

Distr.  
RESTRINGIDA

E/CEPAL/R.335/Rev.1  
27 de abril de 1983

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

C E P A L

Comisión Económica para América Latina



ASPECTOS DE UNA POLITICA LATINOAMERICA EN EL  
SECTOR DE LOS PRODUCTOS BASICOS

(Versión preliminar)

83-4-605



INDICE

	<u>Página</u>
Introducción .....	1
I. América Latina y la crisis en el sector de los productos básicos .....	2
II. Medidas internacionales en el campo de los productos básicos: El Programa Integrado para los Productos Básicos .....	6
A. Aspectos generales .....	6
B. El Programa Integrado para los Productos Básicos .....	9
1. Posiciones y estrategias durante las negociaciones del PIPB .....	12
2. Resultados del PIPB .....	14
C. Conclusiones .....	17
III. Propuestas de la Secretaría de la UNCTAD para un programa de acción internacional en el sector de los productos básicos ....	21
A. Aspectos generales .....	21
B. Programas a corto plazo .....	22
1. Ratificación del Fondo Común para los Productos Básicos .	22
2. Convenios transitorios de estabilización de precios .....	25
3. Liberalización del servicio de financiamiento compensatorio del FMI .....	34
C. Propuestas de medidas de desarrollo a largo plazo .....	35
IV. Hacia un nuevo enfoque, política y estrategia latinoamericana en el campo de los productos básicos .....	36
A. Aspectos generales .....	36
B. Posibles acciones a nivel internacional .....	38
C. Posibles acciones a nivel regional .....	42
Anexo .....	45



### Introducción

1. Como parte de su colaboración con la Reunión de Coordinación Latinoamericana previa a la UNCTAD VI, la CEPAL ha considerado conveniente plantear, frente a la actual crisis que afecta a la economía mundial y, por ende, al sector de los productos básicos, cuál podría ser una política y una estrategia latinoamericana en este campo.
2. Para tales efectos, el documento hace un análisis de las iniciativas y medidas que se han ideado, negociado, acordado y aplicado a nivel internacional para resolver los múltiples problemas que afectan a la economía de los productos básicos, con particular énfasis en las negociaciones que se vienen desarrollando en Ginebra desde 1976 dentro del marco del Programa Integrado para los Productos Básicos (PIPB) aprobado mediante la Resolución 93(IV) de la UNCTAD. Se evalúan, someramente, los resultados de dicho programa y se derivan algunas conclusiones que parecen pertinentes frente al desafío que plantea la situación actual.
3. Asimismo, el documento comenta las propuestas contenidas en el estudio de la Secretaría de la UNCTAD,\*/ que será sometido a la consideración de los gobiernos en la UNCTAD VI a realizarse en Belgrado en junio de 1983.
4. Finalmente, el documento esboza algunos lineamientos generales e identifica posibles políticas, programas y medidas que podrían enmarcarse dentro de un nuevo enfoque y estrategia latinoamericana para este importante sector, tanto a nivel regional como internacional.

---

\*/ Véase UNCTAD VI, Commodity Issues: A Review and Proposals for Further Action, TD/273, enero de 1983.

## I. AMERICA LATINA Y LA CRISIS EN EL SECTOR DE LOS PRODUCTOS BASICOS

5. La profunda crisis económica que ha caracterizado los años 1980-1982 ha sido muy bien analizada en varios informes y publicaciones de organismos nacionales, regionales e internacionales. No es intención de este documento entrar en los detalles del complejo conjunto de factores externos e internos que la causaron, ni de la variada gama de manifestaciones que tuvo y tiene, así como de sus múltiples consecuencias para los países en desarrollo.

6. Sin embargo, es preciso destacar que esta crisis económica se ha manifestado en forma muy especial en el sector de los productos básicos, con una caída espectacular de sus precios a niveles que, en algunos casos, son inferiores a los más bajos de la década de los años treinta, en términos reales. El descenso de los precios se distingue de anteriores caídas en que ha sido general, afectando tanto al sector de los minerales y metales, como a las materias primas agrícolas y a casi toda la variedad de productos alimenticios y bebidas.

7. Esta baja excesiva de los precios de los productos básicos ha tenido un impacto muy grande en las economías de los países de América Latina y ha puesto de relieve la imperiosa necesidad de encontrar, tanto a nivel regional como internacional, mecanismos viables para el fortalecimiento de este sector, el cual es de fundamental importancia para el desarrollo económico de la región.

8. Los precios promedio de los productos básicos (excluyendo los combustibles) disminuyeron, en términos de dólares corrientes, en 16% entre 1980 y 1981 y otro 16% entre 1981 y 1982. En el caso de los principales productos de exportación para América Latina, que conjuntamente representan una proporción muy alta de sus ingresos totales de exportación, la caída en el período 1° de enero de 1980 al 31 de diciembre de 1982 fue la siguiente: café (20%); azúcar (70%); cobre (32%); carne vacuna (25%); algodón (22%); mineral de hierro (4%); soja (18%); cacao (33%); maíz (34%); harina de pescado (32%); lana (20%); estaño (24%). Sólo se registraron, durante este período, alzas de precios -muy pequeñas por cierto- en el caso del banano (5%) y bauxita (0.6%).\*/ Si se considera esta tendencia de precios en

---

\*/ Véase UNCTAD, Boletín Mensual de Precios de Productos Básicos, enero de 1983

términos de dólares constantes, se nota que la caída es aún más seria. Para un número importante de productos, los precios constantes en 1982 están por debajo de la mitad de sus niveles de 1950.\*/

9. La contracción de la demanda causada por la recesión de las economías industrializadas (que siguen absorbiendo cerca del 70% de las exportaciones de productos básicos provenientes de países en desarrollo) influyó desfavorablemente sobre el volumen de las exportaciones totales latinoamericanas, las que se habían expandido a un ritmo medio anual alto y sostenido de 8.7% entre 1976 y 1981, estancándose por completo en 1982.

10. Si se considera que los productos básicos aún representan alrededor del 80% del valor total de las exportaciones latinoamericanas (y si se excluye el petróleo, alrededor de 40%), esta caída de precios ha tenido un impacto importante en las economías de los países de la región, cuyas manifestaciones más significativas, según cifras preliminares de que dispone la CEPAL para 1982, pueden resumirse de la siguiente manera:\*\*/

a) En el sector externo, el valor de las exportaciones de bienes disminuyó 10% luego de seis años de muy rápido crecimiento.

b) La baja fue aún mucho más marcada en el caso del valor de las importaciones (19%) el cual se había expandido significativamente a partir de 1975.

c) Como resultado de estos cambios, el balance en el comercio de bienes mostró una transformación considerable, pasando de un déficit de algo más de 600 millones de dólares en 1981 a un superávit de más de 8 800 millones en 1982.

d) Este vuelco en el comercio de bienes se logró no obstante que la relación de precios del intercambio se deterioró en 7% (en 1981 se había deteriorado en otro 7%).

e) Durante 1982 continuaron aumentando vertiginosamente los pagos netos al exterior de utilidades e intereses, los cuales sobrepasaron los 34 000 millones de dólares, monto equivalente a cerca del 40% del valor de las exportaciones de bienes y que casi dobló el de las remesas financieras netas efectuadas tan solo dos años antes.

---

\*/ Véase UNCTAD VI, TD/273, Commodity Issues: A Review and Proposals for Further Action, enero de 1983, Tabla 2 del Anexo.

\*\*/ Véase CEPAL, Balance Preliminar de la Economía Latinoamericana durante 1982, E/CEPAL/L.279, diciembre de 1982.

f) A raíz del superávit logrado en el comercio de bienes y no obstante el crecimiento considerable de los pagos netos de utilidades e intereses, el déficit de la cuenta corriente, que se había venido ampliando continuamente desde 1976, disminuyó de 38 000 millones de dólares en 1981 a 33 000 millones en 1982.

g) La caída de los precios fue acompañada, empero, por una reducción mucho más drástica del ingreso neto de capitales, el cual cayó 55%, descendiendo de 42 000 millones de dólares en 1981 a sólo poco más de 19 000 millones en 1982, la cifra más baja en los últimos cinco años.

h) Como consecuencia de esta contracción y a pesar de la reducción del desequilibrio de la cuenta corriente, el saldo del balance de pagos se modificó radicalmente, al pasar de un excedente de casi 4 000 millones de dólares en 1981 a un déficit de cerca de 14 000 millones en 1982.

11. Estas manifestaciones, originadas en parte por la caída de los precios, pero también por un conjunto de otros factores, han tenido repercusiones de carácter más general para las economías latinoamericanas tales como:

a) El producto interno bruto total de América Latina disminuyó en 1982 casi 1%, hecho que no había ocurrido jamás en las cuatro décadas previas.

b) Como resultado de esta baja y del aumento de la población, el producto por habitante, que había declinado ligeramente ya en 1981, cayó más de 3% en el conjunto de la región y se redujo en todos y cada uno de los 19 países para los cuales se dispone de información comparable.

c) A raíz del nuevo deterioro de los términos del intercambio en 1982, la merma del ingreso total fue aún más marcada que la del producto y el índice de la relación de precios del intercambio de los países no exportadores de petróleo cayó a su nivel más bajo en más de medio siglo.

d) La pérdida de dinamismo económico fue acompañada, además, por un aumento de las tasas de desocupación urbana en la mayoría de los países.

12. La caída de los precios de los productos básicos, unido a las altas tasas de interés, a la contracción de los créditos públicos y privados, y a la inestabilidad en los tipos de cambio, ha generado, al mismo tiempo, durante este período, un estancamiento casi generalizado de inversiones en el sector de los productos básicos de los países en desarrollo. La incertidumbre y los riesgos asociados con

/una expansión



una expansión de la capacidad productiva de materias primas en las condiciones de crisis y depresión actual, ha sido la principal causa. Este hecho tendrá, sin duda alguna, consecuencias importantes de más largo plazo, tanto para los países productores como para los países consumidores de estos productos.

13. La crisis actual que afecta también al sector de los productos básicos, representa un desafío importante para la cooperación entre países en desarrollo, tanto a nivel regional como internacional.

14. El análisis que lleve a la identificación de posibles soluciones, debería tener en cuenta no sólo las experiencias pasadas y presentes, sino también las perspectivas que se vislumbran a más largo plazo, fruto de las características propias de estos productos y de la evolución y dinamismo de sus mercados. Así, por ejemplo, en el caso de las bebidas y en particular el café y el cacao, vista el área ya plantada y las nuevas plantaciones en curso o previstas a nivel mundial, no debería esperarse una recuperación importante en sus precios en el futuro cercano. Asimismo, de mantenerse los altos niveles de proteccionismo a la producción de alto costo de productos de zona templada en países industrializados (carnes, cereales, azúcar), podría visualizarse una contracción aún mayor de esos mercados en un futuro para los países latinoamericanos exportadores de esos rubros. Igualmente, habría que considerar que los niveles de consumo para algunos productos en los mercados más importantes de países industrializados han alcanzado niveles casi de saturación (azúcar, banano). En otros casos, la sustitución de productos naturales por productos sintéticos o sucedáneos continuará su evolución (yute, sisal, henequén y azúcar). El futuro y rentabilidad de estos productos dependerá, en gran medida, de los esfuerzos dirigidos hacia la promoción y diversificación comercial, a la identificación de nuevos usos y al aumento de su competitividad.

/II. MEDIDAS

## II. MEDIDAS INTERNACIONALES EN EL CAMPO DE LOS PRODUCTOS BASICOS: EL PROGRAMA INTEGRADO PARA LOS PRODUCTOS BASICOS

### A. ASPECTOS GENERALES

15. El funcionamiento de los mercados de productos básicos, con sus características conocidas, ha causado y causa considerables perjuicios y problemas al sector externo de los países en desarrollo que los producen y exportan y parte de ellos derivan un porcentaje sustantivo de sus ingresos de divisas.

16. Las excesivas fluctuaciones de los precios de los productos básicos, y las variaciones paralelas de los ingresos de exportación, así como la tendencia a largo plazo de disminución de los precios en relación a los productos manufacturados, determinan un deterioro importante en los términos del intercambio de los países en desarrollo frente a los países desarrollados, el mismo que ha alcanzado preocupantes niveles.

17. La búsqueda de soluciones para los problemas que enfrenta este sector ha constituido desde hace mucho tiempo una alta prioridad para los países productores y exportadores. Desde la posguerra, la comunidad internacional ha hecho esfuerzos importantes para regular y disciplinar los mercados de productos básicos a través de convenios internacionales entre productores y consumidores.

18. Los antecedentes y análisis de los diferentes convenios de productos básicos que fueron negociados desde la posguerra hasta la adopción de la Resolución 93 (IV) en 1976 sobre el Programa Integrado (aceite de oliva, azúcar, cacao, café, estaño y trigo), han sido materia de muchos estudios; no es la intención de este documento entrar en detalles sobre este tema, sin dejar de señalar algunos aspectos que se consideran relevantes.

19. Si bien es difícil generalizar situaciones para todos los convenios, vistas las disímiles características de los mercados de cada uno de los productos que han sido objeto de los mismos, se puede aceptar la afirmación que esos convenios han tenido serias limitaciones, particularmente en lo que se refiere al logro de los objetivos que a través de ellos se buscaban. Estas limitaciones, que se resumen a continuación, contribuyeron, en gran medida, a la formulación de un nuevo enfoque para tratar el tema a nivel internacional, conocido como el Programa Integrado para los Productos Básicos (PIPB):

/a) La

a) La naturaleza y alcance de los objetivos y medidas de los diversos convenios fueron muy restringidos. El objetivo fundamental de todos ellos (con excepción del de aceite de oliva que no tuvo nunca cláusulas económicas) fue el de estabilizar los precios internacionales dentro de una franja con mínimos y máximos negociada entre productores y consumidores. Las medidas que se utilizaron variaron desde cuotas a la exportación a reservas reguladoras o una combinación de ambas. La estabilización de los precios fue una preocupación y propósito casi exclusivos de estos convenios. Nunca se consideró la posibilidad de ampliar el ámbito del convenio a otros problemas\*/ muy importantes que afectaban el comercio de estos productos y que directa o indirectamente gravitaban sobre los precios. Por ejemplo, ciertas políticas aplicadas por países industrializados, que eran contradictorias con los objetivos del convenio, no fueron objeto de negociación, quedando al margen de las obligaciones y disciplinas que el convenio imponía a los países miembros.

b) Existían limitaciones evidentes en cuanto a los productos cubiertos por estos convenios. Mirando la lista, se puede concluir que sólo se habían concertado acuerdos en aquellos productos donde los países en desarrollo tenían el control o una alta proporción de la producción y comercio mundial (cacao, café, estaño, azúcar) y, por lo tanto, era de interés para los países industrializados tener algún poder de decisión en materia de precios a través de un convenio. También en productos donde los países industrializados eran los principales y casi únicos exportadores y les interesaba regular mejor el mercado entre ellos (caso del trigo). Muchos otros productos, sumamente importantes como fuente de ingresos para los países en desarrollo, no habían sido objeto de una concertación internacional entre productores y consumidores.

c) A pesar de que la estabilización de precios aportaba beneficios tanto a países productores como a consumidores, los costos creados por las medidas internacionales acordadas fueron absorbidos únicamente por los países productores. Esto se debió, en parte, a que la mayoría de los acuerdos anteriores se basaron en cuotas a la exportación que requerían un control de la oferta (y acumulación de reservas) a nivel de cada país productor.

d) La no participación en algunos de los convenios de países productores o consumidores importantes, cuyas acciones no sujetas a las obligaciones del convenio, podían gravitar sobre la efectividad del mismo.

\*/ Para una descripción de estos problemas véase párrafo 121 f).

e) Los convenios no incluían disposiciones obligatorias para los miembros, los cuales muchas veces actuaron fuera de sus disposiciones, debilitándolos enormemente y, en algunos casos, ocasionando su terminación.

20. Los países en desarrollo fueron tomando cada vez más conciencia de estas limitaciones, así como de su escaso poder de negociación para lograr cambios importantes en la estructura y funcionamiento de los mercados de productos básicos. Esta conciencia se ve reforzada por una serie de acontecimientos a nivel mundial que replantean los objetivos y mecanismos de las relaciones económicas entre países industrializados y en desarrollo, ya que tuvieron, directa o indirectamente, un peso muy grande tanto en la formulación del PIPB como en las estrategias de los países durante las negociaciones y en los resultados que finalmente se obtuvieron.

21. Entre esos acontecimientos hay que recordar, en primer lugar, que los esfuerzos iniciales hacia la formulación del PIPB coinciden con la adopción por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas de la Declaración y Programa de Acción sobre el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional, la cual reconoce la injusticia del sistema de relaciones económicas prevaleciente y subraya, en particular, el sector de los productos básicos por ser la fuente principal de ingresos para los países en desarrollo. También reconoce que para solucionar el problema del subdesarrollo, no bastará con ajustes parciales al sistema actual, sino que se necesitan verdaderos cambios de estructuras y de relaciones de poder.

22. Segundo, este período coincide con una baja considerable en los precios de los productos básicos en general, luego de un período de precios récord para la mayoría de ellos que había durado de 1972 a 1974. Estas violentas fluctuaciones agudizan la necesidad de encontrar soluciones viables en el marco de acuerdos internacionales.

23. Tercero -y lo que sin duda influyó más en los países en desarrollo para definir un nuevo enfoque en su política de productos básicos- fue el éxito de los países de la OPEP en el control de los precios del petróleo y la incertidumbre que esto había causado en los países desarrollados de economía de mercado, no solamente sobre el petróleo, sino sobre las posibilidades de que esta política unilateral de los países productores pudiera extenderse a otros productos. Está claro, por ejemplo, que la Ley de Comercio de 1975 de los Estados Unidos refleja esta preocupación, al introducir el concepto de "acceso a suministros" de materias

/primas como

primas como un elemento fundamental para concluir acuerdos comerciales con otros países o para mercados elegibles para el SGP, así como la coerción o posibilidad de represalia que dicha ley contempla para países o grupos de países que adopten medidas que limiten el flujo normal de cualquier producto al mercado.

24. Este factor no sólo estimuló a los países en desarrollo a visualizar un nuevo tipo de relación con los países industrializados en el comercio de sus productos básicos sino que modificó, por lo menos durante un cierto período, el poder de negociación y de decisiones en el campo de los productos básicos en beneficio de los países productores.

#### B. EL PROGRAMA INTEGRADO PARA LOS PRODUCTOS BASICOS

25. El PIPB es una respuesta a la serie de factores que, muy brevemente, se ha tratado de resumir y simboliza una ruptura importante con los planteamientos anteriores, en los cuales estaba basada la cooperación internacional en el campo de los productos básicos. Tal como fue concebido, constituye un desafío sin precedentes en el diálogo norte-sur, pues lo que se busca a través de dicho programa no es solamente obtener una parte más equitativa de las ganancias que genera este comercio para los países en desarrollo, sino una verdadera reestructuración de la producción y comercio de los productos básicos y una mayor participación y poder de los países en desarrollo en las reglas de juego que lo rigen.

26. El Programa Integrado, tal como está definido en la Resolución 93 (IV) de la UNCTAD, que fue aprobada por consenso de la comunidad internacional en Nairobi en 1976, se basa en dos elementos o pilares principales.

a) Las negociaciones con miras a concluir acuerdos internacionales entre productores y consumidores sobre una lista de 18 productos seleccionados.\*/

b) La creación de una nueva institución para el financiamiento de las medidas negociadas en los acuerdos que se concluirían (Fondo Común).

27. En cuanto a las negociaciones por producto, es necesario destacar que el PIPB define una lista común de objetivos que deberían perseguir las negociaciones de todos ellos; contiene una lista de medidas internacionales que deberían ser

---

\*/ Los 18 productos son: banano, bauxita, cacao, café, cobre, algodón, fibras duras y sus productos, mineral de hierro, yute y sus productos, manganeso, carnes, fosfatos, caucho natural, azúcar, té, maderas tropicales, estaño y aceites vegetales.

control real de los mercados y del comportamiento de los precios, ligando en un área de interés común a productores y consumidores de los distintos productos. Además, un Fondo Común que contara con el apoyo de toda la comunidad internacional, estaría en una buena posición para obtener recursos apreciables de dinero a través de préstamos en términos convenientes, reduciendo considerablemente la carga financiera de los países participantes en los distintos convenios internacionales de productos básicos.

32. En cuanto a sus modalidades, el Fondo estaría constituido por dos cuentas:

a) La primera serviría para la financiación de reservas internacionales de productos básicos o reservas nacionales coordinadas internacionalmente, en el marco de los convenios internacionales de productos básicos.

b) La segunda financiaría medidas distintas a la constitución de reservas, como son aquellas encaminadas a modificar las condiciones de los mercados y a mejorar la competitividad y las perspectivas a largo plazo de determinados productos. Incluyen la investigación y el desarrollo, mejoras en la productividad, la comercialización y medidas dirigidas a facilitar la diversificación vertical.

#### 1. Posiciones y estrategias durante las negociaciones del PIPB

33. Para los países en desarrollo, lo fundamental del PIPB era su enfoque integrado, lo cual les permitiría iniciar negociaciones sobre una serie de productos de interés para ellos, orientadas a resolver los problemas que afectaban la producción y el comercio de los mismos. Además, perseguían un cambio sustantivo en la estructura y funcionamiento de los mercados de productos básicos para lograr una mayor participación y poder de decisión, así como un vínculo entre las medidas negociadas en el convenio y el desarrollo dinámico de sus economías en el sector.

34. Los países industrializados, en una primera instancia, tomaron este nuevo desafío de los países en desarrollo muy en serio. Su aceptación de la Resolución 93 (IV) así lo demuestra. Esto no significa sin embargo que todas las partes negociadoras dentro de este grupo de países estuvieran plenamente persuadidas de la necesidad de una modificación en las relaciones económicas internacionales vigentes entre productores y consumidores, ni de la de reestructurar el comercio internacional de productos básicos, o de que el programa fuera algo

económica o políticamente viable. Sin embargo, prefirieron, frente a las circunstancias, optar por una política de diálogo en vez de una de confrontación, la cual habría acelerado acciones entre países en vías de desarrollo, que hubieran podido afectarlos más gravemente.

35. Así es como los países industrializados decidieron acompañar el proceso de negociación, con grandes reticencias, con una estrategia básica de limitar los daños, derivado del hecho que para muchos de ellos:

a) La crisis en la situación internacional de los productos básicos no era estructural sino cíclica, es decir, que su solución no dependería de cambios estructurales en los sistemas vigentes.

b) El poder y unidad de los países en desarrollo, vigente al adoptarse la Resolución 93 (IV), decrecería, debilitando así sus acciones y demandas.

c) La cambiante situación internacional les sería favorable con el correr del tiempo.

36. En línea con su estrategia de ganar tiempo y de impedir soluciones rápidas, los países industrializados abordaron las reuniones preparatorias de productos básicos cuestionando los principios de la Resolución 93 (IV) y su aplicación a productos básicos determinados, solicitando un número importante de estudios sobre diversos aspectos técnicos de los productos y sobre la viabilidad de mecanismos internacionales, que demoraron el proceso de negociación y paralizaron las discusiones por varios años.

37. Durante el transcurso de las negociaciones surgieron otros problemas:

a) Las negociaciones por producto se fueron divorciando, progresivamente, de las negociaciones paralelas tendientes a la constitución del Fondo Común.

b) El PIPB fue desintegrándose poco a poco y del enfoque integrado se volvió al de producto por producto. Se advirtieron divisiones entre los países productores, aun dentro de los países en vías de desarrollo, tanto en las negociaciones de los diferentes productos como dentro del marco de productos específicos. Se perdió la visión de lo que se buscaba originalmente: la de negociar un paquete de medidas que, además de representar costos y beneficios para cada país, en su conjunto se orientaran hacia una reestructuración del comercio de los productos básicos en favor de los países en vías de desarrollo.

/c) La

c) La situación de crisis económica que se fue acentuando a nivel internacional durante el curso de estas negociaciones, tuvo sin duda alguna una decisiva gravitación en los resultados obtenidos. La recesión en los países industrializados afectó significativamente la demanda para muchos productos básicos y trajo consigo un recrudecimiento alarmante de las políticas proteccionistas. Esto, unido a las altas tasas de desempleo y a los desequilibrios externos en las balanzas de pago, hace que la atención de los países desarrollados se aleje del plano internacional y se dé prioridad a sus propios problemas internos, lo cual ocasiona un estancamiento y parálisis en las negociaciones en curso dentro del PIPB.

## 2. Resultados del PIPB

38. Luego de más de seis años de negociación se logra concluir dos acuerdos nuevos: caucho y yute; la renegociación de los cuatro acuerdos internacionales ya existentes: azúcar, cacao, café y estaño y la negociación del Convenio Constitutivo del Fondo Común para los Productos Básicos.

39. El acuerdo del caucho es un convenio de tipo tradicional, orientado a la estabilización de precios dentro de una franja negociada, mediante la constitución de una reserva internacional. A pesar de que las negociaciones surgieron del PIPB, hasta la fecha no se ha convenido ningún otro tipo de medidas dentro de este acuerdo.

40. Los cuatro acuerdos internacionales ya existentes que fueron renegociados, azúcar, cacao, café y estaño, también han mantenido sus rasgos originales en cuanto a centrar sus objetivos en la estabilización de los precios. Pueden advertirse ciertas modificaciones en tres de estos acuerdos con relación a los anteriores que podrían atribuirse a la negociación bajo el marco del PIPB. Por ejemplo, en el caso del cacao desaparecen las cuotas a la exportación como mecanismo de defensa de precios y el convenio se basa únicamente en una reserva internacional. En el caso del estaño, la reserva internacional se financia, por primera vez, en forma conjunta por países productores y consumidores. En el caso del azúcar, al mecanismo de cuotas a la exportación se agrega un sistema de reservas nacionales coordinadas internacionalmente. En el caso del café no se produjeron cambios.



41. En el caso del yute, los resultados son muy limitados. El acuerdo no tiene cláusulas económicas y las medidas internacionales que prevé se limitan a ciertos proyectos de investigación y desarrollo, reducción de costos y promoción comercial.

42. En el caso de las maderas tropicales, se ha culminado la fase de reuniones preparatorias y se ha convocado una Conferencia de Negociación para marzo de 1983. El acuerdo que se busca tampoco contiene cláusulas económicas, pero es bastante original en su naturaleza y alcance. Está basado en cuatro elementos: un programa de investigación y desarrollo; un sistema de información comercial; un programa tendiente a una mayor transformación de la madera en los países en desarrollo y un programa de reforestación y gestión forestal. El convenio será modesto en sus objetivos y medidas iniciales, pero encierra un potencial para evolucionar y convertirse en un instrumento importante para la economía de las maderas tropicales, sobre todo en lo que concierne a los dos últimos elementos mencionados.\*/

43. En el caso del té, se ha culminado también la fase preparatoria de las discusiones. Se ha estado negociando un convenio de tipo tradicional basado en un sistema de cuotas a la exportación para estabilizar los precios de este producto. Ultimamente las negociaciones se han visto paralizadas por problemas en la asignación de cuotas entre los países productores.

44. En el caso de la carne y los aceites vegetales, en las reuniones preparatorias se alcanzaron acuerdos entre los países productores y consumidores sobre programas internacionales de desarrollo, que se espera serán financiados, al menos parcialmente, por la segunda cuenta del Fondo Común. Estos programas están constituidos por una serie de proyectos de carácter regional e internacional. Si bien pueden considerarse como pasos positivos en la cooperación internacional, están muy lejos de los objetivos de la Resolución 93 (IV). El caso de la carne, en particular, es muy desalentador, ya que no se negoció ninguna medida que pudiera aliviar la seria situación del mercado por la que pasa este producto. La búsqueda de soluciones a los problemas comerciales fue transferida al Consejo Internacional de la Carne creado dentro del GATT como resultado de las Negociaciones Comerciales

---

\*/ La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Maderas Tropicales se reunió en Ginebra del 14 al 31 de marzo de 1983. Realizó un considerable progreso en la preparación del proyecto de texto de un Convenio Internacional de las Maderas Tropicales. De 43 artículos negociados entre productores y consumidores se llegó a acuerdos en 37 que fueron aprobados por el Comité Jurídico de Redacción. Se espera que la Conferencia termine exitosamente su trabajo en una segunda sesión que será convocada por el Secretario General de UNCTAD de ser posible antes de fines de 1983.

Multilaterales. Este Consejo es, sin embargo, un órgano esencialmente consultivo, y desde su creación, poco se ha avanzado hacia una expansión o liberalización del mercado internacional de carne. En el caso de los aceites, las negociaciones se limitaron únicamente a los aceites de maní (cacahuate) y coco.

45. En el caso del banano se está siguiendo el mismo camino que para la carne y los aceites vegetales, mediante un programa internacional de medidas de desarrollo. Sin embargo, los problemas de fondo que subsisten tales como los relacionados al constante deterioro en términos reales de los precios de este producto, así como de la poca participación de los países productores en el sistema de comercialización y distribución del banano y de los beneficios que genera, no serán materia de cooperación entre productores y consumidores.

46. Los resultados en los otros productos del programa pueden resumirse de la siguiente manera: en el caso del algodón y de las fibras duras, las negociaciones entre productores y consumidores están prácticamente paralizadas debido a las divergencias que existen sobre la cuestión de la estabilización de los precios. Los países en desarrollo no aceptan que este tema sea excluido de las negociaciones. A pesar de que estos últimos han flexibilizado su posición en cuanto al alcance de esas medidas, no se prevé que se pueda llegar a un acuerdo.

47. En el caso de los minerales y metales contenidos en el PIPB, es decir: la bauxita, el cobre, los fosfatos, el manganeso y el mineral de hierro, los resultados han sido prácticamente nulos. Con la excepción del cobre, donde por lo menos se realizó una larga serie de reuniones entre productores y consumidores, en los otros apenas se han realizado una o dos, en las cuales han existido grandes dificultades para discutir los problemas que afectan la producción y comercialización de estos productos, mucho más aún sobre las posibilidades de algún tipo de acción internacional, por más limitada que ésta sea.

48. En el caso del Fondo Común se llegó a un acuerdo cuyas características son las siguientes:

a) La estructura de capital del Fondo es de US\$ 470 millones para la primera cuenta, de los cuales US\$ 370 millones se emitirán en forma de acciones de "capital desembolsado" y US\$ 100 millones en forma de acciones de "capital desembolsable".

/Esta segunda

Esta segunda cantidad servirá de garantía a los empréstitos del Fondo. Cada miembro suscribirá US\$ 1 millón del cual podrá asignar una proporción para la segunda cuenta, aunque se especifica que se asignará a esta cuenta una cantidad no inferior a US\$ 70 millones. El resto del capital aportado directamente se ha dividido entre los distintos países de acuerdo a una escala basada en la "capacidad de pago".

b) La segunda cuenta se basa en contribuciones voluntarias y se ha fijado un objetivo de US\$ 280 millones. Hasta el momento las contribuciones prometidas han ascendido a US\$ 255 millones.

49. Noventa países han firmado el Convenio Constitutivo del Fondo, pero sólo 42 países lo han ratificado. Para su entrada en vigor se requiere la ratificación de 90 países, siempre que sus suscripciones totales de acciones de capital aportado directamente, comprendan como mínimo las dos terceras partes del total de las suscripciones de acciones de capital aportado directamente asignadas.\*/

50. En el capítulo III se hace un análisis detallado de los resultados e implicaciones para los países en desarrollo de las negociaciones del Fondo Común.

### C. CONCLUSIONES

51. Se puede concluir que los resultados que han surgido de estas negociaciones están muy por debajo de las expectativas que tenían los países en desarrollo al adoptarse la Resolución 93 (IV).

52. Si se compara la brecha existente entre los objetivos de los países en desarrollo por un lado y del grupo de países industrializados por el otro, con los resultados que se han obtenido, es evidente que fue este último grupo de países el que más se ha beneficiado en esta rueda de negociaciones.

53. Al iniciarse las negociaciones del PIPB, los países en desarrollo, quizás en forma demasiado optimista, creyeron que, al concretarse éstas, implicaría una nueva relación norte-sur en el caso de los productos básicos. El nuevo concepto de convenio internacional contenido en la Resolución 93 (IV), que comprenda todos los problemas que afectan al sector y que dentro de sus medidas contenga los ingredientes de un cambio estructural en favor de los países en desarrollo, no ha llegado, hasta hoy, a materializarse. Las negociaciones demostraron que ni los

---

\*/ Las suscripciones totales de acciones de los países que han ratificado el convenio representan el 30.44% del capital aportado directamente.

países en desarrollo pudieron organizar y ejercer un poder de negociación suficiente como para lograr la aceptación de este nuevo enfoque, ni los desarrollados la voluntad política necesaria para cambiar relaciones de poder que los benefician directamente.

54. Muchos de los resultados que han surgido de las negociaciones dentro del marco del PIPB han desvirtuado el concepto mismo de lo que debería ser un convenio internacional de productos básicos, creando precedentes peligrosos para el futuro. Un caso concreto es el acuerdo del yute. Los beneficios de las medidas que se contemplan en ese convenio, que como ya se indicó, son proyectos de desarrollo en ciertos campos particulares, podrían haberse logrado por los países en desarrollo, sin necesidad de concertar un acuerdo internacional con los países desarrollados.\*/ Las concesiones que se hicieron representan un costo económico y político importante.

55. Si el objetivo fundamental del PIPB era la reestructuración de los mercados de los productos básicos y el establecimiento de un nuevo diálogo -más equitativo y justo- entre países productores y consumidores, se podría concluir que los esfuerzos, en gran medida, fueron vanos. La situación de los productos básicos es hoy más crítica y la posición de los países en desarrollo productores, más inquietante que antes que comenzaran estas negociaciones.

56. Sin embargo, esta conclusión puede parecer demasiado negativa e injusta a la luz de las realidades de una negociación internacional, que es, por su propia naturaleza, un proceso gradual y largo. Es evidente que el PIPB, orientado hacia una reestructuración del orden económico actual, a favor de los países en desarrollo, fue un desafío ambicioso y quizá poco realista, vista la estructura del poder mundial. Quizás los éxitos de la OPEP y los conceptos del nuevo orden económico internacional despertaron ilusiones excesivas en los países en desarrollo de lo que podría lograrse en el ámbito de las negociaciones internacionales de productos básicos. Lamentablemente, estas ilusiones no pudieron ser acompañadas por la construcción de un poder de negociación real durante el proceso de negociación.

---

\*/ Por ejemplo, siguiendo el camino de la carne, aceites y banano, los programas y proyectos aceptados podrían ser aprobados por los Grupos Intergubernamentales de la FAO, por ejemplo, antes de ser enviados al Fondo Común.

57. Al mismo tiempo, debe reconocerse que las razones de tan pobres resultados en el marco del PIPB se deben a la concurrencia simultánea de varios factores, algunos directamente relacionados a las negociaciones de este programa, pero otros, a factores externos tales como la situación económica internacional en la que se desarrollaron las negociaciones, que gravitó en forma negativa contra los objetivos, aspiraciones y posiciones de los países en desarrollo.

58. Las negociaciones han tenido, también, sus aspectos positivos. Se han conseguido algunos éxitos y se han solucionado algunos problemas en ciertos productos. Se han recogido muchas lecciones sobre los términos que rigen actualmente la cooperación internacional entre países productores y consumidores, y, especialmente, sobre las limitaciones de este mecanismo internacional para lograr los objetivos que se buscaban con la Resolución 93 (IV). Se ha constatado que la flexibilidad que los países en desarrollo demostraron en algunos productos durante el curso de las negociaciones (caso del yute, fibras duras y, en particular, el algodón) fue interpretada como signo de debilidad por los países industrializados, los cuales reaccionaron haciendo aún más negativa su posición. Esto demuestra, claramente, que si se quieren cambios en el marco de los productos básicos, no se podrán lograr nunca sin que exista un poder de negociación real, que saque a los países en desarrollo de su tradicional posición de debilidad.

59. Un logro de los países en desarrollo, que merece una mención especial es el hecho que las negociaciones no se hayan apartado del marco jurídico de la Resolución 93 (IV). Se recordará que en algunos productos se trató con fuerza e insistencia de cambiar los términos de referencia de estas negociaciones, así como de sacarlas del foro de la UNCTAD.\* / Ya se destacó que los propósitos del PIPB siguen siendo hoy más válidos y actuales que cuando se adoptó en Nairobi y, además, que la Resolución 93 (IV) debería seguir siendo el marco de referencia para toda negociación futura.

---

\* / Véase en particular las negociaciones sobre cobre y algodón.

60. Frente al rechazo que los países industrializados han hecho de distintas propuestas, ha surgido, en algunos productos, una concertación y unión cada vez mayor de los países productores, como fruto de la percepción de un interés común, lográndose que negociaran con una sola voz (carnes, maderas tropicales, fibras duras, algodón y banano). Se ha llegado, incluso, a que durante el curso de las negociaciones, los países productores acuerden, entre ellos, crear mecanismos con miras a la solución de sus problemas.\* / Estas acciones y mecanismos, alternativos o complementarios a los de la cooperación internacional entre productores y consumidores, pueden ser de gran utilidad para la definición de una política y estrategia futura por parte de los países en desarrollo en el sector de los productos básicos.

61. Frente a la crisis actual, que está lejos de ser resuelta, y sobre la base de las ricas experiencias y lecciones acumuladas en el campo de las negociaciones sobre productos básicos y en particular las llevadas a cabo bajo el PIPB, es que se sugieren en el capítulo IV, ciertos lineamientos generales que podrían ser de utilidad para la identificación de un nuevo enfoque y estrategia latinoamericanos en esta materia.

---

\* / Véase la creación de la Asociación Internacional de Países Productores de Algodón acordada en Kaduna, Nigeria, en abril de 1982.

III. PROPUESTAS DE LA SECRETARIA DE LA UNCTAD PARA UN PROGRAMA  
DE ACCION INTERNACIONAL EN EL SECTOR DE  
LOS PRODUCTOS BASICOS

A. ASPECTOS GENERALES

62. De la lectura del documento TD/273 se desprenden dos propuestas en forma de programas para hacer frente a los múltiples problemas que afectan la economía de los productos básicos. La primera abarca medidas que la comunidad internacional debería adoptar de inmediato, como respuesta a la grave crisis que afecta actualmente al sector, que incluyen:

a) La ratificación gubernamental del Convenio Constitutivo del Fondo Común para los Productos Básicos, antes del 30 de septiembre de 1983, para que esta nueva institución financiera pueda comenzar sus operaciones en enero de 1984.

b) Un programa de convenios transitorios para los productos básicos incluidos en la Resolución 93 (IV), orientados a elevar y mantener los precios por encima de los niveles deprimidos de los años 1981-1982, a través de medidas de administración de la oferta de estos productos y/o de reservas estabilizadoras. Estos convenios, de alcance, participación y duración limitada, atenderían las necesidades inmediatas de este sector, mientras continuarían las negociaciones entre productores y consumidores dentro del PIPB para la celebración de convenios más amplios y de carácter más oficial para los productos que carecen de ellos y para el afianzamiento de los convenios internacionales ya existentes.

c) La expansión y liberalización del Servicio de Financiamiento Compensatorio del Fondo Monetario Internacional orientada a una estabilización de ingresos de los países exportadores de productos básicos.

63. La segunda propuesta de la Secretaría de UNCTAD, contiene medidas de más largo plazo, destinadas a introducir cambios estructurales en el sector de los productos básicos. Estas abarcan en particular: el establecimiento de un nuevo servicio de financiamiento compensatorio para compensar los déficit de los ingresos de exportación de los productos básicos, cuyas necesidades financieras se estiman en 10 000 millones de dólares y una serie de otras medidas tales como mejoras en las condiciones de acceso y transparencia de los mercados; una mayor participación de los países en desarrollo en los sistemas de comercialización y distribución de sus productos de exportación y la expansión de la capacidad productiva, en particular el establecimiento de una facilidad financiera de 5 000 millones de /dólares para

dólares para el período 1984-1988 destinada a financiar inversiones en el sector minero, con el propósito de lograr un mayor procesamiento de los minerales y metales en los países en desarrollo que los producen.

64. La Secretaría de la CEPAL ha analizado detenidamente estas dos propuestas y formula sus comentarios y reflexiones con el único fin de contribuir a la discusión que sobre ellas harán los gobiernos latinoamericanos para adoptar una posición conjunta con miras a las reuniones del Grupo de los 77 en Buenos Aires en marzo de 1983 y, posteriormente, de la UNCTAD VI en Belgrado en junio del mismo año.

#### B. PROGRAMAS A CORTO PLAZO

##### 1. Ratificación del Fondo Común para los Productos Básicos

65. El Fondo Común que surgió de la Conferencia de Ginebra es un mecanismo mucho más débil que aquel que se había visualizado en un principio. Tiene mucho menos recursos y poder, por lo cual tampoco podrá desempeñar el rol catalizador que se le atribuía para estimular la concertación de convenios internacionales de productos básicos.

66. Por ello, los resultados reflejados en el texto del Convenio Constitutivo están muy por debajo de las expectativas que tenían los países en desarrollo al iniciarse las negociaciones con los países industrializados. Sin embargo, es necesario recordar que ese texto fue discutido durante varios años, siendo finalmente aceptado como un instrumento útil para la cooperación internacional y como un logro importante en las negociaciones dentro del marco del PIPB.

67. Se podría cuestionar la utilidad de esta nueva institución, cuyo principal objetivo es el financiamiento de medidas internacionales convenidas en el marco de convenios de productos básicos, si, como se ha visto, sólo dos nuevos convenios han surgido de las negociaciones del PIPB (aún no está claro si se beneficiarán del mismo) y si los convenios existentes no han manifestado, por lo menos hasta la fecha, un interés por hacer uso de los recursos del mismo. Es evidente que el poder financiero y la utilidad potencial del Fondo dependerán eventualmente de la existencia previa de acuerdos internacionales de productos básicos que necesiten de ese mecanismo y se asocien a él.

68. No obstante, el Fondo Común representa una importante innovación en las relaciones económicas internacionales y ofrece una serie de elementos interesantes a los que habría que darles la importancia que realmente tienen en una evaluación final:

/a) Difiere



a) Difiere de otras instituciones financieras internacionales en cuanto a su enfoque por productos en lugar de por países.

b) Establece el principio de la responsabilidad mutua entre productores y consumidores en el financiamiento de medidas internacionales en el marco de convenios concluidos entre las dos partes.

c) Brinda a los países en desarrollo, de ser ratificado por todos ellos, un rol importante en esta nueva institución financiera, tanto en la contribución de recursos como en su manejo y decisiones,\*/ en contraste con las instituciones financieras que se crearon en Bretton Woods.

d) Crea la segunda cuenta, la cual es una fuente de financiamiento internacional muy importante para medidas y proyectos de desarrollo destinados al sector de los productos básicos en los países en desarrollo. Actualmente existe un número importante de proyectos de medidas (investigación y desarrollo, información y promoción comercial, aumento de productividad, comercialización, reducción de costos, diversificación vertical, etc.) en varios productos,\*\*/ que han sido presentados por los países productores a reuniones preparatorias del PIPB, los cuales han sido discutidos y negociados por productores y consumidores y han sido aceptados como susceptibles de financiamiento por la segunda cuenta del Fondo Común. El rápido establecimiento del Fondo permitirá la movilización inmediata de las contribuciones voluntarias que ya han sido prometidas por algunos gobiernos a su segunda cuenta para el financiamiento de tales proyectos, contribuyendo al logro de algunos de los objetivos que perseguía el PIPB. Para establecer la relación costo/beneficio de sus aportaciones al Fondo, los países deberían considerar que los proyectos serían implantados en los propios países en desarrollo -lo que implica una transferencia neta de recursos financieros- y los beneficios concretos que se derivarían de los mismos.

e) Establecería un vínculo interesante entre el sector de los productos básicos de los países en desarrollo y el sector bancario y financiero de los países de la OECD y de la OPEP. Podría desempeñar, eventualmente, una importante función en la movilización de recursos para el fomento de la economía de las materias primas, producto por producto.

---

\*/ Este rol de los países en desarrollo en las decisiones importantes del Fondo se ve limitado, sin embargo, por el tipo de voto que se requiere (mayoría calificada).

\*\*/ Aceites, carnes, fibras duras, yute, maderas tropicales, banano y algodón.

69. Junto a estas consideraciones habría que señalar el hecho de que, en ausencia de convenios internacionales de estabilización de precios que se asocien con el Fondo, su importancia queda relegada al financiamiento de medidas de desarrollo a través de la segunda cuenta. Esto debilitaría seriamente el rol catalítico que se le había asignado al Fondo en la concertación de nuevos convenios sobre productos básicos, así como su vínculo con el concepto y filosofía del Programa Integrado establecido en la Resolución 93 (IV).

70. Habría que reconocer que las contribuciones voluntarias a la segunda cuenta son limitadas, pues no se tiene una idea clara si se trata de nuevos recursos financieros, adicionales a los que los países contribuyentes otorgaban tradicionalmente en sus programas oficiales de asistencia financiera internacional, o si se trata de una mera transferencia de recursos ya existentes de una cuenta a otra o de un organismo a otro. Finalmente es necesario reflexionar sobre las ventajas y desventajas que los criterios y el sistema de votación que regirían la aprobación y financiación de proyectos traerían para los países en desarrollo productores.

71. Es evidente que el Fondo que ha quedado reflejado en el Convenio Constitutivo es débil y sus limitaciones son notorias, tal como se ha anotado. Sin embargo, esta nueva institución financiera especializada en los productos básicos tiene, potencialmente, la capacidad de convertirse gradualmente en un instrumento importante para lograr los objetivos del PIPB. Esas posibilidades sólo se podrán hacer realidad en la medida en que los países en desarrollo lo utilicen en forma creativa y le aporten los cambios y ajustes necesarios y, sobre todo, se van negociando, paralelamente, los acuerdos de productos básicos que deberían asociarse con él.

72. En América Latina, nueve países han firmado el Convenio Constitutivo del Fondo Común y sólo cuatro (Ecuador, Haití, México y Venezuela) lo han ratificado.\*/ Los restantes no han tomado aún ningún tipo de acción.

73. La alternativa para los países en desarrollo es de gran responsabilidad: o se ratifica el Convenio y se trabaja decididamente desde ahora para que esta nueva institución financiera evolucione, contemplando y reflejando los intereses de la región, o se la deja morir, conscientes de todas las consecuencias que esto implica.\*\*/

---

\*/ A febrero de 1983, los otros cinco son Argentina, Brasil, Costa Rica, Nicaragua y Perú.

\*\*/ En particular, el momento es poco propicio para iniciar negociaciones con los países industrializados sobre posibles alternativas al Fondo Común.

74. América Latina debe plantearse esta interrogante en función del uso que la región espera hacer de esta nueva institución financiera y de los beneficios reales y potenciales que podría derivar de la misma. En criterio de la CEPAL, la primera alternativa es la más aconsejable en las circunstancias actuales.

## 2. Convenios transitorios de estabilización de precios

75. Del capítulo II se desprende que los logros del Programa Integrado para los Productos Básicos en las negociaciones por producto han sido muy limitados hasta la fecha y que están muy por debajo de las expectativas que habían suscitado al adoptarse la Resolución 93 (IV). A la lista de los convenios sobre productos básicos ya existentes (que han sido renegociados) en los seis años de negociaciones sólo se han logrado conducir otros dos: caucho y yute (este último carece de cláusulas económicas). Las perspectivas para que puedan concluirse acuerdos entre productores y consumidores en los otros productos de la Resolución 93 (IV), en un futuro cercano, no parecen muy favorables.\*/

76. Frente a esta situación y la grave crisis que afecta actualmente los mercados de productos básicos, a la cual tampoco se le ve una salida inmediata, es lógico que la UNCTAD, el organismo que tiene a su cargo la negociación de productos básicos dentro del sistema de Naciones Unidas, busque una respuesta, formulando la propuesta de negociar un programa de recuperación inmediata de la economía de estos productos.

77. El programa propuesto por la Secretaría de UNCTAD exige una acción urgente y efectiva para detener y luego revertir la tendencia descendente de los precios, los cuales se encuentran actualmente en niveles críticos. Dicho programa llama a productores y consumidores a negociar una serie de acuerdos transitorios para 15 productos básicos \*\*/ incluidos en la Resolución 93 (IV), tendientes a sostener sus precios, ya sea a los niveles mínimos que se han fijado en los convenios internacionales existentes, o al promedio del período 1979-1982, para los otros productos. Para tales efectos la Secretaría propone como mecanismos operacionales medidas de manejo de la oferta (cuotas a la exportación, controles de producción) y/o reservas estabilizadoras.

---

\*/ Con la excepción, quizás, de maderas tropicales y té.

\*\*/ Cacao, café, caucho, azúcar, estaño (sujetos a acuerdos internacionales), banano, algodón, yute, sisal, té, maderas tropicales, bauxita, cobre, mineral de hierro, fosfatos.

78. La Secretaría de la UNCTAD estima que el costo de tales medidas de regulación de la oferta, para los 15 productos en cuestión, sería del orden de 9 000 millones de dólares, sin contar los gastos de almacenamiento, rotación e intereses sobre los préstamos gestionados.\*/

79. La propuesta destaca el rol que el Fondo Común podría jugar como fuente de financiamiento directo de tales acuerdos transitorios, de ahí la urgencia de su ratificación por parte de todos los países en desarrollo para su pronta entrada en vigor. A su vez, el Fondo puede movilizar recursos de las instituciones financieras internacionales existentes y del mercado de capitales. Se sugiere que el FMI, a través de su servicio de Financiamiento de Existencias Reguladoras, (Buffer Stock Financing Facility) tome a cargo el pago de los depósitos en efectivo \*\*/ y el capital de garantía correspondientes a los países productores en desarrollo miembros de un convenio de productos básicos al asociarse con el Fondo Común. Para tales efectos se sugieren una serie de modificaciones que deberían introducirse a esta facilidad del FMI para hacerla más eficaz y compatible con las nuevas demandas que se le plantean.

80. Se sugiere, además, que el Banco Mundial y los bancos regionales podrían ser fuentes adicionales de financiamiento para el sostén de precios vislumbrado en estos convenios transitorios, mediante préstamos a proyectos de diversificación relacionados con medidas de manejo de la oferta negociadas en ellos.

81. Finalmente, se sugiere como posible fuente adicional de recursos, la recaudación por parte de los convenios transitorios de impuestos al comercio \*\*\*/ para el financiamiento de los costos de almacenaje de las reservas acumuladas, así como para el pago de los préstamos que obtenga el Fondo Común.

a) Algunas reflexiones sobre la propuesta de acuerdos transitorios

82. Esta nueva propuesta de la Secretaría de la UNCTAD, sugiriendo que, ante la crisis que afecta la economía internacional de los productos básicos, los gobiernos de los países productores y consumidores concentren sus esfuerzos en la negociación de acuerdos transitorios, limitados a medidas de sostén de precios, provoca comentarios como los siguientes.

---

\*/ La Secretaría de la UNCTAD estima que dichos gastos representan del 10 al 15% del valor de las reservas, para la mayoría de los productos.

\*\*/ Es decir, la parte correspondiente de los países en desarrollo de 1/3 de las necesidades financieras máximas de los convenios.

\*\*\*/ Se sugiere un impuesto del 2% a las exportaciones de los 15 productos considerados.

i) Marco teórico

83. El fundamento central de esta propuesta es la interdependencia de las economías de los países en desarrollo y las de los países industrializados para salir de la crisis económica actual. La estabilidad y la solidez del sector de los productos básicos es vital no sólo para el desarrollo económico de los países en desarrollo, sino como fuente de reactivación de las economías de los países industrializados. Los precios deprimidos de los productos básicos de los países en desarrollo (que siguen representando una alta proporción de sus ingresos totales de exportación) unido al aumento significativo de la deuda exterior y a las dificultades en el servicio de la misma, mientras se restringen los flujos financieros públicos y privados, así como la aguda recesión que soportan los países industrializados, ha tenido una gran incidencia en la reducción de la demanda de importaciones procedente de los centros, agudizando la crisis de la economía internacional y la vulnerabilidad de los países en desarrollo.

84. Resulta obvio que un incremento de los precios de los productos básicos significaría mayores ingresos derivados de las exportaciones por parte de los países en desarrollo, lo cual les otorgaría un mayor poder de compra que se manifestaría en un aumento de sus importaciones desde los países industrializados, lo cual, a su vez, sería un factor importante en la reactivación económica de esos países.

85. La capacidad de los países en desarrollo para amortizar su deuda externa depende, fundamentalmente, del mejoramiento de su balanza comercial y de la reanudación de flujos financieros hacia la región. Vista bajo esta perspectiva, la propuesta de negociar acuerdos transitorios cuyo objetivo es el de elevar los precios de los productos básicos por encima de los niveles actuales podría justificarse como una salida viable ante la recesión mundial, lo cual aportaría beneficios a la comunidad internacional en su conjunto. El carácter transitorio de corto plazo de estos convenios, que se sugiere dejarían de operar una vez que se reactivara la economía global, debería aportar un incentivo suplementario para los países consumidores a que apoyen tales propuestas, facilitando así el proceso de negociación.

/ii) El

ii) El marco práctico

86. En el plano teórico, esta nueva propuesta de la Secretaría de la UNCTAD tiene dos elementos que merecen apoyo. El primero, es reconocer la estrecha relación entre el comercio, el financiamiento y el desarrollo económico en las medidas que se sugieran para una reactivación mundial. El segundo es que, a pesar de su naturaleza y alcance más limitado, la propuesta de concertar acuerdos transitorios está en línea con los objetivos que perseguía el PIPB, en particular en lo que atañe a la estabilización de precios, que fue siempre un elemento importante de este programa.

87. Es necesario, por otra parte, que los gobiernos latinoamericanos analicen a fondo la propuesta para evaluar su viabilidad. Es preciso plantearse y responder algunas interrogantes sobre el impacto que este tipo de convenios podrían tener sobre el desenlace final del mismo PIPB, así como sobre la posibilidad de que la UNCTAD pueda llevarlos a buen término en un período razonable.

- Posición de los países industrializados

88. La idea de concentrar los esfuerzos intergubernamentales en la negociación de acuerdos cuyo único objetivo es el de elevar los precios internacionales de productos básicos por encima de los niveles actuales, debe tener en cuenta la frustrante experiencia de las negociaciones por producto que se vienen llevando a cabo dentro del PIPB desde 1976 sobre el tema central de la estabilización de precios. En ellos quedó claro, salvo contadas excepciones, la total reticencia de la gran mayoría de los países industrializados (ya sea como productores o consumidores) para negociar medidas que interfirieran con el llamado "libre juego de las fuerzas del mercado", ya sea a través de reservas estabilizadoras o de administración de la oferta mediante cuotas a la exportación u otras medidas. Existen ejemplos claros en los casos del algodón, aceites vegetales, yute, abacá, bonote, sisal, henequén, banano, maderas tropicales, cobre, bauxita y carnes. Estas posiciones no han cambiado. Es más, en el caso de algunos países industrializados se han ido endureciendo cada vez más.

89. Por lo tanto, se plantea la pregunta si el hecho de convocar ahora, en el seno de la UNCTAD, a reuniones entre productores y consumidores, orientadas a negociar convenios transitorios para los mismos productos, pero limitados en el tiempo, pero orientados a las mismas medidas tendientes a la estabilización de precios, en lugar de convenios más formales y de más largo plazo, como es el propósito de las

/negociaciones al

negociaciones al amparo de la Resolución 93 (IV), vaya a cambiar la perspectiva y aumentar las posibilidades políticas de éxito. Al mismo tiempo, hay que evaluar el riesgo de que las discusiones sobre estabilización de precios caigan de inmediato en un estancamiento y parálisis total, bloqueando no sólo toda posibilidad de avances concretos en este campo, sino que comprometiendo, al mismo tiempo, la búsqueda de posibles soluciones a otros problemas que afectan a estos productos, los cuales no están directamente relacionados con los de la estabilización de precios 90. Una segunda consideración concierne al tema de la interdependencia, sobre el cual se basa la propuesta de la UNCTAD. La interdependencia supone una cierta simetría de poder entre las partes, así como una conciencia y percepción de intereses comunes. Hasta la fecha, no se ha podido vislumbrar, en el campo de los productos básicos, ninguna acción internacional concertada por parte de los países consumidores que se basara en esta concepción. La tesis de que a través de una recuperación económica de los países en desarrollo, como fruto de más altos ingresos provenientes de mayores exportaciones, se puede estimular la demanda de importación de bienes desde países industrializados, contribuyendo así a un alivio de la recesión mundial, no ha merecido el apoyo necesario. Prueba de esto es el arsenal cada vez mayor de medidas proteccionistas del cual han hecho uso algunos de los países industrializados en los últimos años.

91. Los convenios transitorios sugieren la cooperación de los países consumidores en la implementación de medidas tendientes a elevar los precios. Hay que señalar el hecho de que los países industrializados se están beneficiando de la actual situación de precios bajos en el mercado internacional para reducir su inflación interna. Prueba de ello es que se ha estimado \*/ que la reducción de la tasa de inflación experimentada en los países de la OECD en 1982, con relación a los dos años anteriores, es atribuible, por lo menos en un tercio, a la reducción de los precios de productos básicos. Al mismo tiempo, ellos satisfacen sus necesidades de importación de estos productos con un costo mucho menor de divisas, lo que ha contribuido a mejorar sus balanzas comerciales.

92. El poco entusiasmo tradicional de los países industrializados hacia las medidas de regulación de mercados de productos básicos; sus dudas sobre los beneficios reales que pueden derivar de convenios internacionales; su reticencia a

---

\*/ Véase OECD, Economic Outlook N° 32, diciembre de 1982.

brindar a los países en desarrollo la oportunidad de contribuir a la recuperación de la economía mundial, introducen serias dudas de que estos países acojan favorablemente las propuestas de la Secretaría de la UNCTAD.

93. Por lo tanto, una posición latinoamericana con respecto a estas propuestas de la Secretaría exige que se pueda visualizar de antemano, con realismo y objetividad, cuál podría ser la posición y reacción de los países industrializados.

- Otras limitaciones

94. Aparte de estas consideraciones, vale la pena pensar sobre el impacto que tales propuestas puedan tener sobre los propios países en desarrollo de América Latina, de otras regiones productoras y sobre la misma UNCTAD como foro de negociación.

95. Participación limitada. Hay que considerar la participación más limitada de países en estos convenios transitorios con relación a acuerdos de tipo más formal, según sugiere la Secretaría de la UNCTAD. Aparte de los problemas legales y operacionales que esto representaría para la asociación de dichos convenios con el Fondo Común, habría que plantearse cuál sería el costo final para los países en desarrollo de tales limitaciones. Por ejemplo, tomando el caso concreto del algodón, si se formalizara el acuerdo transitorio sin la participación de los Estados Unidos y la Unión Soviética que, conjuntamente, representan cerca del 50% del comercio mundial de este rubro, el costo total de las medidas de regulación de la oferta contenidas en el convenio para sostener los precios (ya sea reserva o cuotas a la exportación) caería sobre los países en desarrollo. Sin embargo, el objetivo de mantener los precios internacionales por encima de los niveles de 1979-1982 dependería, de todas maneras, del comportamiento de estos dos países en el mercado internacional.\*/ Lo que hay que considerar, además, es que en el caso de que las acciones de los países en desarrollo dieran resultados positivos y se lograra estabilizar los precios por encima de los niveles críticos actuales, esto beneficiaría, sin costo alguno, a los dos países industrializados exportadores de algodón antes mencionados. Se admite que el caso del algodón puede ser un ejemplo extremo. Sin embargo, es necesario reflexionar profundamente sobre los pros y contras de las limitaciones que pueden traer consigo los convenios provisionales.

---

\*/ Al no ser miembros del convenio transitorio, tendrían plena libertad de acción para vender por debajo del nivel acordado en el convenio con posibilidades ciertas de quebrarlo.



96. Financiamiento. Surge una serie de preocupaciones e interrogantes en cuanto a las posibles fuentes de financiamiento para los convenios transitorios sugeridos por la Secretaría de la UNCTAD.

97. Uno de los principales factores que gravitó en la creación del Fondo Común fue la inexistencia de instituciones financieras internacionales con suficiente poder para ofrecer los recursos financieros que requieren los convenios internacionales de productos básicos para constituir y mantener reservas estabilizadoras, por un lado, y, por otro, para financiar directamente o movilizar fondos para la ejecución de proyectos respecto de las otras medidas de desarrollo identificadas en la Resolución 93 (IV). Se argumentó, asimismo, que era justamente la no existencia del Fondo Común, lo que había conspirado en contra de la concertación de nuevos acuerdos por producto y que su establecimiento podría ser una solución adecuada a este problema.

98. Si bien es cierto que en la propuesta de la Secretaría de la UNCTAD se le asigna un rol importante al Fondo Común (aunque no muy definido) para el financiamiento de las medidas negociadoras dentro de los convenios transitorios, estas funciones se ven debilitadas por el importante papel que juegan los recursos provenientes de instituciones financieras distintas al Fondo Común, tales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial o los bancos regionales y por la dependencia que así se crea, para el éxito del programa, de decisiones que deban tomarse en otros foros.

99. Si los gobiernos miembros de un convenio de productos básicos quieren utilizar el servicio de Financiamiento de Existencias Reguladoras del FMI para el pago de los depósitos en efectivo y el capital de garantía que les correspondería abonar al asociarse el Convenio con el Fondo Común, lo pueden hacer sin necesidad de que esto sea negociado en el seno de la UNCTAD o que figure explícitamente en un convenio internacional.

100. Si lo que se quiere sugerir es que el FMI cubra el pago a todos los países en desarrollo miembros de convenios transitorios, como instrumento o mecanismo de financiamiento de las medidas previstas en los mismos, es evidente entonces, que la competencia y responsabilidad de dicha decisión pasa a ser del FMI y no de la UNCTAD, la cual pasaría a desempeñar el papel de impulsora de decisiones que en definitiva serán adoptadas en otros foros, con otros objetivos y competencias.

/101. Lo

101. Lo mismo se puede decir de las modificaciones que se sugieren en el servicio de Financiamiento de Existencias Reguladoras del FMI, para que éste pueda responder mejor a las necesidades de los países en desarrollo y a las sugerencias que se hacen con relación a los préstamos que pudieran recibir los convenios transitorios por parte del Banco Mundial y los bancos regionales para proyectos de diversificación y que son de la competencia de esas instituciones.

102. Si las decisiones sobre el financiamiento de las medidas de los convenios transitorios son completamente ajenas al ámbito de la UNCTAD, lo máximo que se puede esperar es que éstas sean referidas por la UNCTAD VI a las organizaciones pertinentes para su examen y decisión al respecto. Dicha solución parecería muy poco en línea con la urgencia que demanda la crisis, que es el argumento que está detrás de las propuestas de la Secretaría de la UNCTAD, hecho que demanda soluciones inmediatas. El resultado final podría ser que las propuestas de convenios transitorios podrían servirle de táctica dilatoria a ciertos países para paralizar cualquier acción a nivel de la UNCTAD, la cual la debilitaría como el foro competente para llevar a cabo las negociaciones internacionales sobre todos los aspectos relativos a los productos básicos.

b) Conclusiones

103. Es necesario reconocer que la situación actual de crisis que vive el sector de los productos básicos exige un programa de acción inmediato.

104. La Secretaría de la UNCTAD sugiere la negociación de acuerdos transitorios entre productores y consumidores orientados a elevar los precios, a través de medidas de regulación de la oferta y/o reservas reguladoras, como solución inmediata al problema.

105. Para emitir un juicio sobre tales propuestas habría que tener en cuenta una serie de elementos, entre los cuales se destacan:

i) La posición de los países industrializados

106. Si los países industrializados tuvieran la voluntad política de participar y apoyar un programa de recuperación inmediata y concertar con los países en desarrollo acuerdos internacionales tendientes a elevar los precios de los productos básicos en el mercado internacional, no sería necesario negociar en la UNCTAD VI la concertación de acuerdos transitorios. Existe ya un amplio mandato en la Resolución 93 (IV) sobre el PIPB para remediar esta situación y lo único que habría que hacer es implementarlo.

107. De no ser así, podría ser peligroso y estéril para los países en desarrollo iniciar una nueva y penosa ronda de negociación de acuerdos provisionales que parecen tener pocas posibilidades de éxito. Esto no sólo significaría una pérdida de tiempo, esfuerzos y recursos, sino que podría debilitar las negociaciones en curso sobre el PIPB.

108. Sigue siendo válido afirmar que la Resolución 93 (IV) es el marco jurídico más adecuado para negociar convenios de productos básicos. Si se coincide con ese principio, el objetivo fundamental de la UNCTAD VI debería ser el de fortalecerlo. La UNCTAD debería recibir apoyo sustantivo de todos los grupos de países, desarrollados y en desarrollo, para que se persigan los esfuerzos hacia la implementación del Programa Integrado de Productos Básicos tal como está concebido, pues la actual recesión internacional no hace sino reforzar la actualidad y conveniencia de esos principios. Esto significa, desde luego, un mecanismo orientado a una verdadera reestructuración de la producción y comercio de los productos básicos, tendiente a conseguir una mayor participación de los países en desarrollo en las reglas del juego que lo rigen. Si bien es cierto que en un plano realista no se pueden esperar mayores resultados de este programa en el corto plazo, alejarse del mismo y buscar alternativas más prácticas, debilitaría profundamente la posición de los países productores en futuras negociaciones sobre productos básicos con países consumidores. Resulta claro, entonces, que la América Latina y las demás regiones en desarrollo, deben incrementar su poder de negociación conjunto para convencer a los consumidores que es de interés común negociar sobre las pautas ya acordadas en la Resolución 93 (IV).

ii) La cooperación internacional entre productores y consumidores como el mecanismo más idóneo para resolver los problemas que afectan la economía de los productos básicos

109. La UNCTAD VI debería evaluar los resultados concretos obtenidos hasta la fecha en el campo de los productos básicos y los beneficios o costos generados para los países en desarrollo.

110. Se ha visto que los objetivos del PIPB siguen siendo tan válidos hoy en día como cuando se adoptó la Resolución 93 (IV) en 1976, pero sus resultados han sido muy limitados. Una causa importante de los escasos resultados hasta el momento de este programa deriva de la forma en que se abordan tradicionalmente estas

/negociaciones entre

negociaciones entre productores y consumidores; la no existencia de alternativas viables a la de los convenios tradicionales para resolver los problemas que afectan este sector y la estrategia de negociación.\*/

111. Es evidente que la cooperación internacional en el campo de los productos básicos no ha respondido a las necesidades de los países en desarrollo. Debería, por lo tanto, identificarse cuáles serían los ajustes que América Latina podría sugerir para que este mecanismo vuelva a ser útil a los intereses de la región y de todos los países en desarrollo.

iii) El rol de la UNCTAD en el campo de los productos básicos

112. Se considera que la UNCTAD fue, es y debería continuar siendo el foro internacional de negociación norte-sur más idóneo y competente. En esta coyuntura, por tanto, deberían formularse planteamientos de emergencia viables que no sean incongruentes con los objetivos más mediatos.

3. Liberalización del servicio de financiamiento compensatorio del FMI

113. Esta propuesta, que es complementaria a la de sostén de precios analizada anteriormente, se basa en el hecho que los volúmenes de exportación de los países en desarrollo están sujetos, debido a numerosos factores, a grandes e imprevisibles fluctuaciones que generan una inestabilidad de sus ingresos de exportación. La propuesta consiste en efectuar una transferencia masiva de liquidez a través del FMI a los países en desarrollo para compensar los déficit de sus ingresos de exportación. Tal medida contribuiría a respaldar, en forma inmediata, la balanza de pagos de los países que sufrieran déficit.

114. Se calcula que la caída en los ingresos de exportación de productos básicos de los países en desarrollo fue de 20 000 millones de dólares entre 1981 y 1982.\*\*/

115. Se sugiere, por lo tanto, que el servicio existente de financiamiento compensatorio del FMI sea modificado y fortalecido para poder hacer frente a las necesidades de los países en desarrollo en la actual situación de crisis, adelantándose una serie de propuestas al respecto.\*\*\*/ Vista bajo esta dimensión, la propuesta merecería un amplio apoyo.

---

\*/ Ver al respecto el capítulo IV.

\*\*/ Ver UNCTAD, VI, TD/273, párrafo 109.

\*\*\*/ Ibid., párrafos 110 a 112.

116. Un análisis más detenido de la misma sugiere dos interrogantes, que deben ser objeto de una atención particular de los países latinoamericanos.

117. La primera se refiere a un tema ya evocado al analizar la propuesta anterior. Se trata de la cuestión de la competencia entre diferentes organismos internacionales así como de estrategia de negociación. En cuanto a la competencia, la propuesta sugiere cómo debería modificarse el servicio de financiamiento compensatorio del FMI para atender las necesidades de los países en desarrollo. Estas modificaciones son de la competencia exclusiva del FMI y no de la UNCTAD, y lo máximo a que se podría aspirar en la UNCTAD VI en esta materia sería que la Conferencia decidiera elevar la propuesta al FMI para su consideración, sin ninguna garantía sobre el resultado final, puesto que no se plantea un compromiso político de analizarlo en la UNCTAD y ejecutarlo en el FMI. A los países industrializados no les costaría nada aceptar que la propuesta pasara de la UNCTAD al FMI, sin pronunciarse sobre ella y luego negarla o simplemente dejarla dormir en ese foro.

118. La segunda inquietud se relaciona con el ya grave desequilibrio externo y nivel de endeudamiento de América Latina. Si bien la transferencia de recursos a los países en desarrollo es parte esencial de cualquier estrategia para superar la recesión internacional, resulta muy arriesgado pensar que un problema estructural de la periferia, como es el de su comercio de productos básicos, pueda resolverse definitivamente mediante una fórmula de mayor endeudamiento de los países productores.

#### C. PROPUESTAS DE MEDIDAS DE DESARROLLO A LARGO PLAZO

119. No se pretende en este estudio analizar en detalle las propuestas de la Secretaría de la UNCTAD para el largo plazo, no por considerarlas de poco interés, sino por dos motivos esenciales. El primero, que la mayoría de las propuestas ya están bajo discusión en el marco de la UNCTAD y existen mandatos específicos para su estudio detallado y eventual negociación (creación de un nuevo servicio de financiamiento compensatorio para compensar los déficit de los ingresos de exportación de los productos básicos; mejoramiento de acceso a mercados, procesamiento y comercialización de productos básicos). El segundo es que muchas de estas propuestas requerirán, para su implementación, una nueva iniciativa internacional que permita movilizar los recursos financieros necesarios, que no son despreciables.\*/

\*/ Diez mil millones de dólares anuales para el nuevo servicio de financiamiento compensatorio; 1 000 millones de dólares anuales para establecer una facilidad de inversiones (investment facilities) para el sector de los minerales excluyendo combustibles.

Frente a la grave depresión que sufre la economía mundial, la escasez de recursos financieros disponibles, las restricciones de crédito y los altos costos financieros asociados con los mismos, se estima que la coyuntura es poco propicia para asegurar compromisos financieros de gran magnitud.

#### IV. HACIA UN NUEVO ENFOQUE, POLITICA Y ESTRATEGIA LATINOAMERICANA EN EL CAMPO DE LOS PRODUCTOS BASICOS

##### A. ASPECTOS GENERALES

120. Las consideraciones que se han hecho en el capítulo II permiten afirmar que las negociaciones entre países productores y consumidores no se han realizado en un pie de igualdad, como consecuencia de lo cual la cooperación internacional aún no ha aportado soluciones válidas y duraderas a los problemas que afectan al comercio internacional de los productos básicos.

121. Hay una serie de razones para esta situación. Entre ellas conviene destacar las siguientes:

a) Los países en desarrollo se han caracterizado por ser más proclives para acudir a la mesa de negociación mientras prevalecen situaciones críticas de precios que cuando el mercado refleja condiciones favorables para sus productos.

b) El poco peso que los países productores han dado en las negociaciones al concepto de "acceso a suministros" utilizado por los países industrializados. Se ingresa a la negociación apelando siempre al concepto de "acceso a mercados", a la "reducción de aranceles", a "precios remunerativos" etc., pero a pesar de que en muchos casos los suministros les pertenecen, no han logrado valorizarlos en un proceso de negociación. Los países consumidores, en cambio, abordan las negociaciones con el concepto de que los países en desarrollo tienen poco que ofrecer.

c) Al entablar la negociación, los países en desarrollo no han podido demostrar que existe una alternativa distinta a la de un acuerdo internacional entre productores y consumidores para resolver los problemas que afectan a sus productos básicos. Al contrario, en muchos casos, han sido los propios países en desarrollo productores los que han demandado la participación de países industrializados consumidores en los convenios, cuando se podría plantear la interrogante si esta participación era necesaria o deseable.\*/

d) La cooperación y coordinación entre países productores en las negociaciones sobre productos básicos no ha tenido el vigor que las circunstancias demandaban. Muchas veces ha prevalecido el interés comercial de corto plazo sobre el

---

\*/ Véase al respecto el párrafo 127 b) de este capítulo.

interés general del conjunto de productores, en detrimento de la solidez del producto en el largo plazo. El poder de negociación relativamente débil de los países productores tomados individualmente y su manifiesta falta de influencia, ha constituido un importante obstáculo para concertar convenios internacionales que les beneficien.

e) En muchos casos los países en desarrollo han abordado las negociaciones sobre la base exclusiva de conceptos tales como: la no reciprocidad, el tratamiento diferenciado y cláusulas especiales. Se piensa que este enfoque ha sido negativo y que dicha estrategia está lejos del potencial que tienen los productores, si es que se decidieran realmente a organizarlo y ejercerlo.

f) Hasta la adopción del Programa Integrado de Productos Básicos, las negociaciones por producto se limitaron a la cuestión de la estabilización de precios. Se excluyeron otros aspectos importantes tales como los relacionados al tipo y control del mercado; la participación de los países en desarrollo en los sistemas de comercialización, distribución y transporte; la competencia con productos sintéticos; la importancia del procesamiento local de productos básicos en países en desarrollo; el acceso a mercados y la liberalización del comercio; la transparencia del mercado; el rol de las bolsas de productos básicos y su incidencia en la formación de los precios internacionales; la diversificación; la investigación y el desarrollo; el proteccionismo en países desarrollados y sus repercusiones en el comercio mundial, etc. Esto ha influido en la postergación de soluciones efectivas a los múltiples problemas que padece el sector de los productos básicos.

122. Frente a esta situación, es necesario y conveniente un replanteo de las políticas y posiciones que los países latinoamericanos han venido defendiendo y practicando hasta la fecha, tanto a nivel regional como internacional. La experiencia ha demostrado que la cooperación y coordinación entre los productores es un indispensable primer paso que hay que dar para que sea posible una cooperación justa y equitativa entre los productores y consumidores.

123. Esta cooperación y coordinación latinoamericana en materia de productos básicos podría hacerse en dos frentes paralelos que se reforzarían mutuamente. El primero, establecer entre los países de la región un marco de principios y medidas que rigiera sus futuras posiciones en las negociaciones sobre productos básicos con los países consumidores. El segundo, fortalecer la cooperación regional (y en los casos pertinentes la cooperación interregional) en el campo de los productos básicos, a través de una reorientación de las corrientes comerciales hacia la región y otras medidas adicionales.

/B. POSIBLES

## B. POSIBLES ACCIONES A NIVEL INTERNACIONAL

124. Un marco latinoamericano de principios y medidas que rijan las futuras negociaciones con países consumidores es, sin duda, un tema que merece mucha reflexión. Su elaboración será seguramente un proceso delicado, pero necesario. En este documento se pretende aportar algunas ideas generales sobre aspectos que merecen una atención particular por parte de los países de la región.

125. Un primer aspecto que merece se destaque es que, a pesar de la importancia de los productos básicos para los países en desarrollo, los principales actores en el comercio mundial de estos rubros son los países desarrollados de economía de mercado, los cuales absorben el 58% de las exportaciones mundiales y el 72% de las importaciones mundiales. Esto significa que en el caso específico de algunos productos (cereales y algodón, por ejemplo), el éxito de las medidas que se propongan al nivel internacional dependerá del grado en que los países en desarrollo puedan organizar su poder de negociación, para equilibrar el poder que tengan los países industrializados, ya sea como productores o consumidores. A tales efectos, valdría la pena que América Latina clasificara los productos o grupos de productos básicos de acuerdo a los tipos de acciones o medidas a los cuales se prestan y al rol que la región podría desempeñar en los mismos. (Véase el cuadro 1.)

126. Al analizar las posibles medidas para una acción internacional, es fundamental tener muy en cuenta que bajo el título de productos básicos se agrupan una serie de productos de origen y características muy distintas, con problemas propios que requieren tratamientos y soluciones particulares. Por ejemplo, una política generalizada de precios muy altos podría tener consecuencias distintas en las diferentes categorías de productos. En los de zona templada (azúcar, cereales, carnes) podría estimular la producción de alto costo en países industrializados productores y favorecer políticas de autoabastecimiento; en productos tropicales (café, cacao, té) podría fomentar inversiones en nuevas plantaciones que podrían manifestarse al cabo de unos años en excedentes considerables y una caída de precios en general; en materias primas agrícolas (yute, algodón, sisal) podría estimular la sustitución en el consumo por productos sintéticos; en cultivos anuales podría estimular sustituciones de un producto por otro (trigo por algodón o soja por maíz); en minerales y metales podría generar inversiones en nuevas capacidades productivas, pero el impacto en una mayor oferta tardaría en manifestarse.



127. Un nuevo enfoque y estrategia latinoamericana en materia de productos básicos debería tener muy en cuenta los siguientes aspectos:

a) La imperiosa necesidad de revalorizar el concepto de producto básico a nivel regional e internacional. Por ejemplo, conseguir que en la negociación de convenio se le dé al concepto de "acceso a suministros" o "seguridad de abastecimiento" el mismo peso que el de "acceso a mercados".

b) Es a todas luces conveniente que los países productores lleven a la mesa de negociaciones alternativas viables que sean distintas a la de los tradicionales convenios entre productores y consumidores, sobre todo cuando la estabilización de precios se consigue por la única vía de la limitación de la oferta por parte de los productores. Ese sería el caso, por ejemplo, de las asociaciones de productores, donde no existe la tutela de los países consumidores para garantizar el cumplimiento de las cuotas de exportación. La cooperación entre productores y consumidores es deseable pero hay que tener en cuenta que es solamente un mecanismo que no es, necesariamente, ni el único ni el mejor en todas las circunstancias. Si existiera una verdadera percepción del interés común entre los países productores y una confianza colectiva en cuanto a sus intenciones y acciones, no habría necesidad de la participación de países consumidores para esos fines en todos los casos. Igualmente, en los casos de algunos productos como el caucho y el cacao, donde los países en desarrollo controlan la casi totalidad de la producción y exportaciones mundiales, se piensa que acciones coordinadas por parte de ellos podrían lograr los mismos objetivos de estabilización de precios que persiguen los convenios sobre estos dos rubros que han sido negociados con países consumidores.\*/

c) Los países latinoamericanos deberían procurar integrar la política de productos básicos dentro del marco de su política exterior, tanto la correspondiente a cada uno de ellos como la que ha de plantearse y defenderse a nivel regional. Esto es fundamental para tener continuidad y coherencia en las políticas elaboradas, así como para negociar con países industrializados, coordinada y conjuntamente.

---

\*/ El costo de estas acciones entre productores podría ser superior al del convenio, ya que se trata de reservas estabilizadoras y no de cuotas a la exportación, pero lo que es importante, que se subraye y destaque, es que existe una alternativa al mecanismo de convenios entre productores y consumidores para el logro de los mismos objetivos, en productos específicos.

d) La experiencia ha demostrado que buscar soluciones a muchos de los problemas dentro del marco exclusivo de un convenio sobre productos básicos, son esfuerzos probablemente condenados al fracaso. Por lo tanto, existe una necesidad evidente de salir del marco específico de los productos básicos y abordar las negociaciones con los países consumidores en un ámbito mucho más amplio.

- Deberían plantearse, valorizarse e integrarse en estas negociaciones consideraciones tales como la importancia que tienen los países en desarrollo (o latinoamericanos separadamente) para los países industrializados como demanda efectiva en los mercados de manufacturas, tecnología, bienes de capital, inversiones, etc.

- América Latina tiene, evidentemente, un poder de compra conjunto que podría adquirir mucho peso en una mesa de negociación. Para mantener esa capacidad adquisitiva regional, los países de la región deben estar en condiciones de exportar sus productos básicos sin restricción. Si los países industrializados quieren participar en esa demanda efectiva, deben aportar soluciones a los problemas de los productos básicos.

- Asimismo, América Latina podría hacer pesar en las soluciones internacionales el problema angustiante de su deuda externa a la imperiosa necesidad de elevar los volúmenes y precios de las exportaciones de la región. Ante la depresión de las economías de los países industrializados y el proteccionismo que la acompaña, la capacidad de la región para hacer frente al servicio de su deuda se relaciona con la posibilidad de lograr un aumento significativo en sus ingresos de exportación, que en gran medida provienen de productos básicos. La capacidad de pago de su deuda por parte de América Latina es vital para la salud del sistema financiero internacional.

- La interdependencia de todos estos aspectos, comerciales y financieros, sobre la economía mundial son obvios y, por lo tanto, deben buscarse soluciones integradas que contemplen los intereses y necesidades de todos los países involucrados.

- La sugerencia de abordar las negociaciones con los países consumidores en un ámbito más amplio que el tradicional, parece imperativa para América Latina. Es la única posibilidad de elevar el poder de negociación regional frente a los países industrializados, no con un propósito de confrontación, sino con uno constructivo que permita salvaguardar los legítimos intereses de América Latina contribuyendo al mismo tiempo a una reactivación de la economía mundial.

e) Es indudable que lo planteado en el inciso d) requerirá una serie de acciones y acuerdos regionales y la coordinación de una política y estrategia común. Demandará, asimismo, que la comunidad internacional -en particular los países industrializados- se replanteen el tema de la cooperación internacional y el de sus intereses a largo plazo y que acepten el concepto de que las negociaciones futuras entre productores y consumidores serán negociaciones "entre iguales".

- Estos cambios en el pensamiento y en la acción regional requerirán cierto tiempo y es muy posible que, mientras tanto, frente a la crisis y depresión de la economía mundial, los países industrializados sigan imponiendo restricciones a la importación, aplicando cláusulas de salvaguardia, aumentando su ayuda a la producción de "alto costo económico" de productos que compiten con las ventas de países en desarrollo y subvencionando exportaciones, todo lo cual causa perjuicios graves al comercio internacional y a los intereses de los países en desarrollo.

- Frente a este proteccionismo cada vez más acentuado y a la aplicación cada vez más generalizada de medidas comerciales restrictivas, cabe preguntarse si el uso de medidas de represalia (medidas de compensación) comercial por parte de los países en desarrollo no sería, además de justificable, el único elemento que podría gravitar en el "cese de hostilidades comerciales" e induzca la búsqueda de soluciones que reflejen los intereses de todas las partes. Por ejemplo, ante la crisis sin precedentes que vive actualmente el sector azucarero mundial, podría concebirse perfectamente que los productores en desarrollo de azúcar coordinen una posición conjunta frente a la Comunidad Económica Europea para exigirle que cese su "dumping" que, en 1982, fue de 5 millones de toneladas de azúcar en el mercado libre, siendo una de las causas principales del estado crítico en que se encuentra este mercado. Si esa posición conjunta no fuere aceptada, la región podría tomar decisiones comerciales que afectaran ciertos sectores o productos que son de particular interés para la Comunidad.

- Es indudable que América Latina tienen un potencial enorme, aún no utilizado, para dar respuesta a tales medidas y situaciones. La mera amenaza de una aplicación conjunta de medidas que afecten significativamente los intereses comerciales de países o grupos de países industrializados daría otra dimensión al proceso de negociación. Hasta que se construya el nuevo marco al que se refiere el inciso d) y visto el estancamiento actual de las negociaciones, es muy posible que América Latina se vea forzada a hacer uso de medidas defensivas o compensatorias, tanto en negociaciones multilaterales como bilaterales.

### C. POSIBLES ACCIONES A NIVEL REGIONAL

128. Las acciones de la región a nivel internacional deberían complementarse con ciertas acciones a nivel regional. América Latina es, salvo algunas excepciones (trigo, productos lácteos, aceites y algunos minerales, ver cuadro 2), autosuficiente en la gran mayoría de productos básicos. Sin embargo, se registra poca actividad comercial intrarregional, a pesar de la existencia de zonas y subregiones excedentarias y de otras deficitarias. Hay, pues, posibilidades de reorientar las corrientes comerciales dándole prioridad al abastecimiento regional.\*/ Para ello, deberían resolverse ciertos problemas vigentes que gravitan sobre el intercambio intralatinoamericano, amenazando limitarlo muy severamente en perjuicio de todos.

129. Un programa de acción en este sentido respaldaría la seguridad colectiva regional, dinamizaría la producción y el comercio de muchos rubros, disminuiría la dependencia de la región de los países industrializados en el campo de los productos básicos y, por ende, aumentaría el poder de negociación regional en el plano internacional.

130. Aparte de una reorientación de las corrientes comerciales, existen dos campos específicos donde un esfuerzo colectivo regional sería muy conveniente. El primero es la implementación de acciones conjuntas que aseguren una mayor transformación de los productos primarios en la región. El segundo, radica en esfuerzos que aseguren una mayor participación de los países latinoamericanos en los sistemas de comercialización, transporte y distribución de sus productos básicos.

131. Si bien es cierto que estos dos aspectos han sido discutidos en el marco de la UNCTAD con miras a una posible cooperación internacional entre productores y consumidores, se estima que son temas que dependen, esencialmente, de iniciativas y programas que deben adoptarse por los propios países en desarrollo productores.

132. En algunos países de la región se cuenta ya con precedentes de políticas y medidas tendientes a lograr un mayor procesamiento local de sus materias primas, los cuales podrían ser muy útiles en la identificación de acciones conjuntas de la región en este campo.

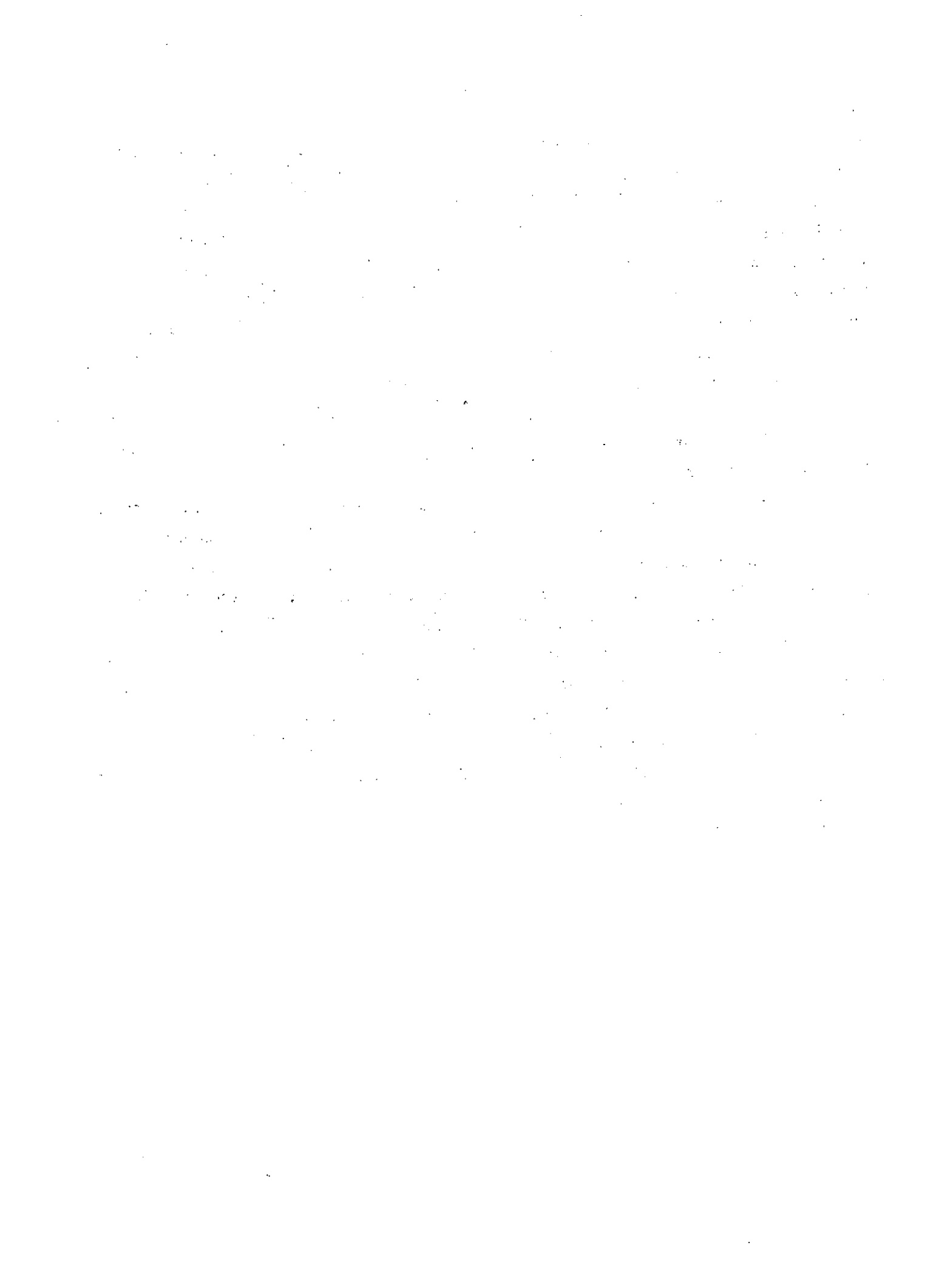
133. Con referencia a la comercialización, distribución y transporte de los productos básicos, es bien conocido el poco control y participación que tienen los países productores. El precio que recibe el país por la exportación de sus

---

\*/ Sólo la quinta parte del valor de las importaciones totales de productos primarios de América Latina en 1980 (excluyendo petróleo) provinieron de la región.

productos básicos es, en la mayoría de los casos, un reducido porcentaje del precio final al que se vende ese producto en los mercados de los países industrializados. La falta de transparencia que caracteriza el mercado de los productos primarios fortalece las presiones manipulativas por parte de las grandes empresas transnacionales que dominan el comercio de estos rubros, así como de los especuladores, presiones que alcanzan su punto culminante en el mercado de futuro. La falta de una coordinación e información regional, hace que los propios países productores compitan entre ellos deprimiendo aún más el mercado. Mediante acciones conjuntas, la región debe y puede lograr una mayor participación en los sistemas de comercialización, distribución y transporte de sus productos básicos e ir cambiando, progresivamente a su favor, las reglas de juego que rigen estos mercados y que actualmente les son adversas.

134. Finalmente, se ha visto que si bien muchas de las soluciones a los problemas que enfrenta la región en el campo de los productos básicos deben buscarse en un nuevo contexto de negociaciones entre el norte y el sur, hay una serie de otros problemas que sólo podrán resolverse en el contexto sur-sur. La cooperación horizontal regional se vería reforzada si estuviera apoyada por mecanismos financieros regionales que aporten recursos a los países de la región en períodos críticos. Valdría la pena estudiar a fondo el tipo de medidas que deberían apoyarse (ejemplos podrían ser el sostén de precios de los productos básicos en situaciones críticas a través de reservas regionales; programas de diversificación para aquellos productos de la región que sufren excedentes crónicos, etc.) así como sus costos y beneficios para la región.



ANEXO





Cuadro 1  
EXPORTACIONES DE 32 PRODUCTOS PRIMARIOS SELECCIONADOS DE LOS PAISES EN DESARROLLO Y TIPOS DE ACCIONES POSIBLES  
Valor medio en el período, 1978-1980  
(En millones de dólares)

CUCI Rev. 2	Producto	Porcen- Total de taje las expor países taciones en des mundiales arrollo s/total		Porcen- taje América Latina <sup>a</sup> / s/total	Tipos de acciones posibles (Grupos de productos)					Asociacio- nes de productos existentes	Convenio o acuerdo internaci nales
		1	2		3	4	5				
072.1	Cacao	3 139.4	94.6	19.0		X				INTER	SI
071.1	Café	11 983.0	92.3	59.1	X					AF	SI
074.1	Té	1 817.7	76.7	2.0					X	AS	b/
042	Arroz	4 193.1	43.2	5.5				X		-	NO
044	Maíz	9 877.2	13.5	5.7				X		-	NO
041	Trigo y conuña	12 789.9	6.1	4.1				X		-	NO
061.1/2	Azúcar	14 803.6c/	64.6c/	50.5c/	X	X				AL	SI
011.1	Carne vacuna	7 577.0	16.4	12.8	X		X			-	SI
057.3	Bananos	1 167.3	92.5	72.2	X					AL	b/
225.1	Copra	226.3	93.4	0.1					X	-	NO
222.1	Maní (cacahuete)	523.1	39.4	10.0			X			-	NO
424.3	Aceite de cacao	895.8	88.5	0.5					X	AS	NO
425.4	Aceite maní	406.2	73.6	38.8		X				AF	NO
424.1	Aceite de linaza	160.9	64.8	64.8	X					-	NO
424.2	Aceite de palma	1 692.6	77.3	0.1					X	-	NO
018.42	Harina de pescado	990.6	49.3	41.8	X					-	NO
263.1	Algodón	6 899.5	46.2	15.6		X		X		INTER	b/
264 y 265.8	Yute y fibras textiles vegetales no especificadas	190.0	91.1	0.1					X	AS	SI
265.4	Sisal	116.7	99.0	45.9		X				-	b/
268.1/2	Lana	3 306.5	17.7	9.6			X			-	NO
232	Caucho	3 821.1	98.5	0.2				X	X	INTER	SI
245/248	Maderas (no coníferas)	7 165.8d/	94.3d/	5.3d/		X		X		AS, AF	b/
211	Cueros y pieles	3 077.1	15.5	1.9			X			-	NO
121	Tabaco	3 806.7	44.8	11.9				X		-	NO
287.31	Bauxita	768.6	84.3	51.2	X		X			INTER	NO
287.1 y 682.1	Cobre	8 991.8	61.5	26.0		X		X		INTER	NO
287.6 y 687.1	Estaño	2 659.8	81.1	12.1		X		X		-	SI
287.4 y 685.1	Plomo	1 709.5	28.1	15.5			X			-	NO
287.5 y 686.1	Zinc	2 001.9	23.6	14.1			X			-	NO
281	Mineral de hierro	6 265.6	43.1	26.0			X			INTER	NO
281.7	Mineral de manganeso	410.0	77.8	13.4		X				-	NO
271.3	Fosforita	1 847.6	65.3	0.1					X	AF	NO
<u>Total 32 productos</u>		<u>125 241.9</u>	<u>46.2</u>	<u>16.7</u>							
Petróleo		245 234.1	86.6	7.6							
Otros		1 267 890.1	13.7	3.2							
<u>Total exportaciones</u>		<u>1 645 499.0</u>	<u>26.9</u>	<u>4.8</u>							

Fuente: Tres primeras columnas, Tendencias del Comercio y de los precios de los productos básicos, Banco Mundial, Edición 1982-1983. Columnas adicionales; elaborado por la CEPAL.

Cuadro 1 EXPORTACIONES DE 32 PRODUCTOS... (conclusión)

Nota: Tipos de acciones posibles

- Grupo 1: Productos en los cuales América Latina podría tomar iniciativas para fortalecer convenios internacionales existentes, para reorientar negociaciones en curso o para facilitar la solución efectiva de ciertos problemas fuera del marco de un convenio internacional.
- Grupo 2: Productos donde una coordinación de América Latina con otros países en vías de desarrollo exportadores de los mismos productos sería deseable para el logro de los objetivos mencionados en el punto 1.
- Grupo 3: Productos donde la mejor estrategia para el logro de soluciones efectivas para la región es la de coordinar posiciones con países exportadores desarrollados (economía de mercado y/o de economía centralmente planificada).
- Grupo 4: Productos donde la región no tiene un gran poder de negociación y donde una cooperación internacional entre productores y consumidores en el marco de convenios internacionales parecería el camino más viable para salvaguardar los intereses latinoamericanos.
- Grupo 5: Productos de interés marginal para la región, donde no se prevé ningún tipo de iniciativa regional. Sin embargo, América Latina podría apoyar en este grupo de productos las acciones y objetivos de otros países en desarrollo, principales exportadores de estos productos, y obtener un apoyo recíproco de parte de ellos para propuestas latinoamericanas en productos de interés para la región.

AF = África.

AS = Asia.

AL = América Latina.

INTER = Interregional.

a/ Incluir 26 miembros de CEPAL (Cuba excluida): Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela.

b/ En proceso de negociación.

c/ Anuario FAO de Comercio, Vol. 35, 1981 - Ref. al año 1980 (incluye Cuba).

d/ Estadísticas del Comercio Internacional de Madera Tropical, 1976-1981 - Ref. al año 1980.

Cuadro 2  
EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS LATINOAMERICANOS  
(Miles de dólares de Estados Unidos)

CUCI ev. 2	Producto	Total de las exportaciones mundiales	Total de las importaciones mundiales	Total de las	Total de las	Porcentaje de	
				exportaciones de América Latina a/	importaciones de América Latina a/	América Latina s/total mundial	América Latina Importaciones
<u>1980</u>							
011	Carne fresca + refrigerada + congelada	17 301 971	18 057 361	1 524 019	521 507	8.81	2.89
022	Leche fresca + condensada + polvo	4 909 731	5 247 555	23 115	764 530	0.47	14.57
	Trigo + harina, equivalente trigo	18 430 586	20 667 391	847 233	2 635 525	4.60	12.75
042	Arroz	5 100 077	5 379 744	231 351	490 396	4.54	9.12
044	Maíz	12 009 244	13 355 090	525 596	1 584 282	13.19	11.86
045.9	Cereales no especificados	1 676 269	1 902 155	259 708	459 638	14.30	24.16
Ex.							
057.3	Bananos	1 294 620	2 173 972	1 011 279	119 396	78.11	5.49
	Azúcar total (eqv. bruto)	14 803 563	15 850 663	7 482 937	908 768	50.55	5.73
071.1	Café verde + tostado	12 496 460	14 091 923	7 593 064	169 147	60.76	1.20
072.1	Cacao en grano	3 065 386	3 293 611	436 009	6 364	14.22	0.19
074.1	Té	1 989 179	2 129 713	46 322	28 896	2.33	1.36
081.31	Tortas de soja	4 215 577	4 610 378	1 541 794	235 510	36.57	5.11
081.32	Tortas de maní	178 643	260 277	34 678	4 051	19.41	1.56
121	Tabaco en bruto	3 824 141	4 364 229	478 987	88 777	12.53	2.05
222.2	Soja	7 101 767	7 820 801	1 042 595	531 882	14.68	4.24
232	Caucho natural	4 372 602	4 858 386	8 592	292 456	0.20	6.02
263.1	Fibra de algodón	7 845 560	8 764 904	1 005 640	129 046	12.82	1.47
268.1	Lana grasienda	2 561 586	2 888 233	271 356	47 587	10.59	1.65
268.2	Lana limpia	1 234 566	1 248 909	127 911	4 267	10.36	0.34
423.2	Aceite de soja	1 996 697	2 192 393	477 166	306 293	23.90	13.97
423.4	Aceite de maní	367 271	460 280	151 134	2 349	41.15	0.51
424.1	Aceite de linaza	206 640	237 082	137 684	4 854	66.63	2.05
<u>1979</u>							
	Nickel	1 873 511	2 059 864	161b/	57 647b/	0.01	2.8
	Aluminio	9 802 880	10 250 551	237 170b/	360 178b/	2.4	3.5
	Plomo	1 651 268	1 736 841	98 883b/	13 314b/	6.0	0.8
	Zinc	1 419 657	1 470 629	80 209b/	77 871b/	5.6	5.3
	Estaño	2 637 330	2 425 100	310 580b/	51 173b/	11.8	2.1
	Mineral de hierro	5 798 976	8 036 780	1 548 171b/	264b/	26.7	0.00
	Petróleo crudo	199 129 062	204 573 875	12 459 743b/	7 783 513b/	6.5	3.8
	Petróleo refinado	54 313 228	61 729 604	8 034 366b/	326 611b/	14.8	0.5
	Gas natural	14 605 821	14 605 821	162 897b/	251 723b/	1.1	1.7
	Cobre	11 157 133	11 263 228	2 435 495b/	541 660b/	21.8	4.8

Fuente: 1980: Anuario FAO de Comercio, Vol. 35, 1981.

1979: 1980, Yearbook of International Trade Statistics, Vol. II, Naciones Unidas.

a/ Antigua, Bahamas, Barbados, Bermuda, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, El Salvador, Granada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Trinidad y Tabago, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela.

b/ Países de economía de mercado.