su discusión en la AGNU que tiene competencia global y al análisis de la interrelación de los fenómenos externos que limitan el crecimiento y al desarrollo económico.

Este tipo de enfoque tiene otro tipo de impacto en las Naciones Unidas. Este tratamiento aislado de los diferentes problemas también conlleva un cambio en el enfoque de la cooperación económica internacional. El resultado es que se va a tender a priorizar en la cooperación de tipo "asistencialista" en lugar de una que intente remover las limitaciones al crecimiento y al desarrollo económico, particularmente de los países en desarrollo. De esta manera, los temas macroeconómicos (básicamente los que interesan a América Latina) pasarían a tener un rol secundario, y si fuera posible inexistente, dentro de la AGNU con lo cual se pierde esa capacidad de análisis global y de diagnóstico (incluyendo las recomendaciones adecuadas) de los distintos problemas desde

una perspectiva de crecimiento y desarrollo económico.

Otra cuestión de importancia para ser analizado en este trabajo está relacionado con el proceso de toma de decisiones en este proceso de reordenamiento de la agenda económica multilateral. Esto es, como influyen el actual "espíritu de unanimidad" y el "nuevo orden", que predomina (cuando se analizan los grandes principios de la política internacional), en el plano económico. Si bien en teoría, todos los países comparten que la solución de los conflictos, el respeto de los derechos humanos y, el fomento del crecimiento y el desarrollo económico son los elementos básicos de la estructura de la paz, en la práctica cada una de estas variables nunca es abordada en forma neutral.

En el caso del sector económico de la AGNU no se percibe que ese "espíritu de unanimidad" en la búsqueda de soluciones de los grandes problemas (lo que no significa la desaparición de los conflictos puntuales, por el contrario estos van a aumentar en función de los numerosos y complejos problemas existentes), se refleje en la temática del desarrollo y de la cooperación económica internacional cuando los intereses en discusión son realmente contrapuestos. En todo caso, el análisis del actual sistema de consenso debiera realizarse a partir de la capacidad de poner los términos de referencia a las discusiones sobre el crecimiento y el desarrollo económico que hoy tienen los países desarrollados a partir de sus propias prioridades.

En este contexto, la aparente inexistencia de los conflictos (en realidad no podría justificarse tal inexistencia si se tienen en cuenta los numerosos conflictos existentes y los potenciales debido a situaciones económico-sociales basadas en perspectivas negativas de crecimiento económico y de desarrollo social), podría llevar a un análisis superficial sobre las futuras cuestiones a resolver (o al menos intentarlo) dentro del marco económico multilateral y cual debiera ser el rol de las N.U en esta área. Lo que sucede es que, los problemas económicos se presentarán bajo otros formatos (donde la polémica Norte-Sur se desdibuja cada vez más en favor de temas puntuales). Por otra parte, este enfoque repercutirá en las actividades de el sector económico del sistema dando prioridad a cuestiones derivadas de un enfoque asistencialista (reconstrucción de países, intervenciones en casos de emergencia y asistencia humanitaria) en materia de cooperación internacional. Pero si se deja de lado la problemática estructural vinculada a la eliminaciones de las limitaciones al crecimiento económico y al desarrollo, se estará lejos de intentar soluciones definitivas a estos problemas.

En breve, los principales países del sistema no tienen interés en discutir estas cuestiones en la AGNU (como tampoco con esos términos de referencia en otros foros ya sean del sistema o no). No obstante, se estima que la temática del crecimiento económico, el análisis interrelacionado de las variables que lo afectan y el intento de encontrar recomendaciones que permitan superar la inadecuada recuperación económica prevista para 1992, deben continuar siendo el centro de la agenda económica multilateral junto a los otros temas prioritarios que hoy han adquirido una nueva dimensión. Esta agenda deberá tener en cuenta las ventajas comparativas (término tomado prestado de la teoría económica y hoy utilizado en el lenguaje de los organismos internacionales) que tienen los distintos foros del sistema para abordar las políticas y las recomendaciones concretas en materia de política según los distintos sectores. En el caso de la AGNU, el análisis global probablemente favorezca una discusión sobre el crecimiento económico con el fin de revertir la concepción predominante hoy día que está demasiado orientada al ciclo de los negocios en lugar de tratar de crear las bases para un proceso estable de crecimiento en el largo plazo. Y ello significa incluir las variables relacionadas con: la reducción de los desequilibrios macroeconómicos entre los principales países desarrollados (incluyendo el rol de las inversiones); la eliminación de las restricciones el comercio; el acceso y el desarrollo tecnológico (incluyendo la investigación); y la promoción de las actividades relacionadas con el desarrollo social (particularmente capacitación y salud).

Por lo tanto, aún estando frente a fuertes tendencias que pretenden trabajar sobre una agenda internacional cambiada, es necesario continuar dando el debate sobre la necesidad básica del crecimiento económico en los países en desarrollo y por ende, como superar las limitaciones externas en forma complementaria a los esfuerzos que se hacen a nivel nacional.

Este enfoque, aun a riesgo de "ir contra la corriente" es el que debe primar en la orientación general de los países en desarrollo que intentan obtener del sistema económico de las Naciones Unidas una contribución concreta para superar las limitaciones externas e internas a sus procesos de crecimiento y desarrollo económico.