

NACIONES UNIDAS

**COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE - CEPAL**



Distr.
GENERAL

LC/G.1658
22 de abril de 1991

ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

**LAS EXPORTACIONES LATINOAMERICANAS DE PRODUCTOS BASICOS:
CUESTIONES DE POLITICA**

El original inglés de este trabajo circuló como documento de la CEPAL, LC/R.969,
del 15 de febrero de 1991.

91-4-497

INDICE

	<u>Página</u>
PROLOGO	1
I. EL SECTOR DE EXPORTACION DE PRODUCTOS BASICOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE: CONTEXTO GENERAL	2
A. CARACTERISTICAS ESPECIFICAS DE LOS PAISES LATINOAMERICANOS	2
1. La dotación de recursos naturales	2
2. El nivel de desarrollo económico	3
3. La orientación de las actuales políticas de desarrollo	4
4. Dependencia de los mercados	5
B. ESFERAS PARA LA ADOPCION DE POLITICAS	6
II. CUESTIONES ESCOGIDAS	8
A. EL CAMBIO TECNOLOGICO	8
1. El efecto del cambio tecnológico	8
2. Cómo hacer frente al desafío tecnológico	12
B. ACCESO A LOS MERCADOS	16
1. Las barreras comerciales en los países desarrollados	16
2. Las barreras al comercio en América Latina y otras regiones en desarrollo	21
3. Conclusiones	22
C. COMERCIALIZACION Y DISTRIBUCION	25
1. La estructura de la comercialización de productos básicos en América Latina	26
2. Barreras que obstaculizan una mayor participación en la comercialización	27
3. Formas posibles de aumentar la participación latinoamericana en la comercialización y distribución	28

	<u>Página</u>
D. ELABORACION	31
1. La importancia de la elaboración de los productos básicos para los países de América Latina	31
2. Las posibilidades de elaboración de los productos básicos en América Latina	32
3. Obstáculos que dificultan la elaboración	33
4. Fomento de una mayor elaboración de productos básicos en los países de América Latina	34
III. LA COOPERACION LATINOAMERICANA EN MATERIA DE PRODUCTOS BASICOS	38
A. OBJETIVOS Y MEDIDAS	38
B. AGENTES PARA LA COOPERACION	40
C. EJECUCION	40
1. Estrategia general de negociación	41
2. Mecanismos institucionales	41
Notas	43
ANEXO ESTADISTICO	49

PROLOGO

Este informe tiene por objeto presentar un panorama general de las oportunidades de cooperación existentes en relación con problemas que afectan a los productos básicos y que son de especial importancia para los países de América Latina y el Caribe. En su preparación se han utilizado investigaciones y documentos anteriores de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe referentes al tema de las exportaciones de productos básicos. En particular, el informe tiene como propósito complementar el detallado análisis que se hace en el documento anterior de la CEPAL titulado Exportaciones latinoamericanas de productos básicos: situación y perspectivas (LC/R.778, 11 de julio de 1989). A diferencia de este documento, que es sobre todo analítico y descriptivo, el presente informe se concentra en algunas cuestiones de especial importancia para los países de América Latina y el Caribe, con miras a formular sugerencias sobre políticas de cooperación multilateral. Si bien no es posible evitar cierto grado de duplicación entre los dos documentos, se sugiere no obstante que se lean juntos. Las recomendaciones que se plantean en este informe se inscriben en la línea general de la Declaración y Plan de Acción sobre Productos Básicos, que se adoptaron en la Conferencia Regional sobre Productos Básicos celebrada en Guatemala en enero de 1987.

Nota: En este informe, las expresiones "América Latina", "países latinoamericanos" y otras expresiones afines constituyen un modo abreviado de referirse a todos los países en desarrollo de América Latina y el Caribe. El término "dólares" se refiere siempre a dólares de los Estados Unidos.

I. EL SECTOR DE EXPORTACION DE PRODUCTOS BASICOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE: CONTEXTO GENERAL

A. CARACTERISTICAS ESPECIFICAS DE LOS PAISES LATINOAMERICANOS

Los países de América Latina y el Caribe, a pesar de su diversidad, presentan ciertos rasgos comunes que los diferencian de los países en desarrollo de otras regiones y que explican la especial importancia que asumen ciertas cuestiones en el campo de los productos básicos, así como las políticas que es posible y necesario aplicar.

1. La dotación de recursos naturales

América Latina es un vasto continente abundantemente dotado de recursos naturales. En el pasado, a menudo, las estrategias de desarrollo, especialmente las basadas en la substitución de importaciones, han subestimado las posibilidades de esta riqueza natural, que es una de las grandes ventajas del continente. Aunque esta capacidad potencial no se haya explotado plenamente, los países de América Latina producen prácticamente la gama completa de los principales productos básicos que se transan en el mercado internacional. Sin embargo, hay ciertas diferencias con otras regiones exportadoras de productos básicos en lo que se refiere a la importancia relativa de los diversos tipos de productos exportados.

En comparación con Africa, cuyos productos de exportación consisten en gran medida en bebidas tropicales y minerales, y con partes de Asia, que dependen de las exportaciones de aceites y semillas oleaginosas vegetales, América Latina tiene una estructura de exportación diversificada, en la que los productos agrícolas de zona templada representan una proporción considerable de las exportaciones regionales. Los alimentos constituyen el principal grupo de exportación de productos básicos de América Latina y, entre todos los grupos, registra la más alta proporción de las exportaciones mundiales procedentes de la región (12%), seguido de los minerales y metales (11.6%), pese a que estas participaciones, al igual que las de todos los demás grupos de productos básicos, ha disminuido considerablemente desde 1955 (véanse los cuadros 1 y 2).

Las diferencias de composición de las exportaciones de productos básicos son pertinentes en la medida en que, entre otras cosas, las distintas categorías de productos se enfrentan a barreras diferentes en los mercados de importación. Determinan, pues, la participación de los países de América Latina en las negociaciones internacionales, como por ejemplo la presencia de varios de estos países en el Grupo de Cairns de exportadores agrícolas establecido en el marco de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales.¹

En el cuadro 3 figuran los principales productos de exportación y países exportadores de América Latina. Se puede observar que: i) algunos productos tienen una posición prominente en las exportaciones de los países de América Latina, más que en las de otras regiones en desarrollo. Entre ellos figuran el jugo de naranja, los camarones y la fruta de zona templada, como la uva. Otras frutas como las manzanas y las peras, así como las flores cortadas, son también productos de exportación de creciente importancia; ii) en el caso de varios productos básicos, los países de América Latina son grandes proveedores del mercado mundial. Estos productos son el café y el banano (de los que los suministros al mercado mundial provienen en su mayor parte de la región), el azúcar, la soya y el aceite de soya, el aceite y las tortas de girasol, y minerales y metales como el cobre y la bauxita; iii) las exportaciones de la mayoría de los productos se concentran en unos pocos países. Esta concentración explica los distintos intereses de los países en cuanto exportadores, lo que influye en las perspectivas y mecanismos de la cooperación regional en este campo.

2. El nivel de desarrollo económico

La mayoría de los países latinoamericanos, si bien pertenecen a la categoría amplia de países en desarrollo, se hallan en un nivel intermedio de desarrollo económico en comparación con países de otras regiones.

Muchos países latinoamericanos cuentan ya con una base industrial consolidada que los diferencia de países de África y de amplias zonas de Asia. Ello se refleja, entre otros indicadores, en la participación de los bienes manufacturados en las exportaciones latinoamericanas, que figura en el cuadro 4. A pesar de la adopción generalizada (y en cierta medida debido a ella) de estrategias de desarrollo orientadas hacia el interior durante la postguerra, y si bien los productos primarios constituyen aún la principal fuente de divisas, los productos manufacturados representaban en 1988 más de la tercera parte de las exportaciones totales de América Latina. Esta participación ha registrado un aumento constante, multiplicándose por diez desde 1955.

Los países dotados de una base abundante de recursos naturales, así como de una base industrial, se encuentran en buena situación para explotar óptimamente esos recursos aprovechando las vinculaciones que existen entre el sector de productos básicos y el sector manufacturero. La existencia de una infraestructura y mentalidad industriales facilita el proceso de incorporación de las innovaciones tecnológicas y de agregación de valor mediante actividades de elaboración en el sector de productos básicos, reforzándose así la contribución del sector al crecimiento de la economía en su conjunto. Particular importancia tiene la capacidad de las economías latinoamericanas de incorporar adelantos tecnológicos con miras a aumentar la competitividad internacional de las exportaciones de productos básicos. El reconocimiento de que la mayor competitividad internacional debe derivarse de la absorción deliberada y sistemática del progreso tecnológico es una idea fundamental de

una reciente propuesta de la CEPAL sobre políticas para el desarrollo de América Latina y el Caribe en el decenio de 1990.²

Las consideraciones precedentes conducen a la noción más general de que el papel de los productos básicos sólo puede comprenderse cabalmente si se tienen en cuenta las vinculaciones existentes entre ese sector y el resto de la economía, y no examinando los productos básicos de forma aislada.

3. La orientación de las actuales políticas de desarrollo

Los vínculos que existen entre el sector de productos básicos y otros sectores de la economía no sólo dependen de factores técnicos (como los implícitos en los coeficientes técnicos de una matriz inversa de insumo-producto). En grado importante, están también en función del papel que se asigna al sector de productos básicos en la economía, determinado a su vez por la estrategia global de desarrollo aplicada por el país.

Cuando muchos países de América Latina optaron por estrategias de sustitución de importaciones centradas en el sector manufacturero, se consideraba a las exportaciones sobre todo como fuente de las divisas necesarias para financiar la importación de aquellos bienes que no se podían producir en el país.

El papel de los productos básicos en cuanto proveedores de divisas al resto de la economía se mantuvo cuando muchos países de América Latina recurrieron recientemente a la liberalización de las importaciones y a políticas orientadas hacia el exterior.³ Tras intentos iniciales y no concluyentes (con la notable excepción de Chile) de aplicar esas políticas en la región, a mediados del decenio de 1980 México y Bolivia emprendieron amplias reformas de sus regímenes comerciales. A mediados de 1989, Venezuela adoptó un importante programa de liberalización de las importaciones, lo que fue seguido por Colombia a comienzos de 1990 y por Brasil, que a mediados de 1990 anunció un conjunto de importantes medidas de liberalización comercial.

El consenso que surge en la región sobre las ventajas de la industrialización en el marco de economías más abiertas otorga a los productos básicos un nuevo papel: sirven ahora de base para el establecimiento de actividades de elaboración que permitan a los países combinar competitividad internacional basada en la dotación de recursos naturales con industrialización. Esas actividades, debido a sus vínculos con el resto de la industria y los servicios, no sólo acrecientan el valor de los recursos sino que además contribuyen a un proceso de cambio tecnológico y organizativo que refuerza la competitividad. La elaboración de productos básicos antes de su exportación puede, por lo tanto, convertirse en un elemento fundamental de las nuevas estrategias de desarrollo económico que se adoptan ahora en la región.

4. Dependencia de los mercados

En lo que respecta al destino de las exportaciones, los productos básicos de América Latina presentan dos características notables que los distinguen de las manufacturas. La primera es su mayor dependencia de los mercados de los países desarrollados: en 1986-1988, en promedio, estos mercados absorbían las tres cuartas partes de las exportaciones de productos básicos, en tanto que la proporción correspondiente a las exportaciones totales era de sólo las dos terceras partes. La segunda característica se refiere a la importancia relativa de los dos mercados de destino principales, los Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea (CEE). En 1986-1988, los Estados Unidos proporcionaban un mercado para el 35% de las exportaciones totales de la región (proporción que ascendió a casi 38% en 1989); la CEE ocupaba el segundo lugar con una proporción de 21% (22% en 1989). Sin embargo, la CEE era el mercado principal para los productos básicos y los Estados Unidos ocupaban el segundo lugar en importancia (33% de las exportaciones de productos básicos de la región se destinaban a la CEE en comparación con 28% a los Estados Unidos en 1986-1988). La conclusión es que los Estados Unidos constituyen el mercado principal para las exportaciones de manufacturas de la región, mientras que la CEE es el destino más importante para los productos básicos (véase el cuadro 5).

No obstante, los Estados Unidos representan el mercado principal para las exportaciones de productos básicos de los países centroamericanos (salvo Nicaragua, aunque esto podría cambiar en el futuro) y de algunos países del Caribe como las Bahamas. Reciben también la mayor parte de los productos básicos exportados por México y Ecuador. La mayoría de los países sudamericanos, así como algunos del Caribe con vínculos estrechos y tradicionales con el Reino Unido, dependen más de la CEE como mercado para sus exportaciones. Japón es el principal mercado sólo para Venezuela, debido a la importancia de las exportaciones de aluminio a ese país.

La dualidad que se observa entre las exportaciones de bienes manufacturados y de productos básicos de la región en lo que atañe a los dos mercados de exportación guarda relación con la diferencia existente entre las estructuras de importación de los Estados Unidos y de la CEE. Al igual que América Latina, los Estados Unidos cuentan con una dotación de recursos diversificada. La participación de los productos básicos en su comercio de importación es por lo tanto más baja que en la CEE, la cual depende más de fuentes externas para sus suministros de materias primas.

A causa de esta dependencia del mercado, la situación actual y la evolución de las relaciones comerciales con los Estados Unidos y la CEE tienen gran importancia y merecen más investigación, en especial en lo que respecta a las condiciones relativas de acceso a los mercados para los exportadores de América Latina (por ejemplo, los exportadores africanos tienen acceso preferencial al mercado de la CEE), la nueva situación que se creará al constituirse el mercado único europeo en 1993, y las perspectivas de acuerdos comerciales

bilaterales y multilaterales como los que se contemplan en virtud de la "Iniciativa en favor de las Américas" anunciada por el presidente de los Estados Unidos en junio de 1990.

A diferencia de lo anterior, los países en desarrollo, incluidos los de América Latina, tienen sólo importancia marginal como mercados para los productos básicos latinoamericanos. Paraguay es la excepción más notable, ya que más de la mitad de sus exportaciones de productos básicos se dirige a países vecinos. El mercado regional es también importante para otros países relativamente pequeños, como Uruguay, Bolivia y Trinidad y Tabago, y, en mucho menor medida, para Argentina, Chile, Perú y algunos países del Caribe. Ello sugiere que existe una capacidad potencial de aumentar el comercio hacia países en desarrollo, lo que puede lograrse mediante la ampliación del Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo y, lo que es más importante, mediante los esfuerzos actuales de la región por reactivar la integración económica. Estos esfuerzos han recibido probablemente un nuevo impulso gracias a la reciente evolución, que se mencionó anteriormente, hacia regímenes comerciales más abiertos. La integración no se considera ya un sustituto de la liberalización del comercio con el resto del mundo, sino más bien un medio de fortalecer la base competitiva desde la cual poder penetrar los mercados mundiales. Ello abre nuevas perspectivas a la cooperación en el campo de los productos básicos, que van más allá del simple aumento de las corrientes comerciales y abarcan áreas tales como la comercialización, la elaboración y la tecnología.

B. ESFERAS PARA LA ADOPCION DE POLITICAS

En el pasado, la cooperación internacional en el terreno de los productos básicos se concentró en medidas para estabilizar los precios mundiales mediante acuerdos entre productores y consumidores. En la actualidad, las cuestiones relativas al nivel y a la estabilidad de los precios mundiales siguen revistiendo la misma importancia, pero las posibilidades de reanudar una cooperación internacional de ese tipo son escasas. Por esta razón, los países latinoamericanos, al mismo tiempo que mantienen sus esfuerzos por reactivar y mejorar los planteamientos anteriores, no deben descartar otras opciones que puedan presentarse,⁴ como, por ejemplo, la cooperación entre ellos y con productores de otras regiones, como la instrumentada por la Asociación de Países Productores de Estaño (con la cual Brasil parece colaborar estrechamente ahora), y la utilización plena de técnicas de gestión de riesgo como las que ofrecen las bolsas de comercio.

Además, el nivel de precios finales sólo es un problema en relación con los costos de producción (que a su vez dependen de las tecnologías aplicadas) y con otros aspectos relativos al valor agregado retenido en los países productores. Los problemas y oportunidades que se presentan en el sector de productos básicos son por consiguiente muy amplios. Se los puede apreciar mejor examinando los productos básicos en el contexto de toda la economía. En concreto, las consideraciones anteriores sobre el papel de los productos básicos en el desarrollo económico apuntan a cuatro áreas que tienen especial

importancia para los países de América Latina en la coyuntura actual: la tecnología, el acceso a los mercados, la comercialización y distribución, y la elaboración. Estas cuatro áreas están estrechamente ligadas; difícilmente pueden conseguirse mejoras en una de ellas sin adoptar medidas también en las demás. Así se verá en el próximo capítulo, en el que se examinan sucesivamente.

II. CUESTIONES ESCOGIDAS

A. EL CAMBIO TECNOLÓGICO

El efecto del cambio tecnológico en el sector de los productos básicos de los países de América Latina es sumamente complejo y diferenciado. Por un lado, parte de la ventaja comparativa de estos países basada en la dotación de recursos naturales y en el excedente de mano de obra ha sido erosionada por innovaciones introducidas por competidores. Por otro lado, sin embargo, el cambio tecnológico ofrece a los países latinoamericanos nuevas oportunidades productivas y comerciales si se explota con rapidez. Cuál de estos factores probablemente predomine reviste gran importancia y es muy pertinente en lo que atañe a las políticas de los distintos países exportadores.

1. El efecto del cambio tecnológico

Los cambios tecnológicos repercuten en la demanda de muchos productos básicos y en su producción, afectando a la posición de competencia de los productores latinoamericanos en el comercio mundial. Un gran número de estos cambios son bien conocidos y se han documentado ampliamente,⁵ aunque siguen siendo necesarios estudios desagregados de productos y países específicos que arrojen luz sobre las numerosas dimensiones de este complejo tema. En este informe, se señalarán las tendencias generales que resultan pertinentes desde la perspectiva de la aplicación de políticas.

a) Repercusiones en la demanda de productos básicos

La demanda de productos básicos ha resultado afectada, en la mayoría de los casos en forma adversa, por la substitución de las categorías tradicionales de materias primas por nuevos materiales, y por la disminución del uso de materias primas resultante de las mejoras en los procesos de producción y la reducción del tamaño de los productos terminados. El efecto agregado de estos cambios queda reflejado en las variaciones de la cantidad física de materia prima necesaria para elaborar una unidad de producto. Se denomina a esta cantidad la intensidad de uso de la materia prima. Como una aproximación a este concepto a nivel agregado se utiliza también la cantidad de insumos de materia prima por unidad de producto interno bruto (PIB).

Los estudios sobre la evolución de la intensidad de uso señalan que para cada materia prima y país esta intensidad aumenta hasta cierto umbral y luego muestra una tendencia a disminuir a medida que madura la economía. La evolución observada en el uso de materias primas en los países industrializados, que constituyen los mercados principales para los productos básicos de los países latinoamericanos, se ajusta a esta pauta. En lo que

respecta a los países en desarrollo, cabe inferir que en un momento dado la intensidad de uso será mayor en los países de ingresos intermedios que en los de ingresos bajos, en los cuales la intensidad aumentará con el tiempo hasta cierto umbral; es decir, la intensidad de uso está correlacionada con el nivel de desarrollo económico.

Por otro lado, cabe esperar que la intensidad de uso en un determinado nivel de desarrollo económico sea menor en países de reciente acceso al desarrollo, ya que estos países pueden pasar de largo las etapas de industrialización intensivas en materias primas adoptando tecnologías más avanzadas que permitan ahorrar estas últimas.

Las consideraciones precedentes ayudan a explicar las tendencias generales del crecimiento de la demanda de productos básicos en muchos países en desarrollo. La CEPAL ha encontrado indicios de que, en los países en desarrollo, se puede esperar que el aumento de la intensidad de uso que lleva consigo el desarrollo económico (como resultado de un alto crecimiento demográfico, las grandes obras de infraestructura necesarias y el incremento del consumo por habitante) compense con creces la disminución de la intensidad provocada por la adopción de tecnologías ya desarrolladas en los países más avanzados. Por lo tanto, al contrario de lo que sucede en los países desarrollados, cabe prever que aumente la cantidad de materias primas y de energía necesaria para producir una unidad adicional de PIB en muchos países en desarrollo en años venideros.⁶

En lo que respecta a la intensidad de uso, por lo tanto, la situación es heterogénea. Tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados, algunas materias primas han ido perdiendo su ventaja competitiva frente a otras materias naturales, sintéticas o compuestas. No se prevé que el consumo por habitante de materias primas tradicionales en un gran número de países en desarrollo llegue al nivel alcanzado anteriormente en los países desarrollados. Pero por otro lado parecen existir aún buenas posibilidades de auge futuro de las materias primas en los países en desarrollo, especialmente en aquéllos que puedan reactivar sus economías y mantener el crecimiento económico, como ha sido el caso en los países recientemente industrializados.

Además, las tendencias generales ocultan por lo común resultados distintos según los productos. Algunas materias primas tradicionales han recuperado el terreno perdido frente a sus competidores, gracias a los esfuerzos realizados por los productores (los casos de la lana, el algodón, el caucho natural y el aluminio son ilustrativos). Además, en algunos usos finales se han registrado importantes mejoras en cuanto a la intensidad de uso, aún cuando en el conjunto de aplicaciones, el consumo del producto de que se trate disminuya. Por esta razón, es posible encontrar ciertos usos finales (por ejemplo, en el sector de la electricidad y la electrónica en lo que respecta al cobre) que aumentan con mayor rapidez que la producción industrial tanto en el mundo industrializado como en los países en desarrollo. Ello pone de relieve la importancia de llevar a cabo actividades sistemáticas de investigación y desarrollo a fin de encontrar nuevos usos y productos.

b) El cambio tecnológico y la oferta de productos básicos

Por el lado de la oferta, los avances recientes de las tecnologías de producción han generado cambios de los patrones de competitividad internacional. Algunos productores han conseguido aprovechar las innovaciones tecnológicas para contrarrestar las ventajas comparativas mantenidas anteriormente por sus competidores.

Este hecho se observa con especial claridad en los sectores minero y metalúrgico. En ellos, además de los avances en la exploración minera, la mayoría de las nuevas tecnologías actualmente en uso han surgido o se han perfeccionado durante el último decenio, ante la necesidad de ahorrar energía, reducir costos de explotación y mejorar la calidad frente a los sucesivos aumentos de los precios del petróleo, y hacer frente a la competencia de las importaciones. Los productores que han introducido estas innovaciones, especialmente en países desarrollados, han logrado atenuar sus diferencias de costos con los productores latinoamericanos, que durante mucho tiempo han disfrutado de ventaja comparativa basada en factores tales como los bajos costos laborales y la alta ley de sus minerales.⁷

En la agricultura, diversos estudios sobre la región confirman que el uso de insumos no tradicionales y los cambios tecnológicos han contribuido más a elevar la producción en este sector que otros factores como los aumentos de la superficie cultivada y de la mano de obra. Esta conclusión se aplica principalmente al período, especialmente a partir del decenio de 1970, en que se sintió con mayor intensidad el efecto de la Revolución Verde, basada en la adopción de variedades de alto rendimiento de arroz, trigo, maíz y otros cultivos, junto con un mayor recurso a los fertilizantes inorgánicos y al riego. Sin embargo, debe señalarse que las tecnologías e insumos perfeccionados se concentraron en las modernas explotaciones agrícolas grandes y medianas, que producían para los mercados urbanos y de exportación, y estaban manifiestamente ausentes de las pequeñas explotaciones. Los pequeños agricultores, que quedaron al margen de tales innovaciones, continuaron produciendo alimentos de primera necesidad con métodos tradicionales. Al mismo tiempo, aumentó el número de pequeñas explotaciones campesinas, en tanto que disminuía su tamaño medio. Ello contribuyó a la competitividad internacional del sector de exportación moderno, al proporcionar las explotaciones campesinas una fuente de mano de obra barata para los sectores más modernos.⁸

En América Latina, en el decenio de 1980, el sector sufrió los efectos de las recesiones económicas y la productividad laboral aumentó sólo moderadamente. Las esperanzas de lograr un nuevo aumento de la productividad, tanto en América Latina como en otros países, se cifran ahora en las investigaciones en curso en el campo de la biotecnología, disciplina que ha recibido un fuerte impulso gracias a los adelantos logrados recientemente en materia de ingeniería genética, cultivo de tejidos y propagación clónica.

Los frutos de la investigación biotecnológica comienzan a aparecer en las fronteras de la producción y se puede prever que pronto irrumpirán en todo el ámbito productivo. Ello representa un serio desafío, del que los países latinoamericanos deben ser conscientes. Por una parte, la revolución biotecnológica ofrece perspectivas de una disminución de la dependencia de los insumos agroquímicos, con lo que se lograría una considerable reducción de los costos, una mayor variedad de bienes adecuados a las condiciones locales de producción y a las necesidades nutricionales, y un menor lapso entre el desarrollo y la adopción de nuevas variedades que en el caso de la Revolución Verde.

Pero por otro lado, una característica de las nuevas biotecnologías, que las diferencia de la Revolución Verde, es su índole predominantemente privada. Mientras que los principales iniciadores de la Revolución Verde eran organismos de investigación públicos o semipúblicos, la investigación biotecnológica es en gran medida realizada por empresas transnacionales y los frutos de esa investigación son propiedad privada.⁹

Sirve de ilustración un examen de la actual investigación biotecnológica respecto del principal producto básico de exportación (con excepción del petróleo) de América Latina, el café. Pese a que se realizan algunas investigaciones sobre el café en países como Colombia y Costa Rica, la mayor parte de la investigación la efectúan empresas privadas, especialmente el reducido grupo de grandes empresas alimentarias transnacionales que controlan la elaboración, industria fuertemente concentrada en los países desarrollados. Estas empresas están en situación de cosechar los mayores beneficios de las nuevas tecnologías. Contrastando con esta situación, sobre los productores latinoamericanos, que en la actualidad son los principales abastecedores de café arábica de alta calidad, se ciernen algunos riesgos inherentes a estas tecnologías. Entre estos riesgos figuran los siguientes: la uniformidad genética, que hace a las plantas muy susceptibles a las enfermedades y las plagas; la sobreproducción y la baja de los precios, a las que probablemente sólo sobrevivirían los productores más grandes con los medios para adquirir las nuevas variedades; una mayor intensidad de capital junto con la correspondiente disminución del número de trabajadores, como resultado de la introducción de variedades con características que facilitan la cosecha mecánica; y la transferencia de la producción a otras zonas geográficas, si se producen variedades que puedan cultivarse aún en climas templados y se obtienen determinadas propiedades del café en diversas variedades de la planta e incluso en otras plantas.¹⁰

La cuestión de quién realiza la investigación biotecnológica tiene también otras implicaciones. Ciertas grandes empresas agrícolas y químicas realizan investigaciones sobre nuevas semillas que son tolerantes a los herbicidas producidos por esas mismas empresas. En la actualidad se llevan a cabo investigaciones sobre varios cultivos, como la soya, el tabaco, los tomates, los cereales, los árboles forestales, la remolacha azucarera y las papas. Ya han fructificado las investigaciones relativas al algodón. Se ha argumentado que, aparte de consideraciones ambientales, este tipo de variedades de plantas conducen a una

dependencia del uso de productos químicos por parte de los agricultores, creándose así un mercado cautivo para las empresas agrícolas que fabrican los herbicidas.

Algunos países latinoamericanos han logrado desarrollar con buen éxito una considerable capacidad en el campo de la biotecnología. Lo demuestra el buen funcionamiento de varias organizaciones y programas (como el Centro de Ingeniería Genética y Biotecnología de Cuba, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria de Argentina, el Centro de Investigación de Ingeniería Genética y Biotecnología de México y el Programa nacional de biotecnología de Brasil), así como de servicios de investigación de empresas privadas.¹¹

2. Cómo hacer frente al desafío tecnológico

Las consideraciones anteriores apuntan a la necesidad de adoptar medidas con un doble propósito, para que los países de América Latina puedan hacer frente con éxito a las exigencias del cambio tecnológico: por una parte, intentar contrarrestar el efecto negativo del cambio tecnológico en la demanda de productos básicos en los países importadores, y por otra, aprovechar al máximo las posibilidades que ofrece el cambio tecnológico para mejorar la competitividad.

a) Medidas para contrarrestar el efecto adverso del cambio tecnológico en la demanda de productos básicos

i) **Seguimiento:** Un primer requisito es el seguimiento, en forma continua, de las investigaciones e innovaciones tecnológicas en todo el mundo que puedan afectar a los productos básicos. Este tipo de información debería constituir una aportación fundamental para la formulación de políticas que afecten al sector de los productos básicos; por ejemplo, políticas de precios y de diversificación. En vista del interés común que tienen en esta información todos los productores de un mismo producto básico y la dificultad habitual para obtenerla (las empresas por lo general sólo están dispuestas a facilitar información general sobre sus investigaciones), la mejor forma de emprender esta tarea sería mediante el seguimiento de cada producto por alguna organización que agrupe a productores o a productores y consumidores.¹² Estas organizaciones podrían considerar, cuando fuese apropiado, el establecimiento de un "sistema de alerta anticipada" para advertir a los países miembros de la necesidad de adoptar medidas de respuesta inmediata o de planificación a más largo plazo.

ii) **Nuevos usos:** Como se indicó en la sección anterior, una de las medidas que pueden adoptarse es la investigación sobre nuevos usos. El objetivo sería encontrar nuevas aplicaciones que generaran un aumento de la demanda, como lo han hecho, por ejemplo, los productores de aluminio. Para que esta actividad resulte eficaz, probablemente debería combinarse con la investigación sobre variedades y calidades del producto final que lo hagan

especialmente apto para las aplicaciones que se hayan encontrado y con actividades de promoción adecuadas, como se sugiere más adelante.

iii) **Nuevos mercados:** Una tercera línea de acción sería fomentar un aumento paulatino de las exportaciones de productos básicos hacia aquellos países en desarrollo donde es probable que aumente más el consumo de productos básicos en el futuro. En este sentido, el aumento del comercio intrarregional de productos básicos parece especialmente prometedor y merece alta prioridad.

En algunos estudios de la CEPAL se sugiere que el comercio intrarregional de productos básicos podría ampliarse considerablemente. Según cálculos basados en cifras de comercio de mediados del decenio de 1980, los esfuerzos para fomentar el comercio intrarregional de 47 productos (definidos a nivel de 5 dígitos de la CUCI) podrían generar un aumento del comercio de productos básicos de más de 15.000 millones de dólares, de los cuales, 500 millones corresponderían a productos distintos del petróleo. Se encontró que las posibilidades de incrementar este comercio eran especialmente buenas para productos como el maíz, el trigo, el azúcar, la soya y sus subproductos, otras semillas oleaginosas y aceites, el petróleo y sus subproductos, el aluminio, el cobre y el hierro y acero.¹³ En una reunión reciente sobre las industrias de aluminio y estaño de América Latina se llegó también a la conclusión de que existían grandes posibilidades de aumentar el comercio intrarregional de estos metales sin afectar adversamente a las corrientes comerciales hacia mercados externos a la región y sin exigir nuevas inversiones en gran escala.¹⁴

La cooperación regional resulta particularmente necesaria para eliminar los obstáculos al crecimiento del comercio intrarregional. Entre estos obstáculos sobresalen las barreras no arancelarias, la competencia de productores extrarregionales subvencionados, los altos costos del transporte, el carácter insuficiente o inadecuado de los canales y redes de comercialización, y el nivel aún bajo de elaboración de los productos básicos en los países de América Latina.

b) Mejoramiento de la competitividad de las exportaciones de productos básicos

Como se señaló anteriormente, un requisito para aumentar la competitividad internacional es sacar máximo provecho de las posibilidades que ofrece la innovación tecnológica. Esto se aplica al sector de los productos básicos tanto como a otros sectores. Investigaciones empíricas sobre países desarrollados han mostrado que las industrias basadas en productos básicos, como son las de alimentos, textiles, madera, papel y minería, utilizan abundantemente tecnología que importan de otros sectores de la economía donde aquélla se genera. Además, se ha determinado que en esas industrias los aumentos de la productividad muestran una correlación con los gastos en investigación y desarrollo mayor que en otras industrias.¹⁵

i) **Actividades selectivas de investigación y desarrollo:** El hecho de que los recursos disponibles para actividades de investigación y desarrollo no sean ilimitados exige una estricta asignación de esos recursos fundada en un análisis técnico de las mejores oportunidades.

En este sentido, una norma general es que cualquier tecnología que pueda obtenerse en el extranjero a un precio abordable debería importarse. Este parece un criterio sensato para países que normalmente carecen de la "masa crítica" necesaria para la investigación, especialmente en lo que concierne a los recursos financieros y humanos. En estos países, las políticas en materia de tecnología deben hacer mayor hincapié en el estímulo a la transferencia, difusión y adaptación de los adelantos técnicos ya logrados que en la generación de nuevas tecnologías.

Además de la compra directa de tecnología extranjera, un medio importante para la transferencia de tecnología es la inversión extranjera directa. Los resultados obtenidos por la región en lo que se refiere a atraer inversión extranjera directa en años recientes han sido pobres: desde el comienzo de la crisis de la deuda externa, la participación de América Latina y el Caribe en la inversión directa mundial ha bajado considerablemente, de modo que en el período 1986-87 era sólo de 5.3%, en comparación con el 12% ó 13% en el período 1977-1981. Por ello, deben promoverse formas de inversión extranjera que hagan un aporte real a las aptitudes tecnológicas y administrativas de los países receptores.¹⁶ Al fin y al cabo, un examen de las innovaciones introducidas en los últimos años muestra que las principales limitaciones a la adopción de muchas tecnologías nuevas, al menos en la etapa primaria de elaboración de metales, no se deben tanto a su complejidad y accesibilidad, sino a la necesidad de efectuar fuertes desembolsos de capital.

No obstante, en muchos casos son aún necesarias actividades locales para adaptar la tecnología importada a las condiciones imperantes en el país. También es necesario promover la innovación tecnológica en determinadas actividades y esferas donde esa innovación no es simplemente una cuestión de imitación. Por estas razones, las actividades de investigación y desarrollo deben ocupar un lugar destacado en la lista de prioridades para la financiación del desarrollo.¹⁷

Las experiencias diversas de las industrias del aluminio y del estaño ilustran la importancia de una asignación selectiva de fondos suficientes en actividades de investigación y desarrollo. En la industria del aluminio, que está muy integrada, empresas como Alcoa y Alcan asignan más de 100 millones de dólares anuales a la investigación y promoción, que últimamente se han concentrado en los productos finales. Por el contrario, la investigación sobre aplicaciones nuevas y tradicionales del estaño ha sido realizada en su mayor parte por el International Tin Research Institute (ITRI), que tiene un presupuesto anual inferior a 5 millones de dólares.

En estas condiciones, el apoyo intergubernamental a la investigación y desarrollo en lo que respecta al aluminio tendría poco efecto, habida cuenta de las grandes sumas gastadas por los principales productores en esas actividades. En cambio, medidas específicamente orientadas al aumento del consumo regional, la promoción de productos más adecuados a las necesidades locales y la solución de los problemas de las industrias de la región podrían resultar muy provechosas para los productores regionales. Por el contrario, en el caso del estaño parece necesario intensificar las actividades de investigación y desarrollo, sobre todo en lo referente a: i) encontrar nuevas aplicaciones, y ii) revertir o contener la ola de sustitución del estaño por otros materiales.¹⁸ Para ello, es importante reforzar las dotaciones financieras de las organizaciones que actúan en estos campos.

Con frecuencia, los productores tienden a dar prioridad al gasto en investigación y desarrollo sólo cuando se enfrentan a una situación crítica, como aquélla en que se encontró la industria del estaño de Bolivia. Cuando se pierde la ventaja comparativa, por ejemplo debido al creciente nivel de impurezas de los concentrados y a la disminución de la ley del mineral en general, la necesidad de modernizarse se hace evidente y en el intervalo entre la decisión de iniciar actividades de investigación y desarrollo y los resultados efectivos, la producción puede empeorar considerablemente. De ahí la necesidad de prever los cambios futuros de los costos relativos en todo el mundo a fin de prepararse a esos cambios dando la consideración debida a la investigación tecnológica en la planificación de las inversiones.

ii) **Otras políticas:** Varios otros factores influyen en el contexto en que se desarrollan e incorporan las tecnologías. Un primer factor es que, en el caso de varios productos básicos y usos finales, la índole de la sustitución de materias primas significa que la relación funcional que existe entre precio y demanda no es necesariamente reversible. En esos casos, cuando una materia prima pierde un mercado específico por razones de competitividad basada en el precio, el mercado se puede perder para siempre aún después de haberse restablecido esa competitividad. Las fuertes fluctuaciones de los precios han inducido a los usuarios de productos básicos como el yute a buscar sustitutos sintéticos, cuyos precios son más estables. La estabilidad de los precios de los productos básicos a un nivel remunerativo pero no excesivo debe en consecuencia ser una preocupación importante de los productores, ya se trate de lograr mediante la cooperación entre productores y consumidores, la cooperación entre productores solamente u otros mecanismos.

La experiencia con productos básicos como el aluminio subraya la importancia de mantenerse en estrecho contacto con la industria que usa el producto como insumo importante. Las investigaciones sobre nuevos usos y propiedades funcionales pueden así orientarse hacia las necesidades reales, tanto actuales como previstas, de los usuarios. A este respecto, resulta imprescindible establecer vínculos comerciales más directos entre los productores y los usuarios finales. Ello puede asumir diversas formas, según sea la estructura y grado de integración de la industria. Entre ellas se cuentan las inversiones en etapas ulteriores del proceso industrial en mercados extranjeros (la industria venezolana del

aluminio ha adoptado algunas medidas en este sentido), la comercialización conjunta directa por los productores, el establecimiento de operaciones conjuntas de comercialización con agentes compradores y usuarios finales, o el mantenimiento de una oficina exterior permanente en el país consumidor que envíe información sobre las necesidades de los consumidores. Hay amplias posibilidades de cooperación entre productores en este campo.

En muchos casos, no es suficiente poder competir con posibles substitutos en cuanto a las características técnicas; es necesario además lograr que los usuarios aprecien las propiedades del producto básico de que se trate. La promoción comercial asume entonces gran importancia para conquistar y mantener mercados. Con este propósito se ha recurrido eficazmente a la utilización de marcas comerciales adecuadas, como, por ejemplo, en el caso de la lana. En la medida en que lo que se necesita es promoción genérica, más que promoción de marcas específicas, las externalidades que ello entraña y el uso eficaz de los limitados recursos justifican los esfuerzos conjuntos de los productores.

La substitución es, en definitiva, una constante de la realidad económica. El entorno económico general tiene una gran influencia en el proceso tecnológico. La substitución del azúcar de caña por azúcar de remolacha, primero, y luego por una nueva generación de edulcorantes acompañó a la aplicación de políticas proteccionistas en los principales mercados del azúcar. La estructura oligopolística imperante en la industria textil mundial tuvo mucho que ver con la substitución de las fibras naturales por fibras sintéticas. Por todo ello, para hacer frente al desafío tecnológico es preciso adoptar medidas en varios campos afines, que abarcan la producción, comercialización y acceso a los mercados de los productos básicos de que se trate.

B. ACCESO A LOS MERCADOS

1. Las barreras comerciales en los países desarrollados

Las restricciones aplicadas en frontera (aranceles y medidas no arancelarias) a las exportaciones de productos básicos de América Latina en los mercados de los Estados Unidos, la CEE y el Japón, tradicionalmente los mercados principales para estos productos, no afectan a todos los productos de la misma manera. Si algunos disfrutaban de un acceso relativamente libre, otros deben enfrentarse, en mayor o menor grado, a una diversidad de barreras, especialmente no arancelarias. A continuación se describen las condiciones de acceso a los mercados para los productos básicos.

a) Aranceles

En el cuadro 6 figuran los aranceles aplicados en los Estados Unidos, la CEE y el Japón a los principales productos básicos, incluso en su forma elaborada.

Muchos productos agrícolas están sometidos a elevados aranceles NMF (nación más favorecida) en uno o más países desarrollados. Se aplican aranceles especialmente altos al cacao elaborado, café, carne de vacuno y pescado elaborados, hortalizas y frutas frescas y en conserva, azúcar, cereales elaborados, tabaco manufacturado, cuero y productos de cuero, hilados y tejidos. Además, los aranceles aplicados en estos países muestran una tendencia a la progresividad arancelaria, esto es, aumentan con el grado de elaboración, con lo que la protección efectiva de los productos elaborados es mayor que lo que indican las tasas nominales. Esta protección constituye un obstáculo para la elaboración de esos productos en los países productores.¹⁹

El efecto adverso que tendrían los altos aranceles sobre los países latinoamericanos queda atenuado por el acceso preferencial que se concede a estos países en virtud del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) aplicable a las importaciones de algunos productos de países en desarrollo. En los Estados Unidos, son excepción Bermuda, Cuba, Nicaragua y Paraguay, que están excluidos de los beneficios del SGP.

El SGP se aplica a muchos productos en bruto y elaborados, cuya lista se modifica periódicamente. Todas las tasas SGP de los Estados Unidos son nulas. En otros países, las tasas aplicadas a los productos en bruto son importantes sólo en los casos de la carne, el café y el tabaco en la CEE, y la carne y los cereales en el Japón. Sin embargo, muchos productos de interés para los exportadores de América Latina (por ejemplo, el pescado, los productos lácteos, los cereales, las frutas y hortalizas frescas, especialmente la fruta de fuera de temporada) están excluidos del sistema, y sometidos a cierto grado de progresividad arancelaria. Este es el caso de las tasas del SGP aplicadas por la CEE y el Japón a la carne, el pescado, el cuero, el cacao y las frutas tropicales, y por la CEE solamente al café, el tabaco y el sisal.

Los países de habla inglesa del Caribe también han recibido acceso preferencial al mercado de la CEE en virtud de sucesivas Convenciones de Lomé entre la CEE y los países del ACP (Estados de Africa, el Caribe y el Pacífico). Las tasas de aranceles aplicadas a los productos que reciben dicho acceso preferencial son bajas o nulas, pero hay cierto grado de progresividad arancelaria para el café, el aceite vegetal y las frutas tropicales.

Además, la mayor parte de las importaciones procedentes de estos países (excepto Suriname), así como de otros países isleños del Caribe y de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras y Panamá, puede ingresar exenta de derechos al mercado de los Estados Unidos en virtud de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (CBI). Este tratamiento especial, que inicialmente era por un período de 12 años, es ahora indefinido. Entre los productos básicos de estos países que disfrutaban de franquicia en virtud de la CBI pero no del SGP figuran el azúcar de caña, la carne de vacuno y ternera y ciertas frutas, flores y productos del tabaco. Sin embargo, quedan excluidas industrias de importancia vital, como las de atún enlatado, calzado, ciertos productos de cuero y derivados del petróleo, y

los textiles y vestido (la ropa hecha con telas fabricadas en los Estados Unidos ingresa en el marco de contingentes muy estrictos). El azúcar ingresa exenta de derechos en virtud del SGP y de la CBI dentro de los límites de contingentes asignados a cada país, por encima de los cuales se aplican aranceles altos y prohibitivos.

Se contempla ahora la concesión a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú de acceso franco similar al otorgado en virtud de la CBI. Las ventajas aplicables a estos países en el marco del SGP ya se habían ampliado en virtud de un "Programa Comercial Andino" a varios nuevos productos, entre ellos productos elaborados de la pesca, ciertas frutas y hortalizas, madera, alfombras y ciertos productos de algodón. Las exportaciones de algunos productos básicos de estos cuatro países andinos también reciben preferencias en la CEE a fin de estimular una diversificación que permita el abandono de la producción de coca.

En consecuencia, para muchos productos básicos, los aranceles son bajos y con frecuencia nulos. No obstante, el acceso a los mercados queda efectivamente controlado por medidas no arancelarias.

b) Barreras no arancelarias

En el cuadro 7 figura el coeficiente de cobertura del comercio afectado por las medidas no arancelarias ²⁰ aplicadas por los países desarrollados a los productos básicos, por categorías generales. Como puede observarse, una elevada proporción de las exportaciones de productos básicos latinoamericanos están sometidas a medidas no arancelarias en alguno de los mercados principales o en todos ellos. Los productos alimenticios quedan afectados en los tres mercados (Estados Unidos, CEE y Japón); los aceites vegetales y semillas oleaginosas, principalmente en los mercados de los Estados Unidos y el Japón; las materias primas agrícolas, en los Estados Unidos; el hierro y acero en los Estados Unidos y la CEE, y los combustibles en la CEE. También están afectados en gran medida productos elaborados como los textiles, la ropa y el calzado.

Estos grupos de productos tan generales ocultan las diferencias que existen entre los distintos productos. Debido a estas diferencias, los países resultan afectados en forma diversa según sea la composición de sus exportaciones. En el sector de alimentos, las importaciones de Argentina, Chile y Uruguay son las más afectadas; en el siderúrgico, las de Argentina y Brasil; en el de productos textiles, las de México, Uruguay, Perú y Venezuela, y en el del vestido, las de Colombia, Venezuela y México.²¹

El tipo de medida no arancelaria que más se aplica a los productos básicos latinoamericanos son las restricciones cuantitativas (incluidos los acuerdos de limitación voluntaria de las exportaciones). Pero hay también una amplia gama de otras medidas. A la carne, los productos lácteos, el azúcar, el tabaco y las frutas y hortalizas se aplican sobre todo contingentes de importación (globales y bilaterales), aranceles y contingentes de

temporada, regímenes discrecionales de licencias de importación, monopolio estatal de las importaciones, reglamentos sanitarios y fitosanitarios y prohibiciones directas. También se aplican gravámenes variables para que los productos importados no se vendan a precios inferiores a los de los productos locales equivalentes. Aunque el alcance de estas barreras es menos evidente que el de las barreras arancelarias, no se debe subestimar. En el caso del azúcar, por ejemplo, el equivalente arancelario de los contingentes de importación impuestos a los exportadores latinoamericanos en los principales países industriales con los que comercian, según ha estimado la Comisión Internacional de Comercio de los Estados Unidos, es de 102% en el caso de los Estados Unidos, 170% en el de la CEE y 360% en el del Japón.²² Pero estas medidas fronterizas son sólo un componente del complejo sistema de protección a los productores agrícolas en los países desarrollados. Los programas internos de apoyo a los productores y las subvenciones en gran escala a las exportaciones son los otros dos componentes, que provocan en los mercados mundiales la conocida situación en que el exceso de oferta de productos agrícolas subvencionados hace bajar los precios y desplaza las exportaciones de estos productos procedentes de países latinoamericanos y de otros países.

En lo que respecta a los productos tropicales, se aplican medidas antidumping y derechos compensatorios, así como restricciones cuantitativas, a las flores, plantas y especias. Las frutas (incluido el banano) y nueces tropicales están sujetas a restricciones cuantitativas además de impuestos y otros gravámenes. Los gravámenes fiscales internos aplicados al azúcar y los impuestos selectivos aplicados al banano y a las bebidas tropicales como el café y el cacao tienen importancia en algunos países.

En el sector siderúrgico rige una combinación de medidas no arancelarias, principalmente la limitación voluntaria de las exportaciones, precios básicos de importación, medidas antidumping y medidas de vigilancia. En 1986, casi la mitad de las exportaciones latinoamericanas de estos productos a los países industrializados resultaron afectadas por estas barreras. Otros minerales y metales se enfrentan a medidas antidumping en la CEE y los Estados Unidos. Además, algunos productos están sujetos a restricciones cuantitativas o medidas de vigilancia nacionales en determinados países miembros de la CEE; se prevé que estas medidas se eliminarán con la creación del mercado único de la CEE en 1993.²³

En el sector textil, las limitaciones impuestas en virtud del Acuerdo Multifibras afectaban en 1986 a alrededor del 64% de las exportaciones latinoamericanas de textiles y vestido a los países desarrollados.

c) Posibles efectos de la liberalización comercial en la agricultura

Es más difícil estimar la incidencia de las barreras comerciales en las exportaciones cuando se aplican medidas no arancelarias de diversos tipos con preferencia a los aranceles. Esta consideración se aplica especialmente al sector agrícola, debido a la complejidad y

magnitud de los sistemas de protección en vigor en ese sector. Dada la importancia del mismo en el comercio internacional (y también en el comercio latinoamericano) y su influencia decisiva en la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales, se han hecho numerosas estimaciones de los posibles efectos de la liberalización comercial agrícola.²⁴ Los resultados de estas estimaciones varían ampliamente según los supuestos en que se basan, pero todos tienden a ser bastante considerables, proporcionando una indicación del alcance de las actuales limitaciones al comercio. Para los países de América Latina tienen especial relevancia las estimaciones hechas por la CEPAL del efecto de la liberalización del comercio de determinados productos básicos agrícolas de zona templada.²⁵

En la medida en que, según se prevé, la liberalización del comercio provoque un alza de los precios mundiales de los productos en cuestión, los exportadores netos de esos productos resultarían beneficiados, quedando adversamente afectados los importadores netos. Basándose en proyecciones de los aumentos de precio de los principales productos agrícolas de zona templada afectados por los regímenes protectores (trigo, maíz, productos lácteos, carne, aceites vegetales y semillas oleaginosas, y azúcar), la CEPAL estimó el posible incremento neto del valor de las exportaciones de estos productos. El azúcar, la carne, y las semillas oleaginosas y sus derivados contabilizarían la mayor parte del aumento de los ingresos de exportación. Los cereales y los productos lácteos serían responsables principales de los mayores costos de importación.

En conjunto, el aumento de los precios mundiales de estos cinco productos básicos beneficiaría a entre ocho y once países de la región, cuyas exportaciones habrían crecido entre 886 y 2,740 millones de dólares en 1986, según fuera el porcentaje del aumento de precio (en ese año, el total de las exportaciones agrícolas de América Latina fue de 34.800 millones de dólares). Los principales beneficiarios serían Cuba, Argentina y Brasil, en tanto que Uruguay, la República Dominicana, Paraguay y Guyana se beneficiarían en menor medida.

Otros países podrían sufrir pérdidas debido al costo mayor de importar ciertos productos. Los aumentos de los precios del azúcar afectarían principalmente a Venezuela; de los cereales, a Brasil y Jamaica; de los productos lácteos, a México, Venezuela, Brasil y Cuba, y de la carne, a los países caribeños pequeños y Venezuela, aunque en forma moderada. El aumento de los costos de importación de estos países (en conjunto, las importaciones habrían aumentado entre 447 y 732 millones de dólares en 1986), que podría ser considerable para algunos de ellos, sería mucho menor que el beneficio neto logrado por los países exportadores netos, y bastante insignificante en comparación con el costo de la protección agrícola para los países desarrollados (alrededor de 286.000 millones de dólares en 1987, según estimaciones de la OCDE).²⁶ Deben tenerse en cuenta, sin embargo, los cambios ocurridos recientemente en la composición del comercio de los distintos países latinoamericanos, especialmente en lo que atañe a las importaciones de alimentos.

Un estudio más reciente ²⁷ de las repercusiones de una eliminación total de las subvenciones que reciben los productos agrícolas de zona templada en los países industrializados arroja, con arreglo a distintos supuestos, aumentos de los saldos comerciales del conjunto de países latinoamericanos del orden de entre 4.000 y más de 9.000 millones de dólares de 1986. Los principales beneficiarios serían Argentina, Brasil y México.

Las estimaciones anteriores se refieren al efecto a corto plazo en la balanza de pagos de una eliminación inmediata de las limitaciones comerciales que afectan a aquellos productos. Una eliminación gradual de las restricciones, como la que se negocia en la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, es una perspectiva más realista. A más largo plazo, el aumento de los precios proporcionaría un incentivo a la producción nacional, mitigando así el posible efecto negativo en la balanza de pagos y mejorando la seguridad alimentaria en los países importadores netos de alimentos. Sin embargo, esos efectos a largo plazo no deben ocultar que estos países podrían necesitar ayuda transitoria para compensar las pérdidas netas sufridas a corto plazo.

2. Las barreras al comercio en América Latina y otras regiones en desarrollo

Las barreras al acceso a los mercados, especialmente en forma de aranceles, son generalmente más elevadas en los países en desarrollo que en los desarrollados. Así sucede en todos los sectores, tanto de productos básicos como de manufacturas. Al examinar los aranceles y pararanceles en 50 países en desarrollo ²⁸ se observó que, en 1986, el promedio de todos los gravámenes de importación (aranceles y pararanceles) ponderado por las importaciones era de 30% en estos países. En América Latina, el nivel de protección era con mucho el más alto entre las regiones en desarrollo: 66% en América Central y 51% en América del Sur (pero sólo 17% en el Caribe) (cuadro 8). En el cuadro 9 figuran los aranceles aplicados por algunos países latinoamericanos.

Cuando se examinaron los principales grupos de productos, se observó que las manufacturas se enfrentaban a los niveles más altos de protección arancelaria y pararancelaria. Sin embargo, los productos alimentarios se hallaban en segundo lugar, con un promedio ponderado de gravámenes totales de importación de 30% en el conjunto de países abarcados por el estudio. Este promedio fue de 21% en lo que respecta a las materias primas agrícolas, 19% en el caso de los minerales y metales y 16% en el de los combustibles minerales. Los promedios correspondientes a los países de América Latina fueron mucho más altos, llegando a 64% en el caso de los productos alimenticios en América Central (véase el cuadro 8).

La frecuencia de las barreras no arancelarias aplicadas por los países en desarrollo es también bastante alta. En el estudio mencionado, se determinó que el 40% de los productos estaban afectados al menos por una medida no arancelaria en todos los países

de la muestra, en la que se ponderó el promedio de cada país según sus importaciones totales. Las medidas no arancelarias más frecuentes eran las restricciones cuantitativas, que afectaban al 24% de los renglones arancelarios. Le seguían en importancia los requisitos de depósito previo a la importación, que afectaban al 21% de los productos. La autorización cambiaria del Banco Central afectaba al 6% de los productos, en promedio; pero en ciertos países, especialmente en América Central, todos los productos estaban sujetos a esta limitación o a depósitos previos a la importación. Se encontró entre las distintas regiones un patrón semejante al que presentan los aranceles. La región del Caribe se hallaba entre las que tenían un régimen comercial relativamente liberal a este respecto, en tanto que América del Sur resultó ser una de las regiones con más protección.

Las conclusiones precedentes se refieren a todas las importaciones, pero se pueden aplicar igualmente al sector de productos básicos, ya que los renglones arancelarios afectados por las medidas no arancelarias no mostraron diferencias importantes en todo el ámbito sectorial, a pesar de que los productos alimentarios resultaran ser el sector más afectado: el 48% de todas las posiciones arancelarias estaba afectado al menos por una medida no arancelaria (véase el cuadro 10). Esta conclusión contrasta en forma pronunciada con la situación imperante en los países desarrollados, en los que, según se señaló en la sección precedente, las medidas no arancelarias están concentradas en la agricultura, los textiles, los combustibles minerales y la siderurgia.

La extensa aplicación de medidas no arancelarias a las importaciones de productos básicos en los países de América Latina queda también confirmada por las conclusiones de otro estudio sobre los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).²⁹ En ese estudio se observó que cada producto básico importante está sujeto a medidas no arancelarias en algún país de la ALADI. En 1988, Brasil, Colombia, Perú y Venezuela aplicaban medidas no arancelarias a la mayoría de los productos básicos. A continuación se situaban México y Ecuador, con una considerable cantidad de productos de importación sometidos a medidas no arancelarias. Chile se encontraba en una posición intermedia, y Paraguay, Argentina, Bolivia y Uruguay recurrían sólo en forma limitada a las medidas no arancelarias. En el año objeto del estudio, las restricciones no arancelarias eran especialmente importantes para productos como el trigo, maíz, leche en polvo, arroz, soya, aceite de soya, azúcar crudo y refinado, productos derivados del petróleo, algunos productos siderúrgicos, pescado, mariscos, mantequilla, café, manzanas, peras y algodón. Empero, como ya se señaló, muchos de estos países han emprendido recientemente una apertura considerable de su comercio de importación.

3. Conclusiones

Como se mencionó anteriormente, el efecto de las barreras comerciales en las exportaciones de los países de América Latina es difícil de evaluar. Sólo se puede determinar caso por caso, según los productos básicos exportados. Las corrientes comerciales dependen de

muchos factores (entre ellos la capacidad de los distintos exportadores de afrontar con éxito las barreras comerciales), cuya importancia relativa no puede particularizarse fácilmente. No obstante, los estudios sobre los posibles efectos de la liberalización comercial agrícola indican que el efecto de las barreras comerciales en el comercio es muy importante. La liberalización comercial en los mercados de los países desarrollados y en desarrollo puede por lo tanto contribuir considerablemente a una expansión del comercio de productos básicos, y no debe perderse ninguna ocasión de lograrla.

Es importante señalar a este respecto dos consecuencias del uso generalizado de medidas no arancelarias en lugar de aranceles para controlar las importaciones de productos básicos en los países desarrollados.

En primer lugar, el grado de transparencia del mercado se reduce por el uso de medidas no arancelarias en lugar de aranceles. Esto discrimina especialmente en contra de los pequeños exportadores; para que éstos puedan participar plenamente en los beneficios derivados de la liberalización comercial, es necesario establecer procedimientos para aumentar la transparencia de los regímenes comerciales. Uno de estos procedimientos, que se contempla en la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, consiste en convertir todas las medidas no arancelarias en aranceles equivalentes (las llamadas propuestas de "arancelización") como primer paso hacia su eliminación final.

En segundo lugar, la reducción de los aranceles por sí sola no mejoraría en forma importante el acceso de los productos básicos a los mercados. Más aún, si esa reducción se aplica a las tasas de nación más favorecida, se puede causar un empeoramiento del acceso a los mercados en algunos casos. Ello se debe a que los países de América Latina gozan de tratamiento arancelario preferencial para muchos productos básicos en virtud del SGP. La liberalización sobre la base de la nación más favorecida entraña la erosión de esas preferencias y, por ende, pérdidas comerciales.

Como ilustración de lo anterior se puede citar el posible efecto de las ofertas de concesiones arancelarias a los productos tropicales hechas por los países desarrollados durante la Ronda Uruguay hasta agosto de 1990. Según estimaciones de la UNCTAD,³⁰ los propios países industrializados serían los principales beneficiarios de las ofertas. En el caso de los países latinoamericanos, las exportaciones a los Estados Unidos se reducirían efectivamente (las pérdidas más importantes las sufrirían México, Brasil y la República Dominicana, en ese orden). Estas pérdidas resultarían más que compensadas por las mayores exportaciones hacia otros países, principalmente de la CEE. No obstante, el mejor acceso al mercado de la CEE se lograría a expensas de los exportadores africanos, que perderían el acceso preferencial de que gozan actualmente en virtud de la Convención de Lomé. Los exportadores del Caribe a la CEE también experimentarían pérdidas comerciales por la misma razón.

Estimaciones de la UNCTAD de los efectos en el comercio de una reducción del 50% de los aranceles NMF aplicados a los productos basados en recursos naturales arrojaron resultados similares.³¹ Los países desarrollados serían los principales beneficiarios, en tanto que las exportaciones de América Latina aumentarían apenas en un 0.9% por ciento. Las exportaciones de productos forestales latinoamericanos se reducirían. Además, el leve incremento de las exportaciones latinoamericanas de minerales y metales (0.4%) se contrapondría con las pérdidas de las exportaciones de estos productos de Asia y Africa. El aumento de las exportaciones de la región sería significativo sólo en el caso de los productos pesqueros (4.6%), mientras que las exportaciones africanas de estos productos también disminuirían.

Los ejemplos citados muestran que, debido a los diferentes regímenes comerciales y a los diversos grados de preferencias arancelarias aplicados a productos básicos y países, la reducción de las barreras arancelarias puede no beneficiar a todos los países; algunos pueden resultar perjudicados. Un caso particular de esta regla general es la situación de los países importadores netos de alimentos, que podrían sufrir pérdidas a causa de la liberalización del comercio agrícola. Ello revela la diversidad de intereses entre los exportadores latinoamericanos de productos básicos.

Esta situación tiene importantes repercusiones en materia de políticas. El poder de negociación sería mayor y habría más posibilidades de lograr la liberalización comercial si los países afectados pudieran negociar colectivamente en bloque, más que individualmente. Sin embargo, el establecimiento de una posición común está entorpecido por la distribución potencialmente dispareja de los beneficios de la liberalización comercial, consecuencia de la diversidad de tasas y regímenes arancelarios aplicados por los países desarrollados: NMF, SGP, preferencias ACP, CBI, la Iniciativa Comercial Andina y pronto quizás acuerdos de comercio preferencial celebrados entre países latinoamericanos y los Estados Unidos en virtud de la reciente Iniciativa en favor de las Américas. En esta situación, establecer posiciones conjuntas podría ser más fácil si se tuviera en cuenta lo siguiente:

En primer lugar, las perspectivas de crecimiento económico descansan más en el estímulo a las inversiones y las exportaciones conforme a las ventajas comparativas que en rentas estáticas basadas en preferencias concedidas unilateralmente. Numerosos analistas han señalado los riesgos que entrañan los sistemas preferenciales para los países en desarrollo, pues los obligan a depender de la buena voluntad de ciertos países desarrollados.

Por ejemplo, los beneficios del SGP pueden suprimirse a discreción de los países que los otorgan. No se aplican a muchos productos de especial interés para los países latinoamericanos ni a las medidas no arancelarias, que tienen más importancia en cuanto obstáculos al comercio. Si bien la Convención de Lomé de la CEE es un avance con respecto al SGP, la cobertura de productos es aún limitada y el acceso a los mercados, fuera de los productos tradicionales de exportación, está restringido. Prácticamente no hay

incentivos para avanzar en las fases de elaboración, pasando de las materias primas a producir productos semimanufacturados o manufacturados. Los países escogidos pueden beneficiarse de las rentas derivadas de los contingentes, pero no entran en juego las ventajas comparativas dinámicas.³² El valor de la CBI ha aumentado considerablemente merced a la reciente decisión de prolongar indefinidamente la duración de las preferencias, pero tal como se señaló anteriormente, siguen excluidos productos importantes. En suma, al evaluar la liberalización comercial, estas desventajas, que pueden tornarse más evidentes a largo plazo, deben ser tenidas en cuenta por los responsables de las decisiones junto con las ventajas, probablemente más a corto plazo, de las preferencias existentes.

En segundo lugar, la diversidad de intereses entre los países latinoamericanos se puede conciliar en el marco de una liberalización generalizada que comprenda una amplia gama de productos básicos, haciendo especial hincapié en la supresión de las barreras no arancelarias. Este criterio ha hecho posible una amplia participación en la Ronda Uruguay basada en el principio de globalidad. Es consecuente además con la posición adoptada por los países latinoamericanos en el sentido de incluir todos los productos básicos agrícolas en las negociaciones sobre agricultura (y no solamente aquéllos para los que existen excedentes estructurales) y de tratar de lograr progresos en todos los ámbitos del acceso a los mercados, y con la oposición al uso de una Medida Global de la Ayuda para evaluar los progresos de la liberalización agrícola que hiciera posible una aplicación selectiva a algunos productos sin afectar a otros.

Finalmente, el tratamiento preferencial y la protección pueden aún justificarse en dos casos: en el período de transición hacia un comercio más libre, y en el caso de los países pequeños del Caribe que carecen de los recursos necesarios para establecer alternativas viables a su actual estructura de exportaciones protegidas (por ejemplo, algunas islas que dependen del acceso preferencial del banano al Reino Unido, amenazado ahora por el establecimiento del mercado único de la CEE en 1993). A largo plazo, deberán hallarse soluciones a este último problema, ya que las preferencias comerciales pueden muy bien ser incompatibles con las tendencias hacia el libre comercio.

C. COMERCIALIZACION Y DISTRIBUCION

Si bien en los decenios de 1960 y 1970, la producción primaria en América Latina pasó progresivamente a ser controlada por empresas nacionales, el sector de comercialización y distribución, que es crucial, ha permanecido en gran medida en manos de compañías extranjeras. Una mayor participación de los países latinoamericanos en la comercialización y distribución de sus productos básicos tendría claras ventajas: permitiría a los países de la región aumentar considerablemente sus ingresos de exportación, porque una proporción considerable de los ingresos obtenidos de las exportaciones de productos básicos se genera en la etapa de comercialización y distribución; haría posible contactos más estrechos con los mercados finales, y los productores podrían aprovechar la información obtenida de los

consumidores respecto de la calidad y especificaciones, presentación y envase, etc., de los productos que los harían mejor adecuados a sus gustos. Finalmente, el resultado sería una mejor posición negociadora, contribuyendo así a la expansión de los mercados y a la obtención de mejores precios para los productores.

1. La estructura de la comercialización de productos básicos en América Latina

Las grandes empresas tienen una importante participación en el comercio internacional de mercancías. En el campo de los productos básicos, esta participación es predominante. El comercio internacional de productos básicos tiene lugar en gran medida a través de las redes de comercialización de las grandes empresas manufactureras y comerciales, como se describe en un documento anterior de la CEPAL en el que se basan las secciones siguientes.³³

En el cuadro 11 se resumen los canales de comercialización de los productos básicos. De éstos, el más importante en el comercio internacional es el constituido por un pequeño número de grandes sociedades mercantiles que comercian en una amplia gama de productos básicos³⁴ y que actúan como intermediarios entre productores y consumidores.

Son también importantes las empresas manufactureras que están verticalmente integradas a través de las fronteras nacionales. El grado de integración vertical ha menguado a lo largo del tiempo, y por lo tanto ha disminuido el nivel de comercio intraempresarial. Sin embargo, el volumen de este comercio intraempresarial parece aumentar con el grado de elaboración de los productos básicos. Esta afirmación se basa en un examen del comercio de los Estados Unidos con compañías afiliadas o afines, y se han encontrado datos que la confirman en los casos de los productos siguientes: cacao en grano, manteca de cacao, cacao en polvo y chocolate; animales vivos, carne y preparados de carne; pellejos y pieles, cuero y calzado; y madera en bruto, muebles y madera elaborada. Se puede concluir que las empresas transnacionales responsables del comercio intraempresarial participan en forma particularmente intensa en actividades de elaboración de productos básicos, en que el valor agregado es alto.

En general, la sólida posición de que disfrutaban un reducido número de sociedades mercantiles y manufactureras en los mercados de productos básicos da crédito a las alegaciones de que los mercados de productos básicos están lejos de ser del todo competitivos. En condiciones oligopsonísticas, no se cumplen los requisitos de "mercado perfecto" para la determinación de los precios. A menudo, los plazos y condiciones de venta están determinados por los poderes de negociación relativos. En cierta medida, ello se aplica incluso al funcionamiento aparentemente competitivo de las subastas (que constituyen un mecanismo habitual de la comercialización del té y el tabaco y circunstancial en el caso de otros productos básicos, entre ellos los minerales).

Los considerables recursos y mejor información sobre el mercado con que cuentan las grandes empresas mercantiles les permiten sacar máximo provecho de las operaciones de las bolsas de comercio (el medio principal de formación de precios de un gran número de productos básicos), usando técnicas de gestión de riesgo (operaciones de cobertura) y merced a su mejor capacidad de prever los cambios que afectan a las cotizaciones. Por el contrario, la participación de los exportadores latinoamericanos en las operaciones de futuros de las bolsas es muy limitada. Sólo algunos grandes comerciantes de azúcar y cacao de Brasil, la República Dominicana y Ecuador y los productores y exportadores de cobre de Chile, Perú, México y Brasil realizan en forma regular operaciones de futuros.³⁵

Las grandes sociedades mercantiles que operan con muchos productos tienen una posición de mercado especialmente favorable. La diversificación de sus operaciones en los planos geográfico y de los productos les permite reducir los altos riesgos del comercio de productos básicos debidos a la inestabilidad de los precios y a las fluctuaciones de los tipos de cambio. Su índole de empresas de productos múltiples les otorga considerable flexibilidad para llevar a cabo sus actividades; por ejemplo, a menudo intercambian productos básicos por manufacturas y realizan comercio compensatorio y otras operaciones de diversas modalidades, lo que aumenta su poder de negociación frente a las empresas con que mantienen relaciones comerciales.

2. Barreras que obstaculizan una mayor participación en la comercialización

La secretaría de la CEPAL ha reconocido varias barreras importantes que impiden una mayor participación de los países de América Latina en la comercialización y distribución de sus productos básicos de exportación. Estas barreras se derivan de la estructura del mercado que se esbozó en la sección anterior.

Un conjunto de barreras guarda relación con la alta concentración de las industrias de elaboración y fabricación que usan los productos básicos como insumos en los países desarrollados. Esta concentración se ha acentuado en los últimos años como resultado de fusiones horizontales y verticales. Los esfuerzos de los pequeños productores por establecer contratos directos con los consumidores y usuarios se enfrentan a las prácticas de fijación de precios de las empresas establecidas, las economías de escala y la necesidad de fuertes gastos de capital, diferenciación de productos y considerable gasto en publicidad. Sólo las pocas grandes empresas exportadoras de América Latina están en condiciones de satisfacer estos requisitos.

Existen también barreras relacionadas con el pequeño tamaño de los exportadores en lo que respecta a su participación en las bolsas de comercio. Una razón importante que explica por qué tan pocos productores realizan operaciones de cobertura de sus ventas futuras es el hecho de que, normalmente, el tamaño de la unidad de contratos de futuros

es superior a la producción total de la mayoría de los productores por separado. Este es sin duda un rasgo del sector agrícola, y en buena medida también de las empresas pequeñas y medianas del sector minero. Cualquier reducción importante del tamaño de la unidad de contrato elevaría probablemente demasiado el costo de las operaciones de futuros, ya que los costos medios de estas operaciones disminuyen pronunciadamente a medida que aumenta el volumen de las transacciones.³⁶

Otra barrera importante es la falta de transparencia del mercado. La información sobre los mercados de productos básicos es, en sí, un producto básico. Tiene un costo y produce un rendimiento. La mayoría de los exportadores y negociantes latinoamericanos son demasiado pequeños para poder costear un acceso pleno a esa información. Ello afecta a sus estrategias y condiciones de venta, cualquiera sea el mecanismo de venta usado: contratos directos, subastas o bolsas de comercio. Sus grandes competidores extranjeros están en ventaja.

La falta de control de la comercialización también se relaciona con la baja participación de los países productores en el transporte de sus productos. Puesto que las tarifas de los fletes a menudo representan una proporción considerable del precio c.i.f. (hasta el 20% para muchos productos básicos), los países de América Latina renuncian a una gran parte del valor agregado en la etapa de transporte. La región representa sólo el 20% del tonelaje de carga seca de los países en desarrollo, los que a su vez tienen sólo el 15% del total mundial. Esta falta de capacidad de embarque, combinada con la existencia de empresas navieras nacionales poco eficientes y con la falta de infraestructura y equipo portuarios, provoca también retrasos y una menor flexibilidad para organizar y planear las entregas, así como el uso ineficaz del espacio de carga. La fragmentación del sector de comercialización explica la frágil posición negociadora con que se cuenta al gestionar las tarifas de fletes con las empresas navieras.

3. Formas posibles de aumentar la participación latinoamericana en la comercialización y distribución

En las secciones anteriores se señaló que un obstáculo importante a una mayor participación de los países de América Latina en la comercialización y distribución de sus productos es el desequilibrio existente en los mercados internacionales entre un gran número de pequeños exportadores de esos países y un pequeño número de grandes comerciantes de múltiples productos básicos. Siendo así, el mejoramiento de la posición de las empresas latinoamericanas podría provenir de una consolidación de sus operaciones de exportación. En la situación actual de fragmentación de los sectores de producción y exportación, esa consolidación de operaciones sólo puede lograrse mediante la cooperación entre los proveedores. Deben plantearse dos interrogantes al respecto: las formas que podría adoptar la cooperación entre las empresas latinoamericanas, y las modalidades y mecanismos institucionales para promover esa cooperación.

i) **Acuerdos de comercialización:** Hay una amplia variedad de posibles formas y arreglos de cooperación, cuyos méritos respectivos deben evaluarse caso por caso. Entre ellas figuran las siguientes: diversos tipos de acuerdos de colaboración entre los exportadores de un mismo producto para compartir información sobre los mercados, espacio de carga, servicios de corretaje u otros servicios de comercialización; compras conjuntas de los insumos necesarios para la comercialización, como son los materiales para el envasado; e inversiones conjuntas en oficinas de representación y ventas, campañas de publicidad conjuntas, etc., en los mercados de consumo finales. En estos campos, los acuerdos posibles van desde mecanismos oficiosos de consulta hasta empresas de exportación conjuntas.³⁷

Las cooperativas de exportación de los productores pueden constituir un instrumento eficaz en este sentido. Las cooperativas de exportación de banano en Colombia y Costa Rica ilustran la eficacia de este mecanismo en cuanto a elevar la participación de los productores en la comercialización en una industria tradicionalmente dominada por tres grandes conglomerados transnacionales. Otro ejemplo lo constituye la Asociación Nacional de Exportadores de Café de Colombia. La rica experiencia acumulada con las cooperativas de exportación en América Latina (como las que existen para diversas frutas y hortalizas en Brasil, Chile, Guatemala y Honduras; azúcar y leche en Uruguay, etc.) podría servir de base para una ampliación de actividades encaminada a la comercialización internacional.

Avanzar por etapas sucesivas parece el método más viable para la cooperación en la comercialización, pues permitiría a los exportadores familiarizarse con los procedimientos de hacer negocios conjuntamente y con sus ventajas. Cuanto más amplia sea la cooperación, mayores serán las posibles ventajas. La colaboración con los exportadores de otros países latinoamericanos se hace especialmente necesaria cuando las exportaciones conjuntas de los productores de un solo país no alcanzan el nivel mínimo necesario para aprovechar las economías de escala en la comercialización.

Aunque ello no sea factible ni deseable en todos los casos, un proceso de cooperación cada vez mayor podría desembocar en el establecimiento de empresas multinacionales de comercio de productos básicos, que preferiblemente trabajasen con varios de esos productos. Se trata de un objetivo ambicioso, y el historial latinoamericano de operación de empresas multinacionales de comercio de un solo producto básico no es alentador. Queda por hacer una evaluación realista y completa de la experiencia de esas empresas, con miras a sacar conclusiones sobre las condiciones para su viabilidad económica y las posibilidades de creación de nuevas empresas en el futuro.

La cooperación entre exportadores podría también hacer posible un mayor acceso de los pequeños exportadores a las bolsas de comercio, dándoles la posibilidad de reducir riesgos mediante sistemas de cobertura conjunta cuando las ventas de cada uno de ellos sean demasiado pequeñas para usar la cobertura en forma económica. Además, los exportadores de un mismo producto podrían obtener una representación conjunta en las

juntas directivas y comités pertinentes de las bolsas para ocuparse de que sus intereses queden reflejados en las especificaciones de los contratos, reglamentos de entrega, horas de operación y otras materias institucionales relativas al funcionamiento de la bolsa. Ello es especialmente necesario en el caso de los productos no duraderos, que se enfrentan a problemas de normalización en mayor medida que los metales. La integración económica subregional podría contribuir a eliminar los obstáculos que entran el establecimiento de bolsas de comercio regionales de ciertos productos, como se contemplan en la actualidad, especialmente en el caso de aquellos productos básicos para los que haya una importante demanda subregional y regional. Esas bolsas podrían contribuir a aumentar el comercio intrarregional.³⁸

ii) **Promoción de la cooperación:** La actual tendencia en algunos países latinoamericanos es contraria a formas anteriores de participación directa del Estado en la comercialización. Sin embargo, se reconoce generalmente que el Estado tiene una importante función que cumplir como catalizador de la iniciativa privada, promoviendo contactos en el sector empresarial y creando las condiciones adecuadas para el tipo de cooperación señalado anteriormente. Esta función lleva consigo la exigencia de proporcionar el necesario respaldo (incluido el respaldo financiero cuando se justifique económicamente; por ejemplo, disponibilidad de divisas para hacer frente a los márgenes por parte de las empresas que realicen operaciones de futuros); servicios, por ejemplo, de asesoría e información; e incentivos en el ámbito de las políticas y normativas nacionales.

El respaldo estatal a la cooperación empresarial privada es necesario tanto a nivel nacional como a nivel regional. A este último nivel se precisa la cooperación entre los propios gobiernos, con el fin de establecer un marco legal e institucional común en el que las empresas puedan realizar contactos fructíferos. El marco legal comprende materias tales como las relativas a los códigos y reglamentos nacionales de inversión, los regímenes de exportación, etc., cuya armonización en toda la región estimularía en gran medida la cooperación empresarial.

En lo que respecta al marco institucional, puede ponerse a disposición del sector empresarial, o se le puede ayudar a establecer, organizaciones y programas en materia de productos básicos que respondan realmente al tipo de colaboración que prefieran los empresarios. Constituyen ejemplos al respecto organizaciones de productos básicos como la Unión de Países Exportadores de Banano (UPEB), el Grupo de Países Latinoamericanos y del Caribe Exportadores de Azúcar (GEPLACEA) y la Asociación Latinoamericana de Empresas de "Trading".

Una dimensión importante del apoyo institucional guarda relación con la información de mercado y la capacitación de personal de empresas exportadoras y de funcionarios del Estado en las técnicas y estrategias de comercialización. Habida cuenta de la comunidad de intereses y de las economías de escala existentes, son éstos campos evidentes para la

cooperación intergubernamental. Por esta razón, organizaciones intergubernamentales como la UNCTAD tienen un mandato explícito para promover la adopción de medidas en esos dos campos. Estas medidas resultarían considerablemente reforzadas si recibieran el apoyo financiero del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y de otras fuentes de financiamiento del desarrollo. Las grandes empresas comerciales y exportadoras de América Latina podrían también ayudar a sus congéneres más pequeñas, especialmente en materia de capacitación en el lugar de trabajo.

D. ELABORACION

1. La importancia de la elaboración de los productos básicos para los países de América Latina

La promoción de la elaboración en los países en desarrollo de los productos básicos antes de su exportación ha sido un objetivo declarado de la cooperación internacional en materia de productos básicos por muchos años. Ello refleja un reconocimiento generalizado de las decisivas ventajas de esa elaboración cuando está económicamente bien fundada.

En América Latina como en otros países, la elaboración significa agregar valor a los productos exportados, aumentando así los ingresos de exportación. Además, a medida que un número creciente de países de la región abandonaban las políticas de sustitución de importaciones basadas en la producción de bienes para el mercado interno y adoptaban políticas orientadas a la exportación, la elaboración de los productos básicos antes de su exportación asumía una función más destacada. Esta función ha sido puesta de relieve por la secretaría de la CEPAL en las propuestas presentadas en la última reunión de la Comisión. La elaboración de los productos básicos puede desempeñar una función catalizadora en el establecimiento de sistemas de producción, transporte, comercialización y financiamiento, mejorando a la larga la competitividad en la producción de bienes y servicios con un mayor contenido tecnológico y caracterizados por un aumento más rápido de la demanda.

Dos componentes esenciales de la vinculación de los sectores de recursos naturales con los sistemas industriales, que se beneficiarían de la intensificación de las actividades de elaboración, son la industria de bienes de capital (sobre todo, la manufactura de maquinaria y equipos especializados) y los servicios de ingeniería. Ambos sectores son decisivos para fomentar la fabricación nacional de bienes más complejos.

Un ejemplo muy pertinente es el caso de la industria proveedora de las empresas mineras de cobre en Chile, que ha generado una capacidad de fabricar equipos nuevos (maquinaria de perforación y sus repuestos, maquinaria de mantenimiento y maquinaria para cargar mineral, etc.) y otros bienes industriales especializados, así como de proporcionar servicios técnicos experimentados y plenamente competitivos para proyectos

en este sector.³⁹ Análogamente, si se examinan las experiencias en diversos países de la región se observa que las industrias que reciben insumos de la agricultura han desempeñado un papel fundamental en la introducción del progreso técnico en el propio sector agrícola.⁴⁰

Además de estas consideraciones generales de índole estratégica, la elaboración de productos básicos puede tener otras ventajas importantes según los productos concretos de que se trate. Por ejemplo, puede facilitar el transporte, ya que los productos elaborados son generalmente de menor peso y espacio que los no elaborados (este es, por ejemplo, el caso de los metales y muchos productos básicos agrícolas, como el cacao);⁴¹ puede facilitar el almacenamiento, como, por ejemplo, en el caso del cacao en polvo y la manteca de cacao, ofreciendo a los países productores la posibilidad de retirar el producto de los mercados de exportación durante los períodos de precios bajos; y puede ayudar a mejorar la posición negociadora de los productores, ya que los mercados de bienes elaborados son con frecuencia más competitivos que los mercados de bienes no elaborados, en los que la cantidad de compradores es reducida en comparación con el gran número de compradores del producto elaborado. Es el caso del cobre y de otros minerales.

La elaboración de los productos básicos obviamente no es económicamente factible ni deseable en todos los casos.⁴² Los méritos de los proyectos de elaboración deben evaluarse caso por caso, teniendo en cuenta las economías externas de las actividades de elaboración que no quedan reflejadas en los precios del mercado. Es necesario adoptar incentivos y políticas adecuados para hacer que la rentabilidad privada corresponda a las consideraciones de costos y beneficios sociales.

2. Las posibilidades de elaboración de los productos básicos en América Latina

Las investigaciones realizadas por la CEPAL respecto de algunos países y productos básicos importantes de América Latina revelan el bajo nivel general de elaboración de estos productos antes de su exportación, y por consiguiente la elevada capacidad potencial de llevar a cabo esa actividad en la región. Una proporción considerable de los productos básicos se exporta en forma de materia prima y se elabora en el extranjero.

El examen de una muestra representativa de las exportaciones de productos primarios de la región en su conjunto mostró que, en 1984, el 64% de todos los productos agrícolas latinoamericanos vendidos en los mercados de la OCDE se exportaban en forma no elaborada. Los productos agrícolas semielaborados representaban apenas el 16% del total, y los productos agrícolas elaborados, el 20%. Por el contrario, la mayor parte de las importaciones de productos agrícolas de América Latina estaban integradas por productos semielaborados y elaborados: 31% y 28%, respectivamente. Las materias primas agrícolas representaban sólo el 41% de todas las importaciones agrícolas.

La situación era más acentuada en el caso de los textiles. En este sector, las exportaciones de productos elaborados de América Latina a los países de la OCDE sólo constituían el 22% de las exportaciones textiles, en tanto que, en el caso de las importaciones, el porcentaje correspondiente a los productos elaborados era del 58%.

Las exportaciones de minerales registraban también un bajo nivel de elaboración: sólo el 22% de las exportaciones latinoamericanas de minerales a la OCDE estaban integradas por minerales elaborados, cuando éstos representaban el 77% de las importaciones de minerales de América Latina procedentes de aquélla.⁴³

Esta situación no ha cambiado desde entonces lo bastante como para alterar la conclusión de que existe una gran capacidad potencial de elaboración de productos básicos de exportación en los países de América Latina. La CEPAL ha encontrado oportunidades concretas de elaboración para los siguientes productos básicos, entre los más importantes: café, cacao, soya, azúcar, algodón, caucho natural, bauxita, cobre, mineral de hierro y madera. Pero también se han observado ciertos obstáculos que impiden que esta capacidad potencial se haga realidad en forma cabal.

3. Obstáculos que dificultan la elaboración

Una razón a la que se recurre con frecuencia para explicar el bajo nivel de elaboración de los productos básicos en los países de América Latina es la falta de recursos de inversión y el precario ambiente macroeconómico de muchos países. Es cierto que la pronunciada carencia de recursos financieros en el decenio de 1980 limitó drásticamente las inversiones, al registrar la región una transferencia de recursos hacia el exterior sin precedentes. El aumento del servicio de la deuda externa, la caída de la relación de intercambio y, en algunos países, la falta de incentivos suficientes para retener al capital nacional y atraer al capital extranjero contribuyen a explicar el fuerte descenso del coeficiente de inversión neta de la región, que pasó de casi 23% del producto interno bruto en 1980 a 16.5% en 1988⁴⁴

Con todo, es muy probable que pudiera haberse atraído más capital privado para proyectos específicos de elaboración para la exportación de no ser por varios obstáculos serios que incidieron adversamente en la viabilidad económica de los proyectos. Entre ellos destacan los obstáculos planteados en el campo de la comercialización y distribución de los productos elaborados, y en el de su acceso a los mercados.

En el caso de varios productos básicos, un obstáculo importante en el terreno de la comercialización y distribución se refiere al control que de este sector de actividad tienen las grandes empresas de los países consumidores, entre ellas las empresas transnacionales. Las estructuras oligopolísticas de los mercados actúan a veces como un impedimento real al ingreso de nuevos participantes. Esta situación prevalece en el mercado del café soluble; en el del chocolate, en el que las marcas tienen gran importancia y los nuevos participantes

se enfrentan a la necesidad de largas y costosas campañas de publicidad y promoción para entrar en el mercado; y en el del los minerales como la bauxita, donde gran parte de la industria, aunque menos que en el pasado, está verticalmente integrada hasta la etapa de semielaboración. En el caso de los minerales, las condiciones de que viene acompañado el financiamiento de nuevos proyectos mineros a menudo excluyen la fundición y refinación en el país productor del mineral.⁴⁵

Como se señaló en la sección que trata del acceso a los mercados, la estructura arancelaria de los países desarrollados discrimina en contra de las formas elaboradas de muchos productos debido a la progresividad arancelaria existente. Para otros productos, tienen importancia las barreras no arancelarias, ya sea en forma de contingentes, acuerdos de limitación voluntaria de las exportaciones u otras restricciones. El mayor número de acuerdos de limitación voluntaria de las exportaciones se encuentra, con mucho, en el sector de elaboración de productos básicos, y afecta a los productos alimenticios, los textiles y el vestido, los productos siderúrgicos y el calzado. Además, el Acuerdo Multifibras, que establece contingentes de importación en los mercados de los países desarrollados, desincentiva la elaboración del algodón en los países productores.

4. Fomento de una mayor elaboración de productos básicos en los países de América Latina

El fomento de la inversión en actividades de elaboración de productos básicos para su exportación es una opción con que cuentan los países de América Latina en el marco de sus estrategias de industrialización y prioridades sectoriales. Los países que deseen ampliar las actividades de elaboración de sus recursos naturales antes de su exportación pueden complementar y hacer más eficaces sus políticas de asignación de recursos para ese fin mediante medidas destinadas a atraer capitales para proyectos de elaboración y a contribuir a la viabilidad económica de estos últimos eliminando los obstáculos mencionados anteriormente.

i) **Recursos de inversión:** Dadas las graves limitaciones con que se enfrentan los países latinoamericanos en cuanto a la disponibilidad de recursos de inversión, una parte considerable del capital necesario tendrá que provenir del exterior, como ha sido a menudo el caso en el sector minero.

Un gran número de países latinoamericanos han modificado o están modificando sus códigos y reglamentos de inversión con el fin de facilitar y estimular la inversión extranjera. Dictar normas claras sobre esta materia que establezcan tanto los derechos como las obligaciones de todas las partes interesadas, teniendo en cuenta los distintos intereses de los inversionistas extranjeros y de las economías nacionales, se considera la mejor forma de promover la entrada de capitales.

Las instituciones financieras regionales e internacionales pueden contribuir de forma importante a la eficacia de estas políticas. Para ello podrían, en primer lugar, otorgar la consideración que merecen a los proyectos de elaboración en sus políticas de préstamos. Ello se vería sin duda facilitado si los propios países establecieran un medio coherente y una estrategia a largo plazo para el desarrollo económico y la transformación estructural, haciendo explícitos la función asignada a la elaboración de los recursos naturales y sus vínculos con el resto de la economía.

Se podría conseguir así una asignación más racional y eficiente de los recursos de préstamos para inversión, tomando en consideración las estrategias de desarrollo de los distintos países y la situación de los mercados mundiales de productos básicos. Por ejemplo, podría determinarse que quizás fuera mejor reorientar hacia la elaboración de materias primas que actualmente se exportan en esa forma algunos de los recursos utilizados para financiar ampliaciones de la producción de materias primas destinadas a mercados donde no es probable que la demanda se mantenga al ritmo de los aumentos de suministros.

Las instituciones financieras multilaterales pueden también desempeñar una función catalizadora muy importante en cuanto a movilizar capital exterior para proyectos de elaboración de productos básicos. Estos proyectos constan por lo general de varias etapas complejas, como son la determinación del proyecto, los estudios de prefactibilidad y el establecimiento del programa de financiación, que puede entrañar varias fuentes independientes de financiamiento. Las instituciones financieras poseen los conocimientos especializados necesarios para organizar y gestionar estas etapas, aún cuando ellas mismas no aporten una parte importante del capital. Pueden hacer disponible el capital inicial para financiar estudios de prefactibilidad en aquellas actividades donde el sector público o privado haya detectado oportunidades de elaboración, presentar esos estudios a los posibles inversionistas y fuentes de financiamiento y ayudar a organizar la puesta en marcha de las etapas siguientes de los proyectos.

Podría llegarse así al establecimiento de operaciones conjuntas de elaboración entre inversionistas de países productores e inversionistas extranjeros, regionales o extrarregionales. La asociación con el capital extranjero podría también adoptar diversas otras formas, cuya idoneidad dependería de las características técnicas y económicas de los proyectos previstos. Entre ellas cabe mencionar la creación de empresas con capital de varios países (empresas multinacionales) y el establecimiento de vínculos con elaboradores extranjeros en los países donde se comercializará el producto previsto.⁴⁶ Los conocimientos especializados y el asesoramiento de las instituciones financieras internacionales serían también extremadamente valiosos en estos casos para sopesar diferentes opciones y ayudar a poner en marcha los arreglos necesarios.

ii) **Cooperación regional:** Los proyectos de elaboración de productos básicos para exportación en los países productores disfrutaban probablemente de las ventajas derivadas de

un acceso más fácil a los suministros de materia prima y a menudo de costos de explotación más bajos que en los países consumidores. Sin embargo, sus ingresos de divisas, y por ende su viabilidad económica general, pueden muy bien depender de la eficacia de las medidas para eliminar los obstáculos señalados en las secciones de este documento que tratan de la comercialización y el acceso a los mercados.

La sugerencia que se hace en la sección A anterior en cuanto a aumentar el intercambio con otros países latinoamericanos merece mención especial. Podrían hallarse así con mayor facilidad mercados en los países de América Latina con una demanda rápidamente creciente de productos básicos elaborados que se enfrentan a barreras en los mercados de los países desarrollados, como el chocolate, los preparados de azúcar, los textiles de algodón, los productos de mineral de hierro y los productos de la madera. En el contexto de la promoción de la elaboración de productos básicos, esa noción puede vincularse a un refortalecimiento de la cooperación económica e industrial entre los países de la región. Podrían establecerse industrias elaboradoras para abastecer el mercado combinado de varios países, aprovechando las economías de escala que existen en algunos procesos industriales y la eliminación de las barreras comerciales entre esos países.

De esta forma se podrían aprovechar las complementariedades productivas existentes. Se estimularía así una mayor actividad de elaboración en países productores cuya capacidad de elaboración no se utiliza plenamente. Por ejemplo, en Brasil la capacidad de elaboración de la soya sobrepasa considerablemente el suministro nacional de la materia prima, contrariamente a lo que ocurre en Argentina y Paraguay, los otros dos grandes productores de soya de América Latina.

La cooperación regional también podría basarse en la complementación técnica que existe entre ciertos productos básicos en la fabricación de un producto elaborado. Ejemplos de esta complementación son el uso del azúcar y el cacao en la producción de chocolate; del caucho sintético y el natural en la fabricación de muchos productos de caucho; del estaño y el acero en la fabricación de hojalata, y del estaño y diversos metales como el plomo, el antimonio, la plata, etc. en la fabricación de aleaciones de estaño; del ácido sulfúrico (subproducto de la producción de cobre) y minerales no metálicos en la industria química, etc.

El fomento de la elaboración de productos básicos mediante la cooperación regional puede requerir una reevaluación de los enfoques de la integración industrial del pasado (como la experiencia con la programación industrial). La iniciativa para el establecimiento de acuerdos de elaboración y operaciones conjuntas debería radicar en el sector empresarial.⁴⁷ Pero la cooperación intergubernamental puede servir para determinar oportunidades específicas de inversión. Para este fin, se podría establecer un banco de datos sobre oportunidades de inversión en el ámbito regional, en forma de un centro de promoción que proporcione servicios tales como la identificación de posibles socios

inversionistas, la formulación y evaluación de proyectos, información actualizada sobre las políticas de inversión y promoción en el extranjero, y la organización de reuniones empresariales para facilitar las inversiones.

III. LA COOPERACION LATINOAMERICANA EN MATERIA DE PRODUCTOS BASICOS

En las secciones anteriores se señalaron las medidas que podrían adoptarse en materia de políticas según surgían del análisis de problemas específicos. El propósito de este capítulo final es reunir y resumir las recomendaciones sobre políticas, haciendo hincapié en las modalidades prácticas para ejecutarlas.

Las sugerencias que aquí se hacen son específicas a los productos básicos. No se alude a las cuestiones relativas a la gestión macroeconómica y a las políticas económicas y financieras generales, aunque obviamente hay que reconocer que éstas constituyen condiciones esenciales para el éxito de los esfuerzos en el campo de los productos básicos. Tampoco son las políticas nacionales de productos básicos el tema central de este informe. Se trata, más bien, de determinar cómo podría aprovecharse la cooperación entre los países para reforzar la eficiencia de los esfuerzos nacionales orientados a aumentar la contribución de las exportaciones de productos básicos a los objetivos del desarrollo. Con miras a abordar esta interrogante se trató en el capítulo anterior de señalar las dimensiones externas y la complementariedad que existe entre las diversas cuestiones.

A. OBJETIVOS Y MEDIDAS

En el examen de los problemas realizado en el capítulo anterior de este informe, se enumeraron algunas medidas importantes destinadas a contribuir al objetivo estratégico de intensificar la contribución del sector de exportación de productos básicos al desarrollo económico de los países latinoamericanos. Estas medidas están orientadas a lo siguiente: i) aumentar la productividad; ii) ampliar los mercados para las exportaciones de productos básicos, incluido el aumento del comercio intrarregional; iii) aumentar la participación de los países productores en las actividades de comercialización y distribución, y iv) aumentar el valor de las exportaciones de productos básicos por medio de una mayor elaboración antes de su exportación. Se pueden resumir y agrupar las medidas citadas en los siguientes seis campos:

1. Actividades conjuntas de investigación y desarrollo. Aunque las actividades de investigación y desarrollo de los sectores públicos y privados latinoamericanos no pueden equipararse con las realizadas en los países desarrollados, su eficacia y rentabilidad podrían intensificarse en gran medida si se las dirigiera selectivamente y se llevaran a cabo de forma conjunta, como se señaló en la sección A del capítulo anterior. La cooperación en este ámbito contribuiría a los objetivos de aumentar la productividad, ampliar los mercados gracias a nuevas aplicaciones y facilitar la elaboración en la medida en que ésta se ve obstaculizada por la falta de tecnología adecuada.

2. Medidas para fomentar la liberalización comercial. Son las siguientes: i) establecer una posición común para negociar la reducción y ulterior eliminación de las barreras comerciales en los mercados de los países desarrollados; ii) eliminar las barreras al comercio en el marco de los acuerdos de integración regional, y iii) ampliar el Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo. Ello contribuiría al objetivo de ampliar los mercados para los productos en bruto y elaborados, facilitándose así la elaboración antes de la exportación.

3. Estrategia conjunta de comercialización. Bajo este encabezamiento general se incluyen medidas como: i) el intercambio de información sobre el mercado respecto de productos básicos determinados; ii) las actividades conjuntas de capacitación en materia de comercialización y la ayuda prestada en este área por grandes empresas y por las organizaciones pertinentes a las pequeñas empresas de América Latina; y iii) asistencia a los exportadores para ayudarles a establecer acuerdos de comercialización de diversos tipos posibles. Estas medidas facilitarían una mayor participación en la comercialización y distribución y la ampliación de los mercados.

4. Aprovechamiento de los recursos regionales. En este campo se incluyen las siguientes medidas: i) asistencia de las instituciones financieras en el diseño y evaluación de los proyectos de elaboración, en especial los proyectos mixtos, y ii) establecimiento de un banco de datos sobre oportunidades de inversiones conjuntas para la elaboración de productos básicos. El objetivo final es facilitar la elaboración de los productos antes de su exportación.

5. Marco jurídico uniforme. Los gobiernos podrían estudiar la armonización de las leyes que afectan a las operaciones de las empresas latinoamericanas y demás empresas extranjeras, sobre todo las operaciones conjuntas, en materia de comercialización y elaboración, de modo que éstas no se vean obstaculizadas por leyes y normas diferentes y contrapuestas en los distintos países. Esta medida resulta necesaria para eliminar obstáculos a la cooperación en el campo de la comercialización y elaboración.

6. Estabilidad de los precios. Esta contribuiría a desalentar la sustitución de productos básicos que afecta a las exportaciones latinoamericanas. Las medidas para ello deben adecuarse a la situación particular de los productos básicos de que se trate. Los acuerdos entre productores y consumidores pueden dar resultados en el caso de ciertos productos (como ha sucedido en los casos del café, el cacao y el caucho natural y como podría ocurrir con el petróleo). La cooperación de los productores en la ordenación de la oferta puede dar resultados en otros casos (como en los del petróleo y el estaño). En todo caso, para el éxito de estas medidas resulta fundamental el nivel de precios respecto del cual se mantenga la estabilidad. Este nivel no debe ser excesivamente alto, ya que de otro modo se estimularía la sustitución y no lo contrario, y debe corresponder a la tendencia a largo plazo del mercado.

B. AGENTES PARA LA COOPERACION

Como se indicó anteriormente, la orientación de las nuevas políticas que vienen adoptándose en la región refleja una tendencia a que el sector privado sea en mayor grado el protagonista de las actividades de agregación de valor. Aunque existe un debate sobre el alcance y la índole de la participación estatal, se reconoce que el Estado tiene una importante función catalizadora que ejercer en lo que atañe a facilitar y estimular las actividades del sector privado, especialmente en los casos en que, debido a las externalidades y a las distorsiones del mercado que son frecuentes en el área de los productos básicos, no se puede confiar en las fuerzas del mercado para inducir una utilización eficaz de los recursos. Si bien esta situación se da especialmente en los países en desarrollo como los de América Latina, también se manifiesta por la fuerte participación del Estado en los países desarrollados, por ejemplo en la investigación tecnológica, tanto a nivel nacional como multinacional.

Las sugerencias que se hacen en este informe, por consiguiente, se dirigen principalmente a los gobiernos y a los organismos multilaterales que se ocupan de prestar apoyo a la cooperación intergubernamental. Los gobiernos, ayudados por los organismos multilaterales, tienen una función que desempeñar en lo que respecta a lo siguiente: i) determinar oportunidades específicas para la adopción de medidas como las señaladas más arriba, respecto de productos y países específicos; ii) establecer y mantener contactos con el sector empresarial privado con el fin de examinar juntos la conveniencia de adoptar medidas específicas; iii) adoptar directamente medidas, como la armonización de los marcos jurídicos, la participación en las negociaciones sobre la liberalización del comercio, y la recopilación de información, y iv) facilitar las acciones del sector privado mediante el tipo de apoyo institucional a que se hace referencia posteriormente.

En estas materias, la asistencia técnica como la que otorga el PNUD y otros organismos y donantes es altamente necesaria y puede tener un alto rendimiento. Entre otras cosas, la determinación de oportunidades específicas de acción es un campo en el que los organismos multilaterales pueden hacer una importante aportación mediante investigaciones selectivas y cuidadosamente enfocadas.

C. EJECUCION

La ejecución eficaz de las medidas indicadas anteriormente puede depender de forma decisiva de la influencia que tengan los países latinoamericanos en las negociaciones internacionales, y de su capacidad de promover la instauración de mecanismos institucionales adecuados mediante la cooperación intergubernamental.

1. Estrategia general de negociación

Como ya se observó hace cierto tiempo en documentos anteriores de la CEPAL,⁴⁸ en el pasado la cooperación internacional entre países productores y consumidores de productos básicos no ha rendido los frutos previstos ni ha conducido, en la mayoría de los casos, a un mejoramiento notable de la situación del sector de exportación de productos básicos en América Latina y otros países en desarrollo. A pesar de ello, el diálogo y la negociación en el ámbito internacional siguen siendo indispensables en el marco de una economía mundial en que la interdependencia entre países y sectores aumenta sin cesar.

La forma fragmentaria en que se han abordado las negociaciones ha sido, muy probablemente, la causa de la falta de éxito de esfuerzos anteriores. Si bien el Programa Integrado para los Productos Básicos de la UNCTAD incorporó la noción de globalidad de intereses dentro del sector de productos básicos con el fin de superar las carencias de los planteamientos individuales en esta materia, acontecimientos posteriores como la Ronda Uruguay han demostrado que se necesita una perspectiva aún más amplia. Esa perspectiva corresponde, en el plano de la negociación internacional, a la visión, en el plano nacional, del sector de productos básicos como un componente de toda la economía y con vínculos con la misma. De la misma forma que las políticas internas, para ser eficaces, deben tener en cuenta y aprovechar estos vínculos, una estrategia negociadora que sea eficaz debe basarse en la interdependencia que existe en el plano internacional. Ello supone relacionar los problemas en el campo de los productos básicos con los problemas en otros campos, como los de la deuda y las finanzas, el comercio de bienes manufacturados, los servicios, etc. Otras cuestiones conexas que suscitan una atención creciente son los efectos sobre el medio ambiente, los problemas relacionados con la salud, y la producción y venta de drogas ilícitas, todos los cuales son de gran pertinencia para los países de América Latina e igualmente para la toda la comunidad internacional.

La vinculación de las cuestiones relativas a los productos básicos con otras cuestiones sobre la base de los nexos de interdependencia existentes permitiría a los países latinoamericanos fortalecer su posición negociadora colectiva, lo que los capacitaría para negociar sobre una base más equiparada. Este tipo de vinculación ha servido de fundamento para la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales y ha hecho posible una participación universal en esas negociaciones. Un planteamiento de este tipo implica determinar e incorporar a las negociaciones los elementos que presenten interés para las contrapartes (por ejemplo, el acceso a los mercados nacionales de los países de América Latina, la lucha contra las drogas, etc.) sobre una base de reciprocidad.

2. Mecanismos institucionales

a) **Organizaciones de productores.** Son mecanismos ideales para la cooperación en la mayoría de los campos señalados anteriormente. Existen en América Latina organizaciones

de este tipo para el banano (la Unión de Países Exportadores de Banano, UPEB) y el azúcar (Grupo de los Países Latinoamericanos y del Caribe Exportadores de Azúcar, GEPLACEA). Estos grupos participan en actividades que abarcan la mayor parte de las cuestiones señaladas y han registrado resultados positivos en algunas de ellas. Si bien organizaciones de productores de pleno derecho pueden no ser factibles para todos los productos básicos, los gobiernos, en colaboración con las empresas privadas interesadas, pueden examinar y estimular el establecimiento de otros tipos de mecanismos institucionales de consulta y cooperación entre los productores, entre ellos mecanismos de consulta sobre temas específicos.

b) **Agrupaciones de integración.** Como se indicó en el capítulo I de este informe, en los últimos años se ha registrado una reactivación de la integración económica en América Latina, que ha venido acompañada de un enfoque más pragmático de la integración. Además de la renovada actividad de las agrupaciones de integración existentes, quizás el acontecimiento más importante en este sentido sea el nuevo impulso dado al fortalecimiento de los vínculos entre Argentina y Brasil, que culminó en el acuerdo alcanzado a comienzos de julio de 1990 para adelantar la fecha de la formación de un mercado común entre los dos países a 1995 en vez de 2000. Se ha invitado a Uruguay, Paraguay y Chile a que se unan a la creación proyectada de una zona de libre comercio del Cono Sur. A comienzos de octubre de 1990, México y Chile firmaron un acuerdo para iniciar negociaciones sobre una disminución de las barreras comerciales entre los dos países, y se ha firmado un acuerdo similar entre Chile y Venezuela.

En este contexto, existe una buena oportunidad para considerar la posibilidad de ampliar los mecanismos de integración a fin de abarcar algunas de las acciones señaladas anteriormente. Ello llevaría consigo una reevaluación de los instrumentos de integración adoptados en la región en el pasado (por ejemplo, la programación industrial), particularmente con miras a incorporar más eficazmente al sector privado.

Las expectativas de liberalización comercial que surgen de los planes actuales de integración son alentadoras desde la perspectiva de la promoción del comercio intrarregional de productos básicos. Sin embargo, este último objetivo puede verse obstaculizado por los posibles efectos de desviación del comercio de los acuerdos bilaterales que puedan concertarse entre países latinoamericanos y los Estados Unidos en virtud de la Iniciativa en favor de las Américas ⁴⁹ (aunque estos acuerdos contribuirán a abrir el mercado de los Estados Unidos). Si se desea evitar estos efectos, habrá que llevar adelante la integración regional con la suficiente celeridad y determinación.

Notas

1. Los países miembros del Grupo de Cairns son Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Colombia, Chile, Fiji, Filipinas, Hungría, Indonesia, Malasia, Nueva Zelandia, Tailandia y Uruguay.

2. CEPAL, Transformación productiva con equidad (LC/G.1601 (SES.23/4)), Santiago de Chile, 19 de marzo de 1990.

3. Véase en Peter J. West, "Foreign trade in Latin America: post-war developments and future prospects", CEPAL, Santiago de Chile, 10 de octubre de 1990, mimeo, una breve descripción de estos casos y sus fuentes de información.

4. Véase en CEPAL, Exportaciones latinoamericanas de productos básicos: situación y perspectivas (LC/R.778), Santiago de Chile, 11 de julio de 1989, un análisis exhaustivo de los problemas y políticas relativos a los productos básicos.

5. Véase CEPAL, Las potencialidades de las capacidades tecnológicas actuales en el sector de los productos básicos de América Latina (LC/L.505), Santiago de Chile, 6 de junio de 1989; Comercio internacional e inserción de América Latina (LC/R.822), Santiago de Chile, 29 de diciembre de 1989.

6. Ibid.

7. En el caso del cobre, por ejemplo, los productores de los Estados Unidos redujeron los costos medios de producción de 85 centavos de dólar la libra en 1982 a 50 centavos en 1989 (los costos medios de producción de CODELCO, empresa estatal chilena que es el principal productor de cobre de América Latina, son de alrededor de 40 centavos de dólar la libra) (Latin American Commodities Report, 6 de junio de 1990).

8. Véase FAO, The State of Food and Agriculture 1989, Colección FAO: Agricultura, No. 22, Roma, 1989, páginas 47-48.

9. Véase un análisis de la estructura y producción de la industria biotecnológica en Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales, Transnational Corporations in Biotechnology (ST/CTC/61), Nueva York, 1988. Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 88. II. A.4.

10. Rural Advancement Fund International, Coffee and biotechnology, RAFI Communiqué, Pittsboro, North Carolina, Estados Unidos, julio de 1989.

11. CEPAL, Transformación productiva con equidad, op.cit.

12. En América Latina, por ejemplo, las organizaciones de productores UPEB y GEPLACEA siguen la evolución de las tecnologías que tienen que ver con el banano y el azúcar, respectivamente.

13. El aumento del comercio intrarregional ocurriría como resultado del desplazamiento de productores extrarregionales. Véase CEPAL, Reorientación del comercio de productos básicos hacia América Latina (LC/R.506), Santiago de Chile, junio de 1986.

14. CEPAL, Informe de la reunión sobre opciones tecnológicas y oportunidades para el desarrollo: las industrias del aluminio y el estaño en América Latina y el Caribe (LC/R.837 {Sem.53/6}), Santiago, Chile, 6 de diciembre de 1989.

15. Véase A. Steven Englander, Robert Evenson y Masaharu Hanazaki, "R&D, innovation and the total factor productivity slowdown", OECD Economic Studies, No.11, otoño de 1988, París; J.M. Benavente, "Las nuevas tecnologías y la economía de los productos básicos", Información Comercial Española, No. 672-673, agosto/septiembre de 1989, páginas 177-213.

16. CEPAL, Transformación productiva con equidad, *op. cit.*

17. Como ejemplo de necesidades y prioridades de investigación y desarrollo en el ámbito empresarial, los planes futuros de CODELCO para la innovación tecnológica destinada a aumentar la productividad son esbozados por su director de planificación en: Jorge Bande, "Codelco to go for productivity, not just production", The South Pacific Mail, Santiago de Chile, junio de 1990, páginas 5-7.

18. CEPAL, Informe de la reunión sobre opciones tecnológicas y oportunidades para el desarrollo... op.cit.

19. Véase UNCTAD, Condiciones de acceso a los mercados y otros factores y condiciones que guardan relación con el desarrollo de programas de diversificación viables (TD/B/C.1/AC/6), Ginebra, 12 de julio de 1989.

20. El coeficiente de cobertura se refiere al porcentaje del valor del comercio sujeto a diversas medidas no arancelarias.

21. Reinaldo Gonçalves y Juan A. de Castro, "El proteccionismo de los países industrializados y las exportaciones de la América Latina", El trimestre económico, No. 222, México (D.F.), abril/junio de 1989, páginas 452 y 455.

22. Comisión Internacional de Comercio de los Estados Unidos, Estimated Tariff Equivalents of U.S. Quotas on Agricultural Imports and Analysis of Competitive Conditions in U.S. and Foreign Markets for Sugar, Meat, Peanuts, Cotton, and Dairy Products, USITC

Publication 2276, Washington, D.C., abril de 1990; Estimated Tariff Equivalents of Nontariff Barriers on Certain Agricultural Imports in the European Community, Japan, and Canada, USITC Publication 2280, Washington, D.C., abril de 1990.

23. UNCTAD, Condiciones de acceso... op. cit., páginas 12-13.

24. Véase por ejemplo "Review of recent government and academic studies on trade issues", Developments in United States trade policy and legislation relevant to the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, informe periódico preparado para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo por VanGrasstek Communications (UNCTAD/MTN/INT/CB/1/Add.32); U.S Department of Agriculture and Trade Analysis Division, Economic Implications of Agricultural Policy Reforms in Industrial Market Economies (por Vernon O. Roningen y Pravee M. Dixit), Staff Report No. AGES 89-36, agosto de 1989.

25. CEPAL, Comercio internacional de productos agrícolas y negociaciones comerciales multilaterales en la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) (LC/R.733), Santiago de Chile, 16 de enero de 1989.

26. OCDE, Agricultural Policies, Markets and Trade: Monitoring and Outlook 1989, París, 1989.

27. Barry Krissoff, John Sullivan y John Wainio, "Opening agricultural markets: implications for developing countries", Canadian Journal of Agricultural Economics, vol. 38, 1990, páginas 1-11.

28. R. Erzan, H. Kuwahara, S. Marchese y R. Vossenaar, The Profile of Protection in Developing Countries, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Discussion Papers, No. 21. Los pararanceles examinados en este estudio fueron las sobretasas y recargos de aduana, los impuestos de timbre, otros gravámenes fiscales y el impuesto a las transacciones de divisas. Las diferencias entre los aranceles y los pararanceles son sólo institucionales; sus efectos económicos son los mismos. Por esta razón, se pueden sumar para obtener una mejor visión basada en todos los gravámenes a las importaciones.

29. Juan Guillermo Valenzuela, Restricciones no arancelarias empleadas por los países de la ALADI, con referencia especial a los productos básicos, julio de 1988, mimeo.

30. Véase UNCTAD, Uruguay Round Revised Offers of Tariff Concessions on Tropical Products (as at 31 July 1990): the Potential Trade Impact (UNCTAD/MTN/RAF/CB.4), agosto de 1990.

31. Véase UNCTAD, Natural Resource-Based Products: the Potential Trade Impact of

a 50% Tariff Reduction in the Uruguay Round (UNCTAD/MTN/RAF/CB.5), noviembre de 1990.

32. Véase Alberto Valdés y Joachim Zietz, "Examination of proposals for tariffication and disciplines on subsidies and quantitative controls currently under negotiation", Nurul Islam y Alberto Valdés (ed.), The GATT, Agriculture, and the Developing Countries, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias, septiembre de 1990, páginas 7-8.

33. Véase CEPAL, Comercialización y estructura de los mercados de productos básicos de América Latina y el Caribe (LC/R.508), Santiago de Chile, 14 de julio de 1986.

34. En 1980, estas empresas de comercio realizaban alrededor del 70% u 80% del comercio mundial de productos básicos, según estimaciones de la UNCTAD. Su participación puede haber disminuido en alguna medida en los últimos años, pero probablemente se mantiene alta.

35. Véase también Marcelo Regúnaga, Las bolsas de productos básicos de los países desarrollados y las exportaciones de América Latina y el Caribe (LC/R.899), Santiago de Chile, CEPAL, 31 de mayo de 1990. Otros estudios de CEPAL sobre la materia comprenden: Oscar E. Menjívar, América Latina y los mercados de futuros de productos básicos (LC/R.928), 27 de septiembre de 1990; Víctor López Huebe, La Bolsa de Café, Azúcar y Cacao y su incidencia en las exportaciones de América Latina y el Caribe (LC/R.901), 13 de junio de 1990; Marcelo Regúnaga, Las bolsas de cereales y su influencia en las exportaciones de América Latina y el Caribe (LC/R.898), 31 de mayo de 1990; Jorge Bande y José Luis Mardones, Las bolsas de metales y su incidencia en el desarrollo de la minería de América Latina y el Caribe (LC/R.903), 30 de junio de 1990; CEPAL, Mercados de futuros: su utilidad y sus limitaciones para el comercio de productos básicos de América Latina (LC/R.919), Santiago de Chile, 17 de septiembre de 1990.

36. CEPAL, Mercados de futuros: su utilidad...op.cit.

37. La necesidad de acuerdos de comercialización conjunta entre empresas mineras pequeñas y medianas de América Latina se analiza en: CEPAL, Evolución y requerimientos de inversión en el sector minero metalúrgico de América Latina (LC/R.623), Santiago de Chile, 11 de diciembre de 1987.

38. Véase CEPAL, Informe de la reunión sobre bolsas de productos básicos y su incidencia en las exportaciones de productos primarios de América Latina y el Caribe (LC/R.950), Santiago de Chile, 13 de diciembre de 1990.

39. Véase CEPAL, Impacto tecnológico y productivo de la minería del cobre en la industria chilena 1955-1988 (LC/R.811), Santiago de Chile, 20 de octubre de 1989.

40. CEPAL, Transformación productiva..., *op.cit.*, pp.130-135.

41. Hay algunas excepciones. Los costos de transporte del café soluble son más altos que los del café en grano, y los del azúcar refinado, que debe transportarse en sacos, más que los del azúcar en bruto, que se transporta a granel. Sin embargo, estos mayores costos deben contraponerse con el mayor valor del producto básico elaborado.

42. La disponibilidad de la materia prima en el país, por ejemplo, no confiere necesariamente una ventaja comparativa en el proceso de elaboración, sobre todo cuando el valor del contenido de materia prima es bajo en comparación con el valor del producto elaborado (por ejemplo, el estaño en muchos usos finales, y la bauxita en el aluminio).

43. CEPAL, Procesamiento local de los productos básicos latinoamericanos (LC/R.505), Santiago de Chile, 25 de junio de 1986.

44. CEPAL, Transformación productiva..., *op.cit.*

45. Un ejemplo reciente es la nueva explotación cuprífera más grande del mundo en La Escondida, Chile. Cerca de dos terceras partes del financiamiento de la mina, que inició su producción en diciembre de 1990, fueron aportadas por instituciones financieras de Japón, Alemania y Finlandia a cambio del suministro del 77% de la producción de concentrados a refinerías de estos países (50% a Japón, 20% a Alemania y 7% a Finlandia) en el marco de un contrato de 12 años.

46. Véase CEPAL, Procesamiento local de los productos... *op.cit.*, pp. 12-13; Exportaciones latinoamericanas de productos... *op.cit.*, pp. 134-153. Ejemplos de operaciones conjuntas de este tipo son las inversiones de los productores venezolanos de aluminio en fábricas de Europa, y el establecimiento por la Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) de Brasil, junto con la Kawasaki de Japón y con empresas de los Estados Unidos, de una fábrica de elaboración de acero en California, Estados Unidos, a la que se abastece de láminas de acero desde Brasil. Algunas empresas mexicanas de elaboración de acero han llevado a cabo negociaciones para incorporarse al proyecto como proveedores de la fábrica.

47. Los países en desarrollo de Asia, por ejemplo, facilitan la participación del sector empresarial en sus mecanismos para la cooperación regional. Recientemente, en noviembre de 1990, la ASEAN (Asociación de Naciones de Asia Sudoriental) acordó establecer aranceles preferenciales comunes (con reducciones de los aranceles de importación de hasta 90%) para los productos manufacturados en operaciones conjuntas entre sus países miembros, y liberalizar la reglamentación de las inversiones extranjeras en operaciones conjuntas de la ASEAN. Es interesante observar que la integración de los países de la

ASEAN estuvo siempre muy orientada a los mercados externos, que es la tendencia que se manifiesta actualmente en América Latina. Véase en Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), New forms of industrial co-operation and investment policies in regional arrangements (PPD/R.14), Viena, 11 de marzo de 1988, una evaluación comparativa de algunas cuestiones fundamentales de la cooperación industrial en América Latina y la ASEAN.

48. CEPAL, Elementos para una nueva estrategia de América Latina y el Caribe en la negociación internacional de los productos básicos (LC/R.589), Santiago de Chile, 22 de junio de 1987; Aspectos de una política latinoamericana en el sector de los productos básicos (E/CEPAL/R.335/Rev.1), Santiago de Chile, 27 de abril de 1983.

49. En aplicación de la Iniciativa, los Estados Unidos han firmado recientemente acuerdos "marco" con Colombia, Ecuador y Chile y estudian acuerdos similares con varios otros países, entre ellos Venezuela y Costa Rica en forma individual y Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay como grupo. Antes de proclamarse la Iniciativa se habían firmado acuerdos marco con México y Bolivia, y en 1991 deben comenzar las negociaciones para un acuerdo pleno de libre comercio con México.

ANEXO ESTADISTICO

Cuadro 1
PARTICIPACION DE LOS PAISES EN DESARROLLO DE AMERICA EN LAS
EXPORTACIONES MUNDIALES POR GRUPOS PRINCIPALES
DE PRODUCTOS
(Porcentaje)

	1955	1960	1970	1980	1988
Alimentos	20.5	17.5	15.7	14.2	12.0
Materias primas agrícolas	8.9	7.0	5.6	4.6	4.0
Minerales y metales	14.5	13.3	13.6	10.9	11.6
Combustibles	27.5	25.6	15.0	9.5	8.2
Productos manufacturados	0.7	0.5	1.0	1.5	1.9

Fuente: Basado en datos de: Naciones Unidas, Monthly Bulletin of Statistics, varios números; UNCTAD, Handbook of International Trade and Development Statistics, varios números.

Cuadro 2
ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES POR GRUPOS PRINCIPALES DE PRODUCTOS
(Porcentaje del total)

	1955	1960	1970	1980	1988
<u>Países en desarrollo de América</u>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Alimentos	44.5	42.6	40.9	29.1	30.4
Materias primas agrícolas	11.4	9.5	5.8	3.1	3.7
Minerales y metales	10.8	12.5	17.7	9.5	11.3
Combustibles	30.0	31.9	24.7	42.4	19.8
Productos manufacturados	3.1	3.4	10.6	14.7	33.8
<u>Todo el mundo</u>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Alimentos	21.8	19.4	14.7	11.1	9.9
Materias primas agrícolas	12.9	10.8	5.8	3.7	3.5
Minerales y metales	7.5	7.5	7.3	4.7	3.8
Combustibles	11.0	9.9	9.3	24.0	9.4
Productos manufacturados	45.2	51.3	60.9	54.2	70.0

Fuente: Basado en datos de: Naciones Unidas, Monthly Bulletin of Statistics, varios números; UNCTAD, Handbook of International Trade and Development Statistics, varios números.

Cuadro 3
 AMERICA LATINA: PRINCIPALES PRODUCTOS BASICOS DE EXPORTACION
 (excluido el petróleo) (promedio 1986-1988)

Productos (CUCI Nº)	Exportaciones totales de América Latina (millones dólares)	Porcentaje del total mundial	Principales países exportadores latinoamericanos ^{a/}
Café (071.1)	6,872.9	56.9	Colombia (17.3%) Brasil (16.4%) México (5.2%) Guatemala (3.5%) El Salvador (3.3%) Costa Rica (2.8%)
Azúcar en bruto y refinado (061.1, 061.2)	5,717.6	56.0 ^{y/}	Cuba (45.6%) Brasil (3.4%) Rep.Dominicana (1.4%)
Productos de la pesca ^{b/}	3,030.4 ^{y/}	10.9	Chile (2.3%) México (1.8%) Ecuador (1.6%) Perú (1.2%)
Cobre refinado y sin refinar (682.11, 682.12)	2,517.9	34.7	Chile (28.4%) Perú (5.8%)
Tortas oleaginosas (081.3)	2,357.9	35.8	Brasil (20.2%) Argentina (15.1%)
Mineral de hierro (281.5, 281.6)	2,118.6	29.8	Brasil (24.1%) Venezuela (3.4%)
Banano (057.3)	1,372.8	72.1	Honduras (15.7%) Ecuador (14.5%) Costa Rica (12.2%) Colombia (11.6%)
Aluminio (684.1)	1,314.0	11.3	Brasil (6.4%) Venezuela (3.7%)
Soya (222.2)	1,092.7	17.9	Brasil (8.5%) Argentina (7.1%) Paraguay (2.1%)
Jugos de fruta (058.5)	888.2 ^{y/}	--	Brasil (802.7 mn) Argentina (67.3 mn)

Cuadro 3 (continuación)

Productos (CUCI N°)	Exportaciones totales de América Latina (millones dólares)	Porcentaje del total mundial	Principales países exportadores latinoamericanos ^{a/}
Carne de vacuno (011.1)	837.9	8.6	Brasil (2.8%) Argentina (2.6%) Uruguay (1.4%)
Tabaco ^{b/}	619.9	15.5	Brasil (11.2%)
Cereales secundarios ^{b/d/}	605.7 ^{e/}	5.4	Argentina (5.3%)
Mineral de cobre (287.1)	604.1	25.7	Chile (14.9%) México (7.4%)
Pasta química de madera (251.7)	582.9	--	Brasil (328.5 mn) Chile (254.4 mn)
Plata (681.1)	571.5	--	México (356.8 mn) Perú (122.6 mn) Chile (77.6 mn) Bolivia (12.5 mn)
Alúmina (287.32, 522.56)	544.4	19.0	Jamaica (8.6%) Suriname (&.4%)
Aceite de soya (423.2)	517.5	35.0	Argentina (18.5%) Brasil (16.3%)
Algodón (263.1)	486.6	7.5	Paraguay (1.8%) México (1.4%) Brasil (1.1%)
Productos del cacao ^{b/}	459.5	23.1	Brasil (16.0%) Ecuador (2.8%)
Cacao en grano (072.1)	449.4	15.2	Brasil (8.6%)
Trigo y harina de trigo ^{b/}	399.0	2.8	Argentina (2.7%)
Extractos de café (071.2)	353.0	--	Brasil (275.5 mn) Colombia (60.6 mn) Ecuador (16.9 mn)
Aceite de girasol (423.6)	307.8	33.1	Argentina (33.1%)

Cuadro 3 (conclusión)

Productos (CUCI N ^o)	Exportaciones totales de América Latina (millones dólares)	Porcentaje del total mundial	Principales países exportadores latinoamericanos ^{a/}
Bauxita (287.31)	294.5	32.6	Jamaica (11.4%) Brasil (10.4%)
Uvas (057.51)	284.9	25.0	Chile (24.6%)
Tomates (054.4)	264.5	17.7	México (17.4%)

Fuente: CEPAL (BADECEL) y UNCTAD, UNCTAD Commodity Yearbook, 1990 (TD/B/C.1/STAT.7), Nueva York, 1990.

- a/ Las cifras en paréntesis indican porcentajes de las exportaciones mundiales o, cuando no se dispone de esos porcentajes, valor de las exportaciones en millones de dólares.
- b/ Según se define en UNCTAD Commodity Yearbook 1990
- c/ En su mayor parte mariscos (camarones), exportados principalmente por México, Ecuador y Perú.
- d/ Incluye maíz, cebada, centeno, avena y ciertos cereales.
- e/ En su mayor parte maíz.
- f/ En términos de volumen físico, el porcentaje latinoamericano es de 40%; Cuba representa 23% de las exportaciones mundiales, Brasil, 8%, y la República Dominicana y México, 2% cada uno.
- g/ En su mayor parte jugo de naranja.
- No disponible.

Cuadro 4
 DEPENDENCIA DE LOS PRODUCTOS BASICOS
 (Participación porcentual en las exportaciones totales)
 (Promedio 1986-1988)

Países	Productos básicos (excl. combustibles)	Combustibles	Manufacturas	Exportaciones totales
Argentina	66.9	1.8	31.3	100.0
Bolivia	47.3	44.7	8.0	100.0
Brasil	45.1	3.1	51.7	100.0
Colombia	59.3	24.6	16.1	100.0
Chile	85.8	0.0	14.2	100.0
Ecuador	54.1	42.4	3.5	100.0
México	20.6	36.2	43.2	100.0
Paraguay	87.4	0.0	12.6	100.0
Perú	64.0	8.7	27.3	100.0
Uruguay	49.5	0.2	50.3	100.0
Venezuela	9.5	87.2	3.4	100.0
Total, países de ALADI	41.7	23.6	34.7	100.0
Costa Rica	71.4	2.1	26.5	100.0
El Salvador	74.2	1.1	24.7	100.0
Guatemala	73.5	1.9	24.6	100.0
Honduras	83.5	0.6	15.9	100.0
Nicaragua	86.6	0.9	12.5	100.0
Total, países del MCCA	76.1	1.5	22.4	100.0
Otros países de América Latina	64.3	22.0	12.0	100.0
América Latina	46.2	22.5	31.4	100.0
Africa	33.4	50.5	16.0	100.0
Países recientemente industrializados ^{a/}	7.0	3.2	89.8	100.0
Otros países de Asia	20.2	49.1	30.7	100.0
Asia	13.2	24.9	61.9	100.0

Fuente: UNCTAD Commodity Yearbook, 1990, (TD/B/C.1/STAT.7), Nueva York, 1990; Banco Mundial.

a/ Hong Kong, República de Corea, Singapur y Taiwan.

Cuadro 5
DEPENDENCIA DEL MERCADO
Destino de las exportaciones de productos básicos
(Porcentajes, promedio 1986-1988)

	Países desarrollados				Países en desarrollo		Países socialistas	Total
	EEUU	CEE	Japón	Otros	Am. Lat.	Otros		
Argentina	7.6	36.6	4.7	3.1	14.3	16.8	16.8	100.0
Bolivia ^{a/}	30.1	42.5	0.7	2.9	19.7	0.7	3.5	100.0
Brasil ^{a/}	18.5	38.6	8.8	6.8	5.7	13.3	8.4	100.0
Colombia	27.2	45.0	5.9	10.9	3.4	2.3	5.4	100.0
Chile	18.5	38.0	12.7	4.2	13.1	10.4	3.0	100.0
Ecuador	68.6	14.7	4.3	2.0	6.5	1.7	2.3	100.0
México ^{a/}	78.4	9.4	4.0	1.9	1.9	2.2	2.1	100.0
Paraguay	1.5	30.1	1.0	8.5	51.5	7.3	0.0	100.0
Perú ^{a/}	24.5	27.7	13.6	2.5	13.5	9.3	8.8	100.0
Uruguay	7.6	30.4	1.8	5.4	30.2	13.2	11.4	100.0
Venezuela	28.9	17.2	34.3	3.9	10.2	5.2	0.3	100.0
Total, países de la ALADI	26.6	33.3	8.3	5.2	9.0	10.2	7.5	100.0
Costa Rica	43.4	33.9	0.9	8.0	5.6	4.3	4.0	100.0
El Salvador	49.4	32.8	6.2	3.3	4.9	1.4	2.0	100.0
Guatemala	46.5	20.0	5.3	5.2	9.8	10.4	2.8	100.0
Honduras	50.8	28.2	8.7	2.1	4.0	3.7	2.5	100.0
Nicaragua	8.5	42.9	23.7	4.1	5.6	10.0	5.2	100.0
Total, países del MCCA ^{b/}	43.7	29.5	6.8	4.8	6.3	5.8	3.1	100.0
Bahamas ^{b/}	62.5	29.1	0.0	6.8	1.1	0.5	0.0	100.0
Barbados ^{b/}	19.1	52.4	0.2	8.9	16.7	2.7	0.0	100.0
Jamaica ^{c/}	27.6	39.2	1.4	22.4	3.2	0.9	5.4	100.0
Panamá ^{b/}	69.1	16.8	0.2	3.0	7.8	3.0	0.1	100.0
República Dominicana ^{d/}	71.7	6.8	0.3	1.5	6.4	6.3	6.9	100.0
Trinidad y Tabago	15.3	40.9	0.6	3.1	32.3	7.8	0.1	100.0
Total América Latina	28.9	32.6	7.9	5.3	8.7	9.6	7.0	100.0

Fuente: CEPAL, Banco de datos de Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL).

a/ Promedio 1985-1987.

b/ Promedio 1983-1985.

c/ Promedio 1987-1988.

d/ Promedio 1981-1983.

Cuadro 6
**ARANCELES APLICADOS A PRODUCTOS BASICOS SEGUN EL GRADO DE
 ELABORACION EN LOS PRINCIPALES MERCADOS MUNDIALES**
 (Porcentaje o equivalente ad valorem)

	EEUU		CEE		Japón	
	NMF	NMF	SGP	ACP	NMF	SGP
Carne						
Fresca, refrigerada, congelada	6.4	11.6	1.7	0.0	11.8	-
Salada, seca, ahumada	9.8	19.5	-	1.0	19.8	-
Preparada, conservada	3.9	18.1	11.5	3.1	19.2	6.4
Pescado						
Fresco, refrigerado, congelado	0.6	13.5	5.2	0.0	6.1	-
Seco, ahumado	2.4	12.7	7.5	0.0	11.9	5.0
Preparado, conservado	9.1	17.2	8.4	0.4	13.7	6.8
Moluscos, crustáceos						
Frescos, refrigerados, congelados	3.7	10.7	4.3	0.0	6.5	6.7
Preparados	5.3	18.0	6.0	0.0	12.4	5.7
Arroz						
Con cáscara	5.1	12.0	-	2.4	0.0	-
Sin cáscara/elaborado	16.4	-	-	-	16.7	-
Café						
En grano	0.0	9.0	6.5	1.3	0.0	-
Tostado, molido	0.0	16.5	12.0	3.3	20.0	-
Extractos, preparados	0.0	18.0	9.0	0.0	24.2	7.5
Cacao						
En grano	0.0	3.0	-	0.0	0.0	-
Pasta	0.0	15.0	11.0	0.0	15.0	7.5
Manteca	0.0	12.0	8.0	0.0	2.5	0.0
Polvo	0.5	16.0	9.0	0.0	21.5	15.0
Chocolate	1.9	-	-	-	30.0	12.5
Azúcar						
Sin refinar	14.5	-	-	-	37.5	-
Refinado	4.2	10.0	-	-	28.4	-
Melaza	4.5	-	-	-	28.1	-
Especias						
Sin moler/sin elaborar	0.7	7.5	4.4	0.0	1.2	0.0
Molidas y elaboradas	4.7	11.8	4.0	0.0	6.6	0.0
Semillas oleaginosas, aceites vegetales						
Semillas oleaginosas	3.4	0.0	-	-	1.0	-
Aceites vegetales	4.3	7.2	7.2	1.0	8.5	8.3
Acidos grasos, alcoholes grasos	4.4	8.8	4.4	0.9	5.4	0.9
Margarina	0.0	25.0	-	5.0	35.0	-
Jabones	4.1	6.9	0.0	-	6.5	0.0
Tabaco						
Sin elaborar	72.6	24.4	14.8	0.0	0.0	-
Elaborado	11.0	78.8	67.0	0.0	14.3	-

Cuadro 6 (continuación)

	EEUU	CEE			Japón	
	NMF	NMF	SGP	ACP	NMF	SGP
Mandioca, raíces, tubérculos						
Frescas, secas	13.5	6.0	-	3.0	11.3	-
Harina	-	-	-	0.0	12.5	-
Sémolas, féculas	0.0	30.0	-	0.0	22.8	-
Banano						
Fresco, seco	1.7	20.0	0.0	0.0	25.5	6.3
Harina, preparado	5.9	17.0	0.0	0.0	-	-
Frutas tropicales						
Frescas, secas	8.7	8.0	2.3	0.0	9.1	4.0
Conservadas	-	13.4	3.7	0.9	21.0	8.9
Preparadas; jugos de fruta	46.7	24.0	13.1	4.6	27.5	11.4
Nueces tropicales						
Con cáscara, frescas	5.2	2.2	0.0	0.0	7.9	1.5
Sin cáscara, preparadas	7.6	15.0	6.0	0.0	21.0	8.3
Madera tropical						
En bruto	3.4	1.3	-	0.0	0.4	0.0
Trabajada sencillamente	2.0	3.1	0.0	-	2.6	1.3
Enchapados, madera terciada	4.4	4.0	0.0	0.0	8.4	0.1
Artículos de madera	6.3	4.9	0.0	-	-	-
Caucho						
Caucho natural	0.0	0.0	0.0	-	0.0	-
Manufacturas sencillas	4.7	3.7	3.7	0.0	3.5	0.0
Neumáticos, cámaras	3.1	3.6	3.6	-	3.2	0.0
Otros artículos	5.2	4.8	0.0	-	3.5	0.0
Sisal, henequén						
En rama	0.0	0.0	-	-	0.0	-
Elaborado	8.0	-	-	-	-	-
Cordeles, cordajes	4.2	12.0	12.0	0.0	6.5	0.0
Aluminio						
Bauxita	0.0	-	-	-	6.5	0.0
Alúmina	0.0	-	-	-	5.4	0.0
Aluminio en bruto	1.3	-	-	-	3.0	0.0
Aluminio trabajado	3.9	7.3	0.0	0.0	7.1	0.0
Cobre						
Minerales y concentrados de cobre	0.3	-	-	-	0.0	-
Cobre blíster	1.0	-	-	-	7.3	0.0
Cobre refinado	-	-	-	-	7.6	0.0
Cobre y aleaciones de cobre, trabajados	4.9	5.2	0.0	0.0	6.8	0.0
Hierro						
Minerales de hierro y concentrados	0.0	0.0	-	-	0.0	-
Arrabio, hierro colado y fundición especular en lingotes, bloques, zamarras y formas análogas	0.3	2.7	-	-	3.7	0.0
Polvo de arrabio, hierro o acero, redondo o esponjoso	0.9	3.0	0.0	0.0	3.7	0.0
Lingotes de hierro y acero	3.9	3.5	0.0	0.0	5.7	0.0

Cuadro 6 (conclusión)

	EEUU	CEE			Japón	
	NMF	NMF	SGP	ACP	NMF	SGP
Plomo						
Minerales y concentrados de plomo	6.1	-	-	-	0.0	-
Plomo y aleaciones de plomo, en bruto	-	-	-	-	-	-
Plomo y aleaciones de plomo, trabajados	4.8	5.8	0.0	0.0	7.2	0.0
Fosfatos						
Fosfato en bruto	0.0	0.0	-	-	0.0	-
Acidos fosfóricos	0.0	11.0	0.0	0.0	4.9	0.0
Superfosfatos	0.0	4.8	0.0	0.0	2.9	-
Estaño						
Minerales y concentrados de estaño	0.0	-	-	-	0.0	-
Estaño y aleaciones de estaño, no trabajados	-	-	-	-	-	-
Estaño y aleaciones de estaño, trabajados	2.5	3.7	0.0	0.0	3.4	0.0
Zinc						
Minerales y concentrados de zinc	2.6	-	-	-	0.0	-
Zinc y aleaciones de zinc, no trabajados	-	-	-	-	-	-
Zinc y aleaciones de zinc, trabajados	5.5	7.1	0.0	0.0	5.4	0.0
Productos petroquímicos						
Hidrocarburos	7.0	7.1	0.0	0.0	4.7	0.0
Acrílicos, alcoholes cíclicos	6.77.8	0.0	0.0	8.6	0.8	
Tetracarboxílico	7.9	8.2	0.0	0.0	6.2	0.0
Función nitrogenada	10.7	8.1	0.0	0.0	6.2	0.3
Otros	11.1	7.5	0.0	0.0	5.6	0.0
Policíclicos y polialdehídos por condensación	6.4	7.9	0.0	0.0	6.0	0.0
Polimerización y copolimerización	7.5	11.9	0.0	0.0	7.0	0.0

Fuente: Cálculos basados en los archivos informatizados del Estudio Arancelario del GATT, 1986; UNCTAD, Market Access Conditions and other Factors and Conditions Pertinent to the Development of Viable Diversification Programs (TD/B/C.1/AC/6), Ginebra, 12 de julio de 1989; Naciones Unidas, Africa's Commodity Problems: Towards a Solution. Informe del Grupo de Expertos del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los problemas de los productos básicos de Africa, Nueva York, 1990.

Notas:

- = Tasa arancelaria no disponible.

NMF = Tasa arancelaria aplicada en virtud del principio de nación más favorecida.

SGP = Tasa arancelaria aplicada en virtud del Sistema Generalizado de Preferencias.

ACP = Tasa arancelaria aplicada por la CEE a los países africanos, caribeños y del Pacífico en virtud de la Convención de Lomé.

Cuadro 7
**COEFICIENTE DE COBERTURA DE LAS MEDIDAS NO ARANCELARIAS^{a/}
 APLICADAS POR LOS PAISES DESARROLLADOS A LAS EXPORTACIONES
 DE LOS PAISES LATINOAMERICANOS EN 1988,
 POR GRUPOS DE PRODUCTOS^{b/}**

Grupos de productos	Estados Unidos	CEE	Japón	Países desarrollados
Alimentos	27.4	26.8	31.3	26.8
Semillas oleaginosas	48.2	0.0	32.6	9.5
Materias primas agrícolas	33.8	4.9	5.9	11.1
Combustibles	0.0	29.3	0.4	6.9
Hierro y acero	75.4	96.2	0.0	65.0
Productos de cuero	0.0	9.4	1.4	4.8
Hilados y tejidos textiles	75.0	96.8	16.8	75.6
Vestido	87.6	39.7	0.0	72.4
Calzado	0.0	100.0	10.4	21.6

Fuente: Datos de la UNCTAD, en R. Gonçalves..., *op.cit.*, cuadro 2.

a/ Porcentaje del valor de las exportaciones latinoamericanas sometidas a medidas no arancelarias (medidas pararancelarias, prohibiciones, contingentes, licencias, sistemas de control y vigilancia, y controles de precios).

b/ Al calcular el comercio afectado, se utilizaron cifras de comercio de 1986.

Cuadro 8
**PROMEDIO DE GRAVAMENES DE IMPORTACION^{a/}, POR GRUPOS DE
 PRODUCTOS Y POR REGIONES, 1986
 (Porcentaje)**

Grupos de productos	Países en desarrollo	América Central	América del Sur	Caribe
Alimentos	30	64	50	19
Materias primas agrícolas	21	49	41	4
Combustibles minerales	16	58	28	11
Minerales y metales	19	49	34	7
Manufacturas	32	71	55	20
Todas las importaciones	30	66	51	17

Fuente: Datos de la UNCTAD, en R. Erzan..., *op.cit.*, cuadro 6

a/ Promedio de gravámenes de importación (aranceles y pararanceles) de los países de cada región, ponderado por las importaciones.

Cuadro 9
**PROMEDIOS ARANCELARIOS SIMPLES DE ALGUNOS PAISES
 LATINOAMERICANOS Y DEL CARIBE**
 (Porcentaje ad valorem)

Países	Fecha	Productos básicos	Productos manufacturados
Argentina	Mayo 89	23.6	30.0
Brasil	Mayo 89	27.6	47.3
Bolivia	Abril 89	17.0	16.5
Colombia	Sept. 89	26.3	32.0
Chile	Marzo 88	20.0	19.8
Costa Rica	Octubre 87	20.4	21.5
Ecuador	Novbre. 89	37.9	36.8
Guatemala	Octubre 87	20.9	20.9
Haití	Agosto 88	14.5	10.4
México	Mayo 89	8.9	11.9
Perú	Sept. 87	36.1	54.0
Trinidad y Tabago	Enero 88	11.6	19.3
Uruguay	Febrero 88	25.6	28.2
Venezuela	Junio 88	37.3	35.4

Fuente: UNCTAD, El proteccionismo y el ajuste estructural (TD/B/1240/Add.1), Ginebra, 14 de diciembre de 1989, cuadro I.6.

Cuadro 10
FRECUENCIA DE LAS MEDIDAS NO ARANCELARIAS EN LOS PAISES
EN DESARROLLO, EN PORCENTAJE DE LAS POSICIONES
ARANCELARIAS AFECTADAS, 1986
(Promedios de 50 países, cada uno ponderado
por las importaciones)

Grupos de productos	Restricciones cuantitativas				Depósito previo	Autorización del Banco Central	Precio mínimo	Canal único para las importaciones	Total
	Todas	Licencias	Conting.	Prohibic.					
Alimentos	33	24	2	8	21	6	1	6	48
Materias primas agrícolas	19	14	1	4	21	6	1	3	37
Combustibles minerales	18	17	1	1	19	6	0	14	42
Minerales y metales	18	16	1	1	21	6	2	4	38
Hierro y acero	20	18	1	1	21	6	2	4	40
Manufacturas	23	17	1	6	21	6	2	3	39
Todos los productos	24	18	1	6	21	6	2	4	40

Fuente: Archivos informatizados de la UNCTAD, en R. Erzan..., op.cit., cuadro 10.

Cuadro 11
PRODUCTOS BASICOS AGRUPADOS POR CANALES DE COMERCIALIZACION

Casi todo el comercio lo realizan unas cuantas empresas de países industriales	Gran participación de las empresas de comercio; algunas empresas manufactureras integradas verticalmente en actividades comerciales	Importante participación de empresas transnacionales productoras y elaboradoras en la comercialización	Comercio realizado por organizaciones comerciales estatales, con alguna participación de empresas de comercio
Cereales	Caucho	Bauxita/Alúmina	Fosfatos
Aceite de soya	Madera tropical	Banano	Aceite de copra
Aceite de maní	Cacao	Tabaco	
Algodón	Café	Té	
Cobre	Mineral de hierro	Níquel	
Azúcar	Sisal		
Lana	Yute		
Carne	Manganeso		
Harina de pescado	Aceite de palma		
	Estaño		
	Zinc		
	Plomo		

Fuente: CEPAL, Comercialización y estructura..., op. cit., cuadro 10