

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO

X UNCTAD

Mesa Redonda de Alto Nivel sobre Comercio y Desarrollo: Orientaciones para el Siglo XXI

DEPENDENCIA ECONÓMICA RESPECTO DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS



Distr.
GENERAL

TD(X)/RT.1/6
22 de noviembre de 1999

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

X UNCTAD

Mesa Redonda de Alto Nivel sobre Comercio y Desarrollo: Orientaciones para el Siglo XXI

DEPENDENCIA ECONÓMICA RESPECTO DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS*

por
Alfred Maizels
Universidad de Oxford (Reino Unido)

* Las opiniones expresadas en el presente documento son las del autor y no reflejan necesariamente las de la secretaría de la UNCTAD.

ÍNDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN OPERATIVO.....	4
I. FUNCIÓN DEL SECTOR DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS.....	5
II. FASES DE LA EVOLUCIÓN DE LOS MERCADOS MUNDIALES DE PRODUCTOS BÁSICOS EN LA POSGUERRA	6
III. FASES DE LA POLÍTICA INTERNACIONAL EN MATERIA DE PRODUCTOS BÁSICOS DURANTE LA POSGUERRA	7
IV. NECESIDAD DE UNA NUEVA ESTRATEGIA INTERNACIONAL EN MATERIA DE PRODUCTOS BÁSICOS.....	9
V. CÓMO SUBIR LOS PRECIOS DEPRIMIDOS DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS	11
A. Regulación de la oferta	11
B. Diversificación.....	12
C. Productos naturales más competitivos con los productos sintéticos	13
VI. CÓMO REDUCIR AL MÍNIMO LOS CICLOS DE PRECIOS PLURIANUALES	13
VII. REDUCIR AL MÁXIMO LAS FLUCTUACIONES DE LOS PRECIOS DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS A CORTO PLAZO O MITIGAR LOS PERJUICIOS QUE CAUSAN A LOS PAÍSES EN DESARROLLO	14
A. Reservas internacionales de estabilización	15
B. Gestión de los riesgos	16
VIII. PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE NATURAL	17
IX. CONCLUSIÓN.....	18
BIBLIOGRAFÍA	21

Resumen operativo

La mayor parte de la población de los países en desarrollo depende de la producción y exportación de productos primarios. En consecuencia, el desarrollo económico y social de estos países sigue dependiendo en gran parte de los cambios en los mercados mundiales de productos básicos, en particular, las variaciones de sus precios. Estos precios se redujeron agudamente en los primeros años del decenio de 1980 y han seguido registrando niveles deprimidos desde entonces, dando lugar a una enorme pérdida comercial. Ello ha sido un importante factor que ha influido en el gran aumento de la deuda externa de los países exportadores de dichos productos.

Una continuación de los niveles deprimidos de los precios sería sumamente perjudicial para esos países, ya que limitaría aún más su potencial de crecimiento y minaría los esfuerzos que despliegan a fin de llevar a cabo una reforma normativa interna, reestructurar la deuda y movilizar recursos externos. Sin embargo, los problemas de los países en desarrollo en el sector de los productos primarios han sido objeto, de escasa o nula atención en los foros internacionales durante los dos últimos decenios. Parece ser ahora oportuno que la comunidad internacional examine seriamente esta cuestión.

En el presente documento se proponen tres principios en los que podría basarse una nueva política internacional en materia de productos básicos:

- Una prudente combinación de mecanismos de libre mercado y para regular éste que se utilizarán, cuando proceda para alcanzar objetivos convenidos;
- Una distinción entre diferentes tipos de problemas de precios, que difieren según el producto básico de que se trate y exigen, pues, soluciones distintas;
- Un examen de la relación existente entre los problemas de productos básicos y los demás sectores, especialmente los mercados financieros.

En el documento se examinan después las medidas correctivas apropiadas para cada tipo de problema de precios. Las medidas destinadas a elevar los bajísimos niveles de los precios de los productos básicos -una cuestión esencialmente a largo plazo- podrían comenzar a adoptarse con alguna forma de gestión de la oferta, seguida por un proceso de diversificación a fin de excluir a los productos que registrasen un exceso persistente de oferta. Unas actividades de investigación y desarrollo mucho más amplias, cuando procedieran, también permitirían mejorar las características técnicas y, por lo tanto, la situación competitiva de las exportaciones de materias naturales de los países en desarrollo, que estén siendo desplazadas por productos sintéticos.

Los ciclos de fuertes variaciones a mediano plazo de los precios -especialmente notables en el caso de varios cultivos arbóreos- podrían atenuarse mucho mediante unos ajustes apropiados de la producción, que se basarían en mejores previsiones de las tendencias futuras de los mercados e irían acompañados por medidas para incrementar el consumo cuando fuera necesario. Por último, las fluctuaciones a corto plazo de los precios podrían reducirse al mínimo mediante unas reservas internacionales de estabilización debidamente financiadas; alternativamente, los efectos negativos de tales fluctuaciones podrían evitarse si los exportadores de los países en desarrollo utilizaran instrumentos financieros vinculados a los productos básicos para protegerse contra los riesgos comerciales. En el documento se sugiere estudiar la medida en que se podrían utilizar esos instrumentos, así como su costo y eficacia en el caso de los países en desarrollo.

DEPENDENCIA ECONÓMICA RESPECTO DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS

Alfred Maizels

I. FUNCIÓN DEL SECTOR DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS

La gran mayoría de la población de los países en desarrollo depende, en lo que respecta a su bienestar y sus medios de subsistencia, de la producción y exportación de productos primarios¹. Así, pues, un sector de productos básicos fuerte reviste una importancia crucial para el avance, tanto económico como social, de los países en desarrollo que los exportan. Dos son las formas en que este sector podría fomentar el desarrollo económico y social de esos países: produciendo un volumen cada vez mayor de alimentos y materias primas para respaldar la industrialización y el crecimiento económico internos, y/o obteniendo divisas mediante la exportación de productos básicos para financiar las importaciones de bienes de capital y otros elementos indispensables para el desarrollo interno. Las dimensiones relativamente reducidas de los mercados internos han hecho que casi todos esos países que dependen de los productos primarios sigan la vía mencionada en último lugar. Como consecuencia de ello, su desarrollo económico ha venido determinado en gran medida por los cambios en los mercados mundiales de productos básicos. Esta relación de dependencia ha resultado ser un obstáculo importante en los esfuerzos de los países exportadores de productos básicos para promover su desarrollo socioeconómico.

Se pueden distinguir varios aspectos relacionados con ese obstáculo, que reflejan las inelasticidades de la oferta y la demanda existentes en los mercados mundiales de dichos productos. El primero de ellos es la tendencia al deterioro de la relación de intercambio de tales productos (es decir, un descenso de los precios de los productos exportados por los países en desarrollo en relación con los precios de las manufacturas que importan de los países desarrollados). Esta tendencia es en gran medida consecuencia de la baja elasticidad-ingreso de la demanda de los productos básicos en los países desarrollados, por lo que el crecimiento de sus ingresos en cifras reales ha ido acompañado por un aumento relativamente bajo de la demanda de tales productos. En el caso de muchos de los exportados por los países en desarrollo, también se ha registrado en los dos últimos decenios una considerable sustitución de ellos por productos sintéticos, al tiempo que el abandono progresivo de las industrias "pesadas" tradicionales, como la del hierro y el acero, también han limitado el ritmo de expansión de la demanda de materias primas naturales. En segundo lugar, la baja elasticidad-precio de la demanda de muchos productos básicos significa que, tras un alza del precio, la oferta sólo puede aumentarse después de transcurrido cierto período; sin embargo, los esfuerzos para aumentar la oferta suelen ser contraproducentes, ya que una mayor oferta, cuando se combina con una demanda inelástica, trae consigo precios más bajos y menores ingresos de exportación. Este proceso da lugar a una sucesión de ciclos plurianuales de precios.

La tercera consecuencia de las bajas elasticidades de la demanda y la oferta en muchos mercados de productos básicos es la persistencia de grandes fluctuaciones de precios a corto plazo. Esas fluctuaciones dan lugar a un grado considerable de incertidumbre en las expectativas acerca de las ventas y la rentabilidad futuras, con lo cual es probable que limiten el volumen de las inversiones en nuevos bienes productivos en el sector de los productos básicos.

Se suele reconocer que los países que dependen en alto grado de estos productos, y que están expuestos a grandes fluctuaciones de los precios a corto plazo en relación con el grueso de sus ingresos de exportación, experimentan más dificultades en su desarrollo económico. Las fluctuaciones de los ingresos de exportación provocan variaciones en los ingresos (inclusive efectos multiplicadores sobre los sectores no exportadores) y en el ahorro internos, así como en los ingresos fiscales (que suelen depender en gran parte de los impuestos sobre los ingresos del sector de exportación) y, como ya se ha indicado, tienden a afectar negativamente el nivel de inversiones en bienes productivos. Una gran inestabilidad de las exportaciones también puede intensificar el clima general de incertidumbre empresarial y dar lugar a la fuga de capitales si los ahorristas prefieren invertir en el exterior. Alternativamente, las inversiones privadas pueden canalizarse hacia proyectos internos que produzcan beneficios a corto plazo y no a empresas que entrañen más riesgos, aunque tal vez éstas reflejen la ventaja comparativa del país de que se trate.

Las diversas dificultades con que tropiezan los países en desarrollo para hacer frente a la baja elasticidad de la demanda de productos básicos se ven agravadas por las características estructurales de la oferta de estos productos. La mayoría de esos países son pequeños o medianos productores que en ningún caso pueden influir en los precios mundiales variando sus propios suministros. Existe, pues, un incentivo implícito para que dichos países aumenten sus exportaciones ya que, siendo iguales los demás factores, ello se traducirá en mayores ingresos de exportación. No obstante, si muchos de ellos amplían sus exportaciones en forma simultánea, la consecuencia será precios más bajos y menores ingresos de exportación para todos. Este conflicto subyacente de intereses ha pasado a ser un elemento significativo de los problemas en el área de los productos básicos con que se han enfrentado los países en desarrollo en los dos últimos decenios.

II. FASES DE LA EVOLUCIÓN DE LOS MERCADOS MUNDIALES DE PRODUCTOS BÁSICOS EN LA POSGUERRA

Pueden distinguirse dos fases principales en el funcionamiento de los mercados mundiales de productos básicos desde mediados del decenio de 1950. La primera, que duró hasta 1980, se caracterizó sobre todo por grandes fluctuaciones a corto plazo de los precios de una amplia gama de productos básicos exportados por los países en desarrollo, lo cual también dio lugar a fluctuaciones de los ingresos de exportación de éstos. En el decenio de 1970 se habían registrado crisis sucesivas en los mercados mundiales de dichos productos. El decenio comenzó con un agudo aumento de los precios del petróleo en 1973-74, que provocó temores de un alza más general de los precios de los productos primarios, al tiempo que una serie de períodos de escasez de algunos de ellos (por ejemplo, azúcar y café) en determinados años dio lugar a fluctuaciones excepcionalmente grandes de los precios. Durante ese decenio, la tendencia de los precios reales de los productos básicos fue ligeramente ascendente.

Sin embargo, después de 1980 se produjo un cambio importante, cuando la característica dominante de los mercados de estos productos fue un drástico descenso general de sus precios reales, que desde entonces se han mantenido a niveles deprimidos². Al final de los años ochenta, la caída de los precios de los productos básicos fue más fuerte y considerablemente más prolongada que la registrada durante la Gran Depresión de los años treinta. De 1990 a 1997 no se registró ninguna tendencia significativa, ni ascendente ni descendente, en la relación de

intercambio de los productos básicos, pero se experimentó un nuevo y agudo deterioro durante los dos años siguientes, como consecuencia de la crisis financiera en Asia y de la desvalorización consiguiente de las monedas de las principales economías asiáticas³.

La causa inmediata de la caída de los precios de los productos básicos en los primeros años ochenta fue la imposición de políticas monetarias restrictivas en los principales países industriales a fin de reducir las presiones inflacionistas. Ello dio lugar a una pronunciada desaceleración de sus tasas de crecimiento económico, y a una fuerte contracción del aumento de la demanda de materias primas. Desde entonces, sus tasas de crecimiento han seguido siendo bajas en comparación con las registradas en el período de la posguerra, y ello ha sido una razón de que los precios de los productos básicos no hayan registrado ninguna recuperación sustancial.

La otra razón importante de que los precios de los productos básicos no se hayan recuperado es que el volumen de las exportaciones de tales productos de los países en desarrollo aumentaron rápidamente -en más del 40%- entre 1980 y 1990. En una situación de precios deprimidos, parecería ilógico aumentar la oferta, pero entró en juego un nuevo factor. Una reducción de los ingresos de divisas -consecuencia en gran parte del anterior colapso de los precios mundiales de los productos básicos-, los altos tipos de interés de la deuda externa y la práctica cesación de nuevos préstamos comerciales hasta los primeros años noventa, fueron factores que ejercieron presión sobre los países exportadores de esos productos para que ampliaran sus exportaciones. Al mismo tiempo, los préstamos del Fondo Monetario Internacional (FMI) estuvieron en general sujetos a condiciones estrictas, inclusive una devaluación monetaria encaminada a promover las exportaciones.

Los precios de los productos básicos en cifras reales se han mantenido ahora a niveles históricamente muy bajos durante dos decenios. Una consecuencia de ello ha sido que los países exportadores han sufrido grandes pérdidas en su relación de intercambio durante ese período. El valor de esas pérdidas ha subido fuertemente, pasando de alrededor de 5.000 millones de dólares de los EE.UU. al año en el período 1981-1985 hasta casi 55.000 millones de dólares anuales en el período 1989-1991. La pérdida total de valor de la relación de intercambio entre 1980 y 1992 fue de unos 350.000 millones de dólares⁴, con una pérdida acumulativa considerablemente mayor desde esa fecha. Esta pérdida en términos de relación de intercambio fue un importante factor del aumento de su deuda externa ya que estos exportadores de productos básicos trataron de mantener un volumen mínimo de importaciones esenciales. Por otra parte, la carga de la recesión de los precios de esos productos ha recaído en forma desproporcionada en el África subsahariana, la región en desarrollo más pobre y la que está en peores condiciones para llevar a cabo los ajustes estructurales necesarios.

III. FASES DE LA POLÍTICA INTERNACIONAL EN MATERIA DE PRODUCTOS BÁSICOS DURANTE LA POSGUERRA⁵

Al comienzo del período de posguerra, la política comercial se basaba fundamentalmente en los principios de libre mercado y en la no discriminación, tal como figuran en la Carta de La Habana de 1948. La Carta reconocía que el comercio de algunos productos básicos podía verse afectado por dificultades especiales y aprobaba la utilización de convenios internacionales sobre productos básicos (CIPB) para evitar o atenuar esas dificultades "cuando no sea posible lograr el ajuste entre la producción y el consumo únicamente por las fuerzas normales del

mercado, tan pronto como lo exijan las circunstancias". Los principios consagrados en la Carta fueron aceptados por el Consejo Económico y Social en 1947 y se concluyeron varios acuerdos de estabilización de los precios (en relación con el café, el azúcar, el estaño y el trigo) con los auspicios de las Naciones Unidas.

Con la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (1964) se inició una nueva fase de la política internacional en materia de productos básicos cuando la política comercial en general y la relativa a esos productos en particular, se vincularon por primera vez directamente con las necesidades de desarrollo de los países del Tercer Mundo. La IV UNCTAD aprobó en 1976 una amplia estrategia para fortalecer el sector de los productos básicos de la economía de los países en desarrollo, en la forma de un Programa Integrado para los Productos Básicos (PIPB). Este Programa preveía la negociación de acuerdos de estabilización de precios en relación con una serie de productos básicos cuya exportación interesaba a los países en desarrollo, sobre la base de objetivos de carácter general y un marco cronológico comunes, con miras a evitar las fluctuaciones excesivas de los precios y lograr precios remuneradores para los productores y equitativos para los consumidores⁶. En la resolución sobre el PIPB también se pedía la celebración de negociaciones sobre un Fondo Común como servicio central para financiar todo el Programa.

A ello siguió una serie de consultas y negociaciones intensivas durante varios años, pero los resultados fueron sumamente limitados, y sólo se concluyó un nuevo convenio internacional: el relativo al caucho natural. Por otra parte, el Fondo Común, que se estableció tras varios años de difíciles negociaciones, fue un instrumento para lograr la estabilización de los precios mucho más débil que el que se había previsto en la propuesta inicial. La idea original había sido crear un Fondo con un volumen considerable de capital propio, capaz de tomar a préstamo fondos adicionales si fuera necesario y que constituyese una fuente segura de financiación para las operaciones relacionadas con las existencias de los CIPB nuevos o ya existentes. Sin embargo, el Acuerdo sobre el Fondo Común de 1980, preveía que sería financiado por los CIPB asociados, aunque tenía facultades para obtener más recursos mediante empréstitos en los mercados de capitales, cuando ello fuera necesario.

Esta inversión de la relación inicialmente prevista entre el Fondo Común y los CIPB asociados comportaba que la función central del Fondo en lo concerniente a prestar asistencia financiera para las operaciones de estabilización de precios de los CIPB dependía pues del éxito de las negociaciones encaminadas a concluir nuevos CIPB de estabilización de precios, o a renovar los antiguos. El fracaso de esas negociaciones significó que el Fondo Común no pudiera funcionar en la forma prevista.

Al final del decenio de 1980, todos los acuerdos existentes a la sazón, salvo el del caucho natural, habían fracasado o habían dejado de desempeñar sus funciones de estabilización de los precios. Así pues, el decenio de 1990 comenzaba sin que hubiera mecanismos eficaces de estabilización de los mercados y, además, sin que existiera consenso entre los países desarrollados y los países en desarrollo acerca de la necesidad de tales mecanismos. Tal vez sea irónico el hecho de que esta parálisis en lo concerniente a la política internacional relativa a los productos básicos, que ha proseguido durante el decenio de 1990, comenzó en el momento en que cambió la característica dominante de los mercados mundiales de esos productos (como se explicó en la sección anterior), pasando de unas fluctuaciones excesivas de los precios a corto plazo a una fuerte tendencia descendente de los precios reales de tales productos. Si los países

exportadores de éstos necesitaban algo era en todo caso una mayor ayuda, no menos apoyo, por parte de la comunidad internacional durante ese período.

Al examinar los motivos de la actual parálisis, cabe reconocer que los diversos CIPB indudablemente comportaban varias deficiencias técnicas, que afectaron negativamente su debido funcionamiento y, a veces, se tradujeron en un fracaso⁷. Sin embargo, a partir de los primeros años ochenta, la principal deficiencia fue que ninguno de esos acuerdos permitía hacer frente a la tendencia descendente de los precios, de una magnitud y una duración sin precedentes. Esta situación dio lugar inevitablemente a una aguda diferencia de opiniones entre los países exportadores e importadores acerca de la correcta interpretación de los objetivos de la estabilización de los precios. Los exportadores sostenían, en general, que un acuerdo debía defender el precio mínimo convenido a fin de proteger sus ingresos de exportación cada vez más bajos. En cambio, los importadores insistían en que, en un período de descenso de precios, la escala convenida de éstos tenía que ajustarse hacia abajo en consonancia con las tendencias del mercado.

Esta actitud de los países importadores estaba en consonancia con su opinión más general de que la regulación de los mercados internacionales de productos básicos era una injerencia innecesaria en el libre juego de las fuerzas del mercado, que daría lugar a una deficiente asignación de los recursos productivos. Aunque esta opinión no era aceptada en general por los países exportadores, el fracaso de la mayoría de los CIPB de estabilización de los precios en vigor en los primeros años noventa permitió que prevalecieran en la práctica las influencias del mercado libre.

IV. NECESIDAD DE UNA NUEVA ESTRATEGIA INTERNACIONAL EN MATERIA DE PRODUCTOS BÁSICOS

Sin embargo, la atención prioritaria a las influencias del mercado libre y la ausencia de toda nueva iniciativa a favor de una regulación intergubernamental apropiada de los mercados no han logrado restablecer los ingresos reales de exportación de los países que dependen de los productos básicos a un nivel que se aproxime al existente hace dos decenios. Al contrario, parece probable que esos ingresos sigan estando deprimidos durante muchos años⁸. A falta de una iniciativa para fortalecer el sector de los productos básicos de esos países, se logrará al final una "solución" de este problema mediante una contracción, e incluso una cesación, de la producción de tales productos en los países pequeños o pobres con costos elevados. Ello entrañará una contracción adicional de los ingresos reales, lo cual incrementará las fuerzas deflacionarias ya existentes en la economía mundial.

De hecho, una continuación de las tendencias recientes sería sumamente perjudicial para la mayoría de los países en desarrollo. Limitaría su potencial de crecimiento y minaría sus esfuerzos para reformar las políticas internas, reestructurar la deuda y movilizar recursos externos. Aun cuando los países menos adelantados y de bajos ingresos serían los que se verían más afectados, muchos otros países en desarrollo, inclusive los que se están industrializando en los últimos tiempos, también experimentarían pérdidas importantes. Por otra parte, en ausencia de una estrategia internacional positiva en materia de productos básicos, sus precios y los ingresos de exportación correspondientes de los países en desarrollo seguirán registrando un grado considerable de inestabilidad.

Como consecuencia de esos diversos factores, cabe prever que la carga de la deuda de los países exportadores de productos primarios seguirá siendo grande en relación con sus ingresos de exportación, dando lugar a una continuación de las presiones para aumentar las exportaciones a fin de facilitar el cumplimiento de sus obligaciones en relación con el servicio de la deuda. En el caso de muchos de esos países, es probable que la interrelación entre las exportaciones y la deuda externa dé lugar a un "círculo vicioso de bajos ingresos", ya que los bajos precios de exportación han sido y seguirán siendo una importante causa del incremento de su deuda externa. Al mismo tiempo, el alto nivel de la deuda exige una expansión de la oferta de exportaciones para poder hacer frente al servicio de ella, proceso que intensifica aún más las fuerzas depresivas que actúan en los mercados mundiales de productos básicos.

Si se deja estos mercados a merced del "libre juego de las fuerzas del mercado", al tiempo que gran parte de la agricultura de altos costos en las naciones desarrolladas -incluso después de la Ronda Uruguay- sigue siendo subvencionada, es probable que persista el problema fundamental de la tendencia descendente de los precios reales de los productos básicos exportados por los países en desarrollo. Es más, a corto plazo, la tendencia descendente podría incluso verse reforzada como consecuencia del "círculo vicioso de bajos ingresos" ya mencionado. El sector de los productos primarios de los países en desarrollo se ha visto fuertemente debilitado, al tiempo que el abstenerse de utilizar los convenios internacionales sobre productos básicos ha eliminado una importante red de seguridad que podría haber respaldado, durante la recesión de los precios de los productos básicos en los años ochenta, los ingresos reales de exportación de los países que dependen de estos productos.

Las naciones desarrolladas y los países en desarrollo pueden verse gravemente perjudicados por las grandes fluctuaciones de los precios de esos productos. Por ejemplo, los fuertes y repentinos aumentos de precios, al ocasionar un deterioro de la balanza de pagos de las naciones desarrolladas importadoras, y un incremento de las presiones inflacionarias a nivel interno, pueden dar lugar a unas políticas monetarias más restrictivas, afectando de esa manera negativamente a sus tasas de crecimiento interno. Más en general, es probable que la constante inestabilidad de los mercados de productos primarios inhiba, como ya se ha sostenido, las inversiones encaminadas a promover la capacidad productiva del sector de esos productos y limite con ello el futuro potencial de crecimiento de la economía mundial.

Durante casi dos decenios, los problemas en la esfera de los productos básicos de los países en desarrollo han sido objeto de escasa o nula atención en los foros internacionales. Parece que ya es hora de que la comunidad internacional examine seriamente esta cuestión. En las secciones siguientes se estudian con cierto detalle los elementos esenciales de una nueva estrategia internacional en materia de productos básicos, aprovechando las enseñanzas de los últimos tiempos.

V. CÓMO SUBIR LOS PRECIOS DEPRIMIDOS DE LOS PRODUCTOS BASICOS

A. Regulación de la oferta

Puesto que la persistencia de unos precios muy bajos se ha convertido en la principal característica de los mercados mundiales de las exportaciones de productos básicos de los países en desarrollo, la estrategia internacional respecto de esos productos debe, para ser eficaz, prestar especial atención a este problema. El objetivo debe ser idear medidas eficaces para elevar los precios deprimidos hasta que alcancen un nivel más "normal" en una forma que los países importadores de productos básicos consideren equitativa y razonable. Como los niveles deprimidos de los precios obedecen a la persistencia de excedentes, la solución lógica sería regular de algún modo la oferta.

Por supuesto, la regulación de la oferta no es nada nuevo. Las reservas de estabilización y las cuotas de exportación utilizadas en los convenios internacionales sobre productos básicos (CIPB) son una forma de regulación de la oferta, lo mismo que las medidas destinadas a reducir o eliminar el exceso de oferta en determinados mercados. Varios países desarrollados también han ejecutado programas internos de exclusión a fin de reducir la capacidad para producir ciertos cultivos excedentarios; a veces, en situaciones de exceso crónico de capacidad, los gobiernos de estos países han pedido a las grandes empresas afectadas que se pongan de acuerdo oficiosamente para reducir la capacidad.

Un programa práctico de regulación de la oferta destinado a reducir el exceso de ésta y fomentar a plazo medio el equilibrio entre la oferta y la demanda debe basarse en un examen detallado de las tendencias de la oferta y la demanda mundiales de los principales productos básicos respecto de los cuales persisten los precios muy bajos, las tendencias conexas de las reservas mundiales y las tendencias previsibles de los precios, a fin de determinar la necesidad de regular la oferta en casos concretos.

Todo plan de regulación debe abordar la causa principal de la depresión de los precios. Si hay una gran acumulación de excedentes, por ejemplo, los productores tendrán que adoptar alguna forma de retención de existencias durante el breve período en que, presumiblemente, éstas bajen a niveles más normales. Este plan podría basarse en las reservas nacionales, con sujeción a una coordinación internacional⁹. Si el problema es que la oferta de los productos básicos aumenta más rápidamente que su demanda, otra solución sería establecer cuotas de exportación, siempre que se tomen medidas para que no se repitan los problemas planteados por la ejecución de programas de cuotas de exportación anteriores.

Una tercera solución, para ciertos productos básicos, sería gravar con un impuesto uniforme y proporcional al valor de las mercancías las exportaciones de los principales países productores. Esta solución tendría la ventaja de fomentar un aumento de los precios de exportación en general sin afectar a la competitividad relativa de los diversos países productores, pero no sirve en el caso de los productos básicos respecto de los cuales la elasticidad de la oferta en función del precio es baja a corto plazo¹⁰, o cuando los productos de que se trate tengan un gran mercado interno¹¹.

Cualquiera que sea su forma, la regulación de la oferta no es, sin embargo, una panacea para hacer frente a las causas subyacentes de las cuales la baja excesiva de precios es un síntoma. Debe considerarse más bien como un instrumento para corregir a plazo corto o medio graves desequilibrios en los mercados. A largo plazo habrá que hallar otras soluciones para ajustar las estructuras económicas de los países que dependen de los productos básicos a las tendencias del mercado mundial. Interesan especialmente a este respecto las dos cuestiones que se examinan a continuación.

B. Diversificación

Como la persistencia de niveles deprimidos de precios denota una situación de exceso crónico de oferta, hay que buscar, como solución más duradera, una diversificación de las economías de los países que dependen de los productos básicos. En los últimos decenios ha aumentado en muchos países en desarrollo la diversificación tanto en el sector de esos productos, es decir, la producción de artículos no tradicionales con un mercado cada vez mayor o la transformación de productos básicos, como en los sectores manufacturero y de servicios. No obstante, casi toda la diversificación ha tenido lugar en los países más grandes, que tienen una infraestructura económica más extensa, más mano de obra y capacidad técnica y un mayor acceso a los recursos financieros que los países pobres o pequeños, sobre todo los que exportan productos básicos que registran un excedente estructural. Esos países de bajos ingresos tienen muchas dificultades para atraer inversiones extranjeras privadas u obtener préstamos de bancos comerciales. Además, las instituciones financieras internacionales han concentrado en general sus préstamos en los países más grandes.

Por consiguiente, los países de bajos ingresos que exportan productos básicos necesitan mucha más asistencia técnica de la que han recibido hasta la fecha a fin de ayudarlos a identificar y elaborar proyectos de diversificación que puedan atraer un apoyo financiero externo suficiente. Sin éste, los países que exportan productos básicos con constantes excedentes no podrán financiar los ajustes estructurales que precisa su economía. En este contexto, habrá que redoblar los actuales esfuerzos del Banco Mundial y de los bancos regionales de desarrollo por promover la diversificación económica en los países de bajos ingresos. La elaboración de muchos de los productos básicos de los países en desarrollo se ha visto limitada en los últimos años porque los países desarrollados la han sometido a derechos de importación directamente proporcionales al grado de elaboración. Aunque en la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) se limitó esta progresividad de los aranceles, el hecho de que éstos sean mayores cuanto mayor sea el grado de elaboración del producto puede aún disuadir a los países que dependen de los productos básicos de llevar a cabo una diversificación para pasar a las etapas de transformación de ciertos productos a fin de aprovechar su valor añadido¹².

La próxima ronda de negociaciones comerciales de la OMC parece la ocasión adecuada para tratar de que se reduzcan en grado considerable los distintos obstáculos a la importación de productos básicos, incluidos los elaborados, a fin de ampliar el mercado mundial de exportación de esos productos de los países en desarrollo y fomentar la necesaria diversificación de su economía.

También podría estudiarse la creación de un nuevo foro interinstitucional donde se reúnan los expertos en los problemas de mercados de ciertos productos básicos o de los países en vías de diversificación para velar por que el conjunto de sus programas de diversificación no provoque el descenso de los ingresos de exportación de algunos países exportadores o los correspondientes a algunos productos básicos.

C. Productos naturales más competitivos con los productos sintéticos

Muchos de los productos naturales que exportan los países en desarrollo se han visto desplazados por productos sintéticos u otras materias fabricadas en los países desarrollados, lo cual da lugar a un exceso persistente de oferta y a niveles deprimidos de los precios de los productos naturales. La mejor solución normativa a largo plazo es un programa de investigación y desarrollo bien concebido y financiado para mejorar la calidad técnica, y con ello la competitividad, de los principales productos naturales.

Así lo han hecho los productores de lana y algodón, que han mantenido la competitividad de estas fibras mejorándolas técnicamente para venderlas como fibras de calidad. De igual modo sería posible, mediante proyectos adecuados de investigación y desarrollo, mejorar las características técnicas de los principales productos naturales que exportan los países en desarrollo. Esta labor incumbe especialmente al Fondo Común para los Productos Básicos por medio de su Segunda Cuenta¹³. De 1991 al 1º de mayo de 1999, el Fondo Común había aprobado 74 proyectos relacionados con productos básicos cuyo costo total fue de alrededor de 220 millones de dólares, y había financiado aproximadamente la mitad de esa suma. De esos proyectos, 33 se referían a 9 productos naturales diferentes, con un total de 43,4 millones de dólares en compromisos de gastos del Fondo Común, y casi la misma suma en cofinanciación y fondos de contraparte¹⁴. Esto supone un compromiso medio anual de gastos de entre 11 y 12 millones de dólares en medidas de fomento de los productos naturales a que se refieren los proyectos. Aunque éste es un gran comienzo de lo que necesariamente ha de ser un programa a largo plazo, puede, no obstante, ser insuficiente para influir apreciablemente en la situación competitiva general de los productos naturales y los productos sintéticos en los mercados mundiales¹⁵. Por lo tanto, convendría que los gobiernos donantes estudiaran la manera de aumentar considerablemente la financiación de los proyectos del Fondo Común para actividades de fomento.

VI. CÓMO REDUCIR AL MÍNIMO LOS CICLOS DE PRECIOS PLURIANUALES

Como ya se ha indicado (véase la sección 4), algunos productos básicos importantes procedentes de los países en desarrollo han sufrido tradicionalmente fuertes ciclos de precios que obedecen a un retraso pluriannual del ajuste de la producción a los cambios en la demanda (y, por consiguiente, en los precios mundiales). El fenómeno afecta especialmente a los cultivos arbóreos tropicales, como el cacao, el café y el té, pero también puede afectar a otros productos básicos.

Esta cuestión se planteó por primera vez en las negociaciones sobre el quinto Convenio Internacional del Cacao (1993). En convenios anteriores se había recurrido a las reservas de estabilización con o sin cuotas de exportación para corregir los desequilibrios del mercado

temporales o de breve duración. Sin embargo, los países participantes en las negociaciones de 1993 acordaron por consenso que la cooperación internacional respecto del cacao abordara el problema planteado a más largo plazo por los ciclos de precios, en lugar de centrarse en la estabilización de éstos a corto plazo. En esto se apartaron radicalmente, no sólo de los convenios del cacao anteriores, sino también de todos los demás convenios internacionales sobre productos básicos, pues en ninguno se había distinguido entre fluctuaciones coyunturales de precios y ciclos de precios plurianuales. Esta decisión dificultó por sí misma la aplicación de varios convenios, puesto que la naturaleza del problema y los mecanismos correctores apropiados son muy diferentes en uno u otro caso.

En virtud del Convenio Internacional del Cacao de 1993, el Consejo Internacional del Cacao creó dos comités principales. Cuando el Consejo presenta sus exámenes anuales sobre el mercado mundial del producto y sus previsiones pertinentes para los seis años siguientes, el Comité de Producción decide los ajustes que hay que hacer en la producción para mantener un mercado equilibrado. De esta forma los productores tienen la información necesaria para elaborar sus planes de producción individuales. El Comité de Consumo examina las tendencias y los problemas del consumo en cada país y propone medidas para aumentarlo, sobre todo en los países donde es bajo¹⁶. Se prevé que los países planificarán colectivamente su producción en forma más eficaz y que, al mismo tiempo, se estimulará el consumo en la medida necesaria, mitigándose así la intensidad del ciclo de precios.

Este nuevo enfoque de los problemas de precios de los productos básicos está aún en sus comienzos y sin duda pueden mejorarse los mecanismos empleados. Por ahora parece que uno de los principales problemas es hallar la manera idónea de mejorar las previsiones que abarcan un período de seis años. Éstas serán más seguras si se aceptan las propuestas de determinar el número de cacaoteros de los principales países productores. No obstante, la solución general del Convenio Internacional del Cacao de 1993 es una novedad importante en los mecanismos de actuación internacional respecto de los productos básicos y, además, se enmarca en un acuerdo entre productores y consumidores. Convendría que los productores y consumidores de otros productos básicos cuya oferta está considerablemente desfasada adoptaran el mismo enfoque.

VII. REDUCIR AL MÁXIMO LAS FLUCTUACIONES DE LOS PRECIOS DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS A CORTO PLAZO O MITIGAR LOS PERJUICIOS QUE CAUSAN A LOS PAÍSES EN DESARROLLO

Aunque la principal característica de los mercados internacionales de productos básicos ha sido desde 1980 la baja excesiva de los precios de algunos productos importantes que exportan los países en desarrollo, ha persistido una gran inestabilidad de los precios a corto plazo. El azúcar ha registrado el mayor grado de inestabilidad, como consecuencia del carácter residual del mercado libre de ese producto y de las grandes variaciones anuales de las exportaciones de azúcar subvencionada de la Unión Europea en los últimos años y de las exportaciones de los países en desarrollo. También se ha experimentado una gran inestabilidad de los precios a corto plazo en los mercados del arroz de casi todos los aceites de origen vegetal, del yute y de ciertos metales no ferrosos, de los cuales el cobre es el más importante.

Esta inestabilidad suele ser considerable en los mercados no regulados de productos básicos, por lo que éstos son mecanismos ineficientes para una asignación óptima de los recursos, ya que los precios en los mercados inestables no permiten determinar en forma viable la rentabilidad relativa de distintas posibilidades de inversión en la producción de distintos productos básicos. Por lo tanto, cuando los precios de los que exporta un país son muy inestables, suelen favorecer una inversión (por ejemplo en activos financieros) que busca un rendimiento a corto plazo, mientras que cuando los precios son estables, tienden a favorecer la inversión a largo plazo en capital productivo. La limitación del desarrollo económico provocada por la excesiva inestabilidad a corto plazo de los precios de las exportaciones de productos básicos se acentúa por la consiguiente inestabilidad de las importaciones de bienes de capital y productos intermedios por los países que dependen de dichos productos.

A. Reservas internacionales de estabilización

La solución tradicional del problema de la inestabilidad excesiva de los precios de los productos básicos ha sido el empleo de reservas internacionales de estabilización o de cuotas de exportación establecidas en virtud de un CIPB. No obstante, aunque con esos mecanismos se reduzca considerablemente la inestabilidad de los precios, los ingresos de exportación de los distintos países exportadores de productos básicos pueden seguir registrando grandes fluctuaciones a corto plazo si el volumen de sus exportaciones de esos productos básicos está sujeto también a variaciones excesivas. Por lo tanto, un sistema de financiación adecuado que compensara toda insuficiencia temporal de los ingresos de las exportaciones de productos básicos sería un complemento esencial de la función estabilizadora de precios de un CIPB. Por desgracia, en muchos de los CIPB en que se han creado reservas de estabilización, éstas no se han financiado suficientemente y, por otro lado, la financiación compensatoria, sobre todo en el decenio de 1980, sólo ha alcanzado a una pequeña parte de la insuficiencia de exportaciones sufrida por los países que dependen de los productos básicos.

Indudablemente, una de las principales causas del desengaño de muchos países exportadores de productos básicos en lo que respecta a este enfoque es que los diversos convenios internacionales sobre productos básicos no protegieron en el decenio de 1980 los precios mínimos acordados (como ya se ha indicado). Ejemplos más recientes son la denuncia por Malasia y Tailandia en 1999 del Convenio Internacional del Caucho Natural por la misma razón. Como ya se ha explicado, la defensa de precios mínimos o la subida de los precios muy bajos es un problema distinto del de las fluctuaciones excesivas de los precios a corto plazo y, por ello, requiere medidas correctivas distintas.

Si alguna vez se vuelve a optar por la solución de los CIPB, habría que separar expresamente el objetivo de estabilizar los precios a corto plazo del objetivo de subir los precios, y la escala de precios convenidos tendría que guardar relación con el mercado. Además, toda nueva reserva internacional de estabilización tendría que financiarse debidamente y basarse en un sistema adecuado de financiación compensatoria. Este sistema debería supeditarse, en su caso, a que los países beneficiarios tomaran medidas para reducir las fluctuaciones a corto plazo del volumen de sus exportaciones de productos básicos.

B. Gestión de los riesgos

Un método alternativo para reducir al máximo los perjuicios de las excesivas fluctuaciones a corto plazo de los precios de las exportaciones de productos básicos de los países en desarrollo es la utilización de instrumentos financieros vinculados a esos productos para protegerse contra los futuros riesgos en materia de precios, método firmemente propugnado por el Banco Mundial desde finales del decenio de 1980. Esta cuestión se abordó en 1992 en la VIII UNCTAD, que recomendó que se utilizaran en lo posible los instrumentos relacionados con los riesgos del mercado para mitigar los efectos de las fluctuaciones de los precios a corto plazo. Desde 1989, el Banco Mundial se ha esforzado en capacitar a los comerciantes de productos básicos de diversos países en desarrollo en el uso de esos instrumentos financieros. Además, en 1995 el mandato del Fondo Común para los Productos Básicos se amplió para abarcar, entre otras cosas, el perfeccionamiento de la gestión de los riesgos del mercado de los productos básicos y de la financiación del comercio de dichos productos.

Sin embargo, no parece probable que en los próximos años esos instrumentos financieros relativamente complejos, como son los contratos de futuros y los productos financieros derivados, las opciones y las permutas financieras, sean de uso general entre los productores y comerciantes de productos básicos de los países en desarrollo. Sobre todo en el caso de los pequeños productores y las pequeñas empresas, la necesidad de mantenerse siempre al tanto con las tendencias del mercado y la posibilidad de tener que atender demandas imprevistas de cobertura suplementaria, pueden limitar la utilización de esos instrumentos financieros.

Ahora que se ha adquirido todo un decenio de experiencia en el empleo de este método, puede que sea el momento de examinar el campo de aplicación, la eficacia y el costo de la gestión de los riesgos del mercado. Podrían conocerse así, por ejemplo, los problemas que han surgido y las medidas que se han adoptado al respecto; el grado en que las exportaciones de productos básicos de los países en desarrollo están ahora protegidas por instrumentos ligados a los riesgos del mercado; el grado de reducción de las fluctuaciones de los precios a corto plazo conseguido por los productores y exportadores de productos básicos empleando esos instrumentos, y el grado de reducción, si lo hubiere, de esas fluctuaciones en el caso de los países exportadores de esos productos.

Tal vez merezca también la pena un examen más detenido de la función de los instrumentos financieros relacionados con los riesgos del mercado en una nueva política internacional general sobre los productos básicos. Aunque el uso generalizado de esos instrumentos disminuiría los riesgos comerciales individuales, no reduciría de por sí el grado de inestabilidad de los precios en los mercados mundiales de los productos básicos. La inestabilidad de estos precios y la de los mercados financieros mundiales se influyen mutuamente y tienden a acentuar la inestabilidad del sistema económico internacional, pero un sistema de reservas internacionales de estabilización debidamente financiado sería un importante factor de estabilización de la economía mundial¹⁷.

VIII. PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE NATURAL

Se suele reconocer que la economía mundial dista mucho de haber alcanzado un desarrollo sostenible entendido como la capacidad para satisfacer las necesidades actuales sin poner en peligro la de las generaciones futuras para satisfacer las suyas. Sobre todo en los últimos 50 años, la actividad económica mundial ha dado lugar no solamente a un aumento de los ingresos reales sino también a un grave agotamiento y deterioro del medio ambiente. La causa fundamental de que persista este deterioro es que los costos y beneficios ambientales no se reflejan en el mercado. En muchos casos, los costos ambientales ocultos en el sector de los productos básicos se hacen recaer en la población en general en la forma de, por ejemplo, aire o agua contaminados, o a los contribuyentes, en forma del costo de la bonificación de tierras una vez concluida la extracción de minerales.

Por consiguiente, los gobiernos tienen que crear mecanismos, allá donde no existan, para integrar los costos ambientales en las actividades económicas, sobre todo en las que perjudican al medio ambiente. Estos mecanismos podrían consistir, por ejemplo, en gravar con impuestos la producción de artículos nocivos para el medio ambiente o en suprimir o reducir las actuales subvenciones de insumos tales como fertilizantes y plaguicidas, que también son nocivos. En cambio, podrían proporcionarse incentivos financieros a las actividades ecológicamente inocuas.

Actualmente se reconoce en general que en los países en desarrollo la pobreza es una de las causas principales del deterioro del medio ambiente (por ejemplo los bosques). Por ello, las políticas para reducir la pobreza deberían contribuir a que en muchos países en desarrollo se alcanzaran los objetivos ambientales, lo que beneficiaría igualmente a las naciones desarrolladas. Asimismo, ciertos cambios en las políticas de los países desarrollados, como la reducción de las actuales barreras comerciales, contribuirían al aumento de los ingresos de exportación de productos básicos de los países en desarrollo, con lo que éstos tendrían más recursos y más flexibilidad para abordar los problemas del desarrollo económico y social, incluida la pobreza y las cuestiones ambientales. Unas mayores entradas de capital, al fomentar el crecimiento económico de los países en desarrollo, podrían contribuir también a la consecución de los objetivos ecológicos. En la medida en que la regulación de la oferta de los productos básicos que registran un exceso de ofertas consiga mejorar los niveles deprimidos de sus precios, cabe esperar también que alivie la presión sobre los recursos que comporta el medio ambiente.

Algunos de los productos naturales que exportan los países en desarrollo comportan ventajas ambientales respecto de los productos sintéticos que compiten con ellos. El mercado mundial de productos naturales ecológicamente inocuos podría crecer notablemente si los países en desarrollo tomaran medidas para promover las ventajas ambientales de sus exportaciones de productos básicos naturales.

IX. CONCLUSIÓN

Los principales aspectos que se desprenden del examen que antecede de los problemas de los países que dependen de los productos básicos son los siguientes:

- i) Su gran dependencia de las exportaciones de productos básicos ha obstaculizado mucho los esfuerzos de los países en desarrollo, especialmente los más pobres, por promover el desarrollo económico y social.
- ii) Desde 1980 los mercados mundiales de productos básicos se han caracterizado principalmente por la persistencia de precios muy bajos y por las cuantiosas pérdidas de los países exportadores de esos productos como consecuencia de su relación de intercambio desfavorable. Esas pérdidas han influido en alto grado en el aumento de su deuda externa y en la disminución de sus tasas de crecimiento y de su nivel de vida. Los más afectados han sido los países de bajos ingresos y los países menos adelantados.
- iii) En el mismo período, o no se han tomado medidas internacionales para fortalecer el sector de los productos básicos de los países en desarrollo o las tomadas han sido insignificantes.
- iv) Hay actualmente argumentos convincentes a favor de una nueva iniciativa internacional que aborde realmente el problema de los productos básicos en todos sus aspectos. Debe ser una labor de cooperación entre los países desarrollados y los países en desarrollo que sirva a los intereses a largo plazo de unos y otros. Para ser plenamente eficaz, la cooperación debe abarcar tanto los instrumentos del mercado libre como formas escogidas de intervención en el mercado, cuando proceda, a fin de solucionar los problemas específicos de los productos básicos.
- v) No deben mezclarse los diversos problemas de fijación de precios que enfrentan los países que dependen de los productos básicos. Los problemas de fijación de precios a plazo corto, mediano y largo tienen distintas causas y requieren medidas correctivas distintas.
- vi) Toda nueva iniciativa en la esfera de los productos básicos debe buscar preferentemente la elevación de los actuales niveles deprimidos de los precios, de los principales productos básicos que exportan los países en desarrollo. Habría que adoptar medidas de regulación de la oferta para reducir las existencias excesivas que afectan a los mercados de determinados productos básicos, y combinarlas, cuando procediera, con medidas de fomento de la diversificación tendientes a dejar de lado los productos que registrarán un exceso de oferta o con otras medidas destinadas a mejorar las características técnicas de los productos naturales que compitieran con productos sintéticos u otros sucedáneos. Los países desarrollados podrían apoyar una nueva iniciativa de este tipo negociando una reducción considerable y, al final, la supresión de los diversos obstáculos a la importación de productos básicos, inclusive la progresividad de los aranceles que se aplican a los productos básicos elaborados de los países en desarrollo.

- vii) En cuanto a los productos básicos cuyos mercados están sujetos a ciclos de precios plurianuales, debería examinarse la posibilidad de adoptar el tipo de gestión de la producción que actualmente se está implantando para el cacao. Allí donde el problema principal siga siendo la fluctuación excesiva de los precios a corto plazo, es indudable que se extenderá la utilización de técnicas de gestión de los riesgos, aunque no parece probable que se generalice su utilización entre los productores y comerciantes de productos básicos de los países en desarrollo hasta pasados muchos años. Por ello es necesario realizar lo antes posible un examen detallado del ámbito de aplicación, la eficacia y el costo de este enfoque, que podría servir para reducir al máximo los perjuicios de la fluctuación excesiva a corto plazo de los precios de las exportaciones de productos básicos de los países en desarrollo.
- viii) Los gobiernos tienen que crear mecanismos, allá donde no existan, para internalizar los costos ambientales de las actividades económicas. La política para aliviar la pobreza de los países en desarrollo debe contribuir también a la consecución de los objetivos ambientales. Estos países pueden ampliar sus mercados de exportación si toman las medidas necesarias para fomentar las ventajas ambientales de sus exportaciones de productos naturales.

¹ En el presente trabajo, las expresiones "productos básicos" y "productos primarios" se utilizan en forma intercambiable, y excluyen el petróleo, producto que puede abordarse mejor como caso especial.

² Durante el decenio de 1980, la caída de los precios reales de los productos básicos fue de alrededor del 45%, si la baja de esos precios se deflacta por el índice de las Naciones Unidas de valores unitarios de las manufacturas exportadas por las naciones desarrolladas, o de casi un 35%, si se utiliza un índice de los valores unitarios de las exportaciones de productos básicos en lugar del índice de sus precios.

³ El índice UNCTAD de los precios de los productos básicos en el mercado libre bajó en un 11% entre el primer semestre de 1997 y el primer semestre de 1998, y en otro 17% entre los mismos períodos de 1998 y 1999 (UNCTAD, 1999).

⁴ Maizels, Bacon y Mavrotas (1997).

⁵ Para un examen más detallado de la política internacional en materia de productos básicos en el período de la posguerra, véase Maizels (1992: 101-155).

⁶ En la resolución relativa al PIPB también se especificaban varios objetivos a largo plazo, inclusive el aumento del acceso a los mercados, la diversificación de la producción y una mayor competitividad de los productos naturales que competían con productos sintéticos.

⁷ Por ejemplo, la fijación de las escalas de precios que había que defender a niveles incompatibles con las tendencias de los mercados, y la asignación de un volumen insuficiente de fondos para financiar el funcionamiento de las reservas de estabilización.

⁸ Según estimaciones recientes del Banco Mundial (1999: 24), el nivel de los precios reales de los productos básicos en el 2007 será un 16% inferior al promedio correspondiente a 1998, debiéndose casi todo el descenso a un alza prevista del 17% del valor unitario de las manufacturas exportadas por los países del Grupo de los Ocho.

⁹ Las reservas internacionales de estabilización utilizadas en muchos convenios sobre productos básicos anteriores sirven más bien para reducir las fluctuaciones de los precios a corto plazo.

¹⁰ El tipo del impuesto a la exportación que se requiere para obtener una determinada tasa de aumento de los ingresos de exportación es inversamente proporcional a la elasticidad de la oferta en función del precio a corto plazo, de modo que cuando la última se aproxima a cero, aumenta rápidamente el tipo impositivo requerido para una elasticidad de la demanda dada.

¹¹ Es probable entonces que un derecho de exportación desvíe la oferta hacia el mercado interno.

¹² A este tema se refieren también Binswanger y Lutz en el documento de la Mesa Redonda de la X UNCTAD (1999).

¹³ El Convenio constitutivo del Fondo Común para los Productos Básicos (1980) establece que las medidas de fomento de los productos básicos que se financien con cargo a la Segunda Cuenta "incluirán la investigación y el desarrollo, mejoras en la productividad, la comercialización, y medidas dirigidas a facilitar... la diversificación vertical" (art. 18.3 a)).

¹⁴ Fondo Común para los Productos Básicos (1999).

¹⁵ El compromiso de gastos de entre 11 y 12 millones de dólares anuales sólo es alrededor del 0,02% de los 50.000 millones de dólares aproximadamente de exportaciones anuales de materias primas naturales de los países en desarrollo a mediados del decenio de 1990. En cambio, es habitual que las grandes empresas de productos sintéticos de los países desarrollados gasten en investigación y desarrollo más del 5% del valor de la producción.

¹⁶ UNCTAD (1993).

¹⁷ J. M. Keynes (1942) hizo gran hincapié en esa función de las reservas internacionales de estabilización en sus célebres propuestas durante la guerra acerca de las instituciones económicas y financieras internacionales de la posguerra.

BIBLIOGRAFÍA

- Binswanger H. y Lutz E. (1999). Agricultural trade barriers and their impact on developing countries. Documento preparado para la Mesa redonda de alto nivel de la X UNCTAD.
- Fondo Común para los Productos Básicos (1999). Notes on the common fund for commodities, Amsterdam, 2 de junio.
- Keynes J. M. (1942). The international regulation of primary products. En: Moggridge D., ed. Collected Writings of John Maynard Keynes, Londres, Macmillan and Cambridge University Press, 1980.
- Maizels A. (1992). Commodities in Crisis, Oxford, Clarendon Press.
- Maizels A., Bacon R. y Mavrotas G. (1997). Commodity Supply Management by Producing Countries, Oxford, Clarendon Press.
- UNCTAD (1993). Quinto Convenio Internacional del Cacao, 1993. Ginebra, Naciones Unidas.
- UNCTAD (1999). Boletín mensual de precios de productos básicos. XIX/7, Ginebra, Naciones Unidas.
- Banco Mundial (1998/99). Global Economic Prospects and the Developing Countries. Washington, D.C., World Bank: 24.