

UNCTAD VIII/3

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO

INFORME SOBRE LOS TRABAJOS DE LA MESA REDONDA SOBRE POLITICAS
INTERNACIONALES DE PRODUCTOS BASICOS

Organizada por la secretaría de la UNCTAD en colaboración con
el Ministerio de Relaciones Económicas Exteriores de la URSS

INDICE

<u>Capítulo</u>	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1 - 5	1
I. ¿CABE SEGUIR CONSIDERANDO QUE LOS PRODUCTOS BASICOS SON EL MOTOR DEL CRECIMIENTO?	6 - 17	3
II. ¿QUE EFECTOS TENDRA PARA LOS PRODUCTOS BASICOS UNA MAYOR CONCIENCIA DE LAS CUESTIONES AMBIENTALES Y SANITARIAS	18 - 30	5
III. ¿PUEDE LA TECNOLOGIA APORTAR UNA SOLUCION A LOS PROBLEMAS DEL SECTOR DE LOS PRODUCTOS BASICOS?	31 - 41	7
IV. ¿COMO CREAR UN ENTORNO HABILITADOR QUE ALIENTE LA CONTRIBUCION DEL SECTOR DE LOS PRODUCTOS BASICOS AL DESARROLLO?	42 - 55	9
V. ¿COMO SE PUEDE MEJORAR EL EQUILIBRIO ENTRE LA OFERTA Y LA DEMANDA MUNDIALES DE PRODUCTOS BASICOS?	56 - 66	12
<u>Anexos</u>		
I. Lista de participantes		14
II. Declaración inaugural del Secretario General de la UNCTAD		18
III. La URSS en el mercado mundial de productos básicos, problemas perspectivas: exposición de Igor KAZAKOV		23
IV. ¿Cabe seguir considerando que los productos básicos son el motor del crecimiento? Ponencia preparada por Mijail PANKIN		34
V. ¿Qué efectos tendrá para los productos básicos una mayor conciencia de las cuestiones ambientales y sanitarias? Ponencia preparada por Paulo NOGUEIRA-BATISTA		45
VI. ¿Puede la tecnología aportar una solución a los problemas del sector de los productos básicos? Ponencia presentada por Alex DUNCAN y Shujie YAO		54
VII. ¿Cómo crear un entorno habilitador que aliente la contribución del sector de los productos básicos al desarrollo? Ponencia preparada por Paian NAINGGOLAN		70
VIII. ¿Cómo se puede mejorar el equilibrio entre la oferta y la demanda mundiales de productos básicos? Ponencia preparada por Kobena ERBYNN		76

INTRODUCCION

1. En el contexto de los preparativos del octavo período de sesiones de la UNCTAD, del 20 al 24 de mayo de 1991 se celebró en Moscú, a bordo del Serguei Esenin, una mesa redonda sobre políticas internacionales de productos básicos, organizada por la secretaría de la UNCTAD en colaboración con el Ministerio de Relaciones Económicas Exteriores de la URSS. Los aspectos logísticos de la mesa redonda corrieron a cargo de "Interferma". Participaron a título personal expertos de círculos gubernamentales, industriales y académicos, así como representantes de organizaciones internacionales de productos básicos. La lista de participantes figura en el anexo I.

2. La mesa redonda tuvo por finalidad alentar nuevas ideas sobre cómo lograr una máxima contribución del sector de los productos básicos al crecimiento y el desarrollo. A este respecto se abordaron los cinco temas siguientes:

- A. ¿Cabe seguir considerando que los productos básicos son el motor del crecimiento?
- B. ¿Qué efectos tendrá para los productos básicos una mayor conciencia de las cuestiones ambientales y sanitarias?
- C. ¿Puede la tecnología aportar una solución a los problemas del sector de los productos básicos?
- D. ¿Cómo crear un entorno habilitador que aliente la contribución del sector de los productos básicos al desarrollo?
- E. ¿Cómo mejorar el equilibrio entre la oferta y la demanda mundiales de productos básicos?

3. El Secretario General de la UNCTAD inauguró la reunión. Al poner de relieve la crisis de los productos básicos, afirmó que esta situación requería políticas firmes, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, y compatibilidad y coherencia en el contexto de una política internacional de productos básicos. A este respecto, el creciente reconocimiento de la complejidad cada vez mayor de la economía internacional de productos básicos, tanto en lo relativo a la demanda como a la oferta, y las nuevas dimensiones de la problemática de esos productos, por ejemplo, consideraciones ambientales y sanitarias, quizá proporcionen un aliento positivo para la elaboración de una política internacional de productos básicos. Consideró como prioridades inmediatas lo siguiente: a) equilibrar la oferta y la demanda de productos básicos concretos a mejores niveles de precios reales; b) conseguir una contribución óptima del sector de productos básicos al desarrollo; y c) garantizar una gestión firme de los recursos naturales en el marco de un desarrollo sostenido aprovechando plenamente las posibilidades del sector de productos básicos. Su declaración figura en el anexo II.

4. El Ministro Adjunto del Ministerio de Relaciones Económicas Exteriores de la URSS, al dar la bienvenida a los participantes, declaró que la estabilización de los mercados internacionales de productos básicos seguía constituyendo el principal interés de la política de su país en este sector. Reconoció que los productos básicos eran importantes para todos los países en su calidad de productores e importadores, y especialmente para los países en desarrollo en su calidad de productores. Puso de relieve que la URSS era uno de los principales productores, exportadores e importadores mundiales de productos agropecuarios y minerales.

5. A este respecto, Igor Kazakov, Director del Departamento de Materias Primas del Instituto de Estudios de Mercado del Ministerio de Relaciones Económicas Exteriores, realizó una detallada presentación de la situación de los productos básicos en la URSS, sus problemas y perspectivas. Su ponencia figura en el anexo III. Señaló que el número limitado de partidas de exportación constituía el talón de Aquiles de la URSS. Los problemas con que se enfrentaba eran cómo utilizar las materias primas para ayudar a reestructurar la economía, qué factores alentarían una mayor elaboración, cómo introducir la tecnología moderna de gestión, cómo diversificar el sector de productos básicos para conseguir una economía autosostenida y cómo economizar en la utilización de dichos productos. La insuficiencia de divisas extranjeras y la necesidad de atender el servicio de la deuda habían dado por resultado la disminución de las importaciones de algunos productos básicos, como maíz, azúcar, café y cacao, así como de las exportaciones de otros, especialmente petróleo y minerales no ferrosos.

Capítulo I

¿CABE SEGUIR CONSIDERANDO QUE LOS PRODUCTOS BÁSICOS SON EL MOTOR DEL CRECIMIENTO?

6. Mikhail Pankin, Jefe del Grupo de Economía Internacional del Departamento Internacional del Comité Central del Partido Comunista de la Unión Soviética, al presentar su ponencia, que figura en el anexo IV, destacó los puntos siguientes:

- i) La creciente importancia de la revolución de la información y sus consecuencias para los productos básicos, incluidos los sistemas de venta de dichos productos;
- ii) El aumento de las importaciones de productos básicos por parte de los países en desarrollo y los diversos efectos de los aumentos de precios sobre esos países en su calidad de productores o de importadores, en lo relativo a alentar o deprimir su crecimiento;
- iii) El hecho de que los países que dependen en gran medida de los productos básicos hayan registrado las tasas más bajas de crecimiento del PIB y de las inversiones y las más altas de inflación;
- iv) Las dificultades registradas por los países recién llegados al sector en busca de diversificación en su acceso al mercado, y la ineficiencia que supone la elaboración al amparo de barreras proteccionistas;
- v) Las posibilidades muy limitadas de comercializar los productos básicos independientemente de las grandes empresas internacionales, especialmente en un contexto Norte/Sur.

7. Durante el debate, se reconoció que no podía existir una respuesta general sobre si los productos básicos podían o no constituir un motor viable del crecimiento. La situación variaba según el grado de dependencia respecto de los productos básicos, los tipos de productos en que se confiaba y las dimensiones de la economía nacional. Sin embargo, la mayoría de países tenía que confiar en grado importante en los productos básicos para su crecimiento económico y algunos de ellos tenían pocas oportunidades de diversificación al margen de esos productos.

8. Los países que seguían confiando en un número muy limitado de productos básicos para obtener sus ingresos de exportación tenían la necesidad de diversificar. La diversificación en el contexto de los mercados internos únicamente no constituía una opción viable para muchos países, especialmente para los que tenían un pequeño mercado interno, razón por la cual esa diversificación debía orientarse hacia el mercado. Sin embargo, los mercados de exportación de los productos de diversificación eran difíciles de determinar, y también era difícil acceder a ellos, y a menudo la respuesta era seguir con los productos y los mercados tradicionales. Para exportar era necesario cooperar estrechamente con los socios comerciales, entre otras cosas por medio de empresas mixtas. A este respecto, un elemento importante que

debía tenerse en cuenta era la internacionalización de las actividades de producción y distribución por parte de las empresas transnacionales.

9. En los países que habían diversificado con éxito sus exportaciones, las actividades adicionales completaban en general las actividades tradicionales de exportación, las cuales seguían creciendo pero no tan rápidamente como las nuevas. En varios países ya se había producido una diversificación que incluía también otros productos o servicios, pero las actividades relacionadas con los productos básicos seguían siendo importantes. Era preciso examinar los diferentes resultados de los países con el fin de determinar los factores que explicaban los casos de éxito.

10. El aumento de la elaboración de los productos básicos en los países en desarrollo no sólo se veía perjudicado por la falta de capitales y tecnología sino también por problemas de acceso a los mercados, incluidos los obstáculos arancelarios y no arancelarios, que aumentaban al mismo tiempo que avanzaba la fase de elaboración.

11. La diversificación horizontal del sector de los productos básicos entrañaba el peligro de crear nuevos excedentes de oferta, y por consiguiente reproducir los problemas relacionados con muchos mercados de esos productos.

12. La diversificación en la agricultura se veía limitada por la calidad del suelo y consideraciones de tipo ambiental. En las tierras frágiles se requería cooperación entre los usuarios en lo relativo a la gestión de la tierra y el agua.

13. En algunos casos era difícil, por razones económicas, sociales y políticas, encontrar alternativas a los cultivos tradicionales, por lo que se requerían mayores esfuerzos por aumentar la competitividad y la productividad, mejorar la calidad y realizar actividades de promoción de los mercados.

14. El desarrollo y la seguridad política estaban vinculados y en muchos países los problemas políticos, conflictos internos y flujos de refugiados desorganizaban la producción y el desarrollo económico.

15. Se reconoció la necesidad de tener en cuenta la influencia de las fuerzas de mercado e idear políticas, tanto a nivel nacional como internacional, para responder a esas fuerzas.

16. Era preciso examinar las consecuencias del aumento de las importaciones de productos básicos por parte de los países en desarrollo. Aunque un gran porcentaje del crecimiento de esas importaciones correspondía a productos alimentarios, también se había registrado un aumento considerable de las importaciones de materias primas agropecuarias y minerales para el sector industrial.

17. Parecía haber una diferencia de enfoque de la cooperación regional por parte del Norte y el Sur. En el Norte, la aparición de grupos comerciales regionales podía crear problemas de acceso a los mercados de los países ajenos a dichos grupos, especialmente en lo que se refiere a los productos básicos elaborados. En el Sur, la cooperación regional parecía tener una mayor visión de futuro, centrándose en los esfuerzos conjuntos destinados a exportar y elaborar esos productos.

Capítulo II

¿QUE EFECTOS TENDRA PARA LOS PRODUCTOS BASICOS UNA MAYOR CONCIENCIA DE LAS CUESTIONES AMBIENTALES Y SANITARIAS?

18. Paulo Nogueira-Batista, Embajador, profesor visitante de la Universidad de San Pablo y Alto Asesor del Gobernador de San Pablo (Brasil), al presentar su ponencia que figura en el anexo V, declaró que al tratar de responder a las cuestiones que figuraban en este tema del programa se plantearon otras muchas cuestiones a las que la comunidad internacional debía prestar atención.

19. Las cuestiones ambientales constituían un problema mundial que requería compartir y no desviar la carga que suponían. Era necesario compartir experiencias y aprender de los errores del pasado, así como lograr la participación de todos los interlocutores, sobre todo gobiernos, sector privado, ONG e instituciones internacionales, para encontrar soluciones equilibradas de manera no conflictiva.

20. Estas soluciones variarían según los países, dependiendo de su nivel de desarrollo. Los países en desarrollo necesitarían tener acceso a las transferencias de tecnología y a la financiación para actuar en este sentido. Habida cuenta de la necesidad de alimentar a sus habitantes, muchos países en desarrollo no tendrían otra posibilidad que relegar a segundo término las consideraciones ambientales, a menos que recibieran esa ayuda.

21. En el sector ambiental, a menudo se precisaba la intervención pública, desde la cooperación de la comunidad hasta la reglamentación nacional o internacional. Aunque el sector privado podría proporcionar mucha ayuda, incluso a nivel mundial, no era posible abandonar este problema únicamente a las fuerzas de mercado. Había habido diversas iniciativas privadas para establecer principios de conducta y compartir tecnologías, iniciativas que debían apoyarse. No obstante, debido a la presencia de intereses creados, en el mejor de los casos la asistencia a los países en desarrollo se consideraba que debía correr a cargo de las instituciones multilaterales.

22. Se habían aprovechado las preocupaciones ambientales o sanitarias para justificar los obstáculos proteccionistas en favor de la industria de los países desarrollados. Recíprocamente, se habían utilizado obstáculos comerciales como sanción para imponer medidas ambientales. Se precisaba mayor información sobre qué obstáculos comerciales estaban relacionados con el medio ambiente, qué productos básicos se veían afectados y su influencia en la producción y la elaboración. Las sanciones podían tener pocos efectos si el comercio era reducido en comparación con la producción o si no se disponía de tecnologías. A este respecto, el trato especial y diferenciado en favor de los países en desarrollo podía conducir a que las mercancías no se ajustaran a las normas internacionales, con lo que se les negaba la entrada o resultaban inaceptables en los mercados de consumo extranjeros.

23. Se afirmaba que las sanciones ambientales a veces las imponía o amenazaba con imponer el Norte para resolver problemas como el calentamiento mundial causado por el mismo Norte durante el último siglo, como medio para inducir la adopción de medidas en el Sur que en realidad impedirían su desarrollo.

En vez de ello, estos problemas debían enfocarse desde el punto de vista de la gestión sostenible de los recursos y las preocupaciones acerca del medio ambiente no debían considerarse como una manera de obligar a los países en desarrollo a seguir siendo subdesarrollados.

24. En algunos casos las preocupaciones ambientales estaban vinculadas con problemas relacionados con los derechos humanos de pueblos indígenas, pero se proponían soluciones centradas únicamente en un aspecto.

25. Era preciso distinguir más claramente entre preocupaciones ambientales y sanitarias, especialmente cuando estas últimas se referían a la producción de productos peligrosos para los que era difícil encontrar soluciones y cultivos de sustitución en muchos países productores.

26. Se expresó optimismo en lo relativo a recurrir a consideraciones sanitarias y ambientales como medio para fomentar los productos básicos favorables al medio ambiente, mediante el desarrollo de nuevas utilidades de esos productos, y obtener financiación para esas iniciativas.

27. Muchas poblaciones pobres del mundo vivían en tierras marginales frágiles que registraban considerables problemas ambientales centrados en el equilibrio entre el hombre, la tierra y el agua y relacionados con la energía. El movimiento de la población rural hacia las ciudades no era una solución viable de este problema, ya que a menudo los emigrantes causaban mayores problemas ambientales y de salud en torno a los centros urbanos. Se requerían esfuerzos para copiar con éxito planes de gestión de tierras que ayudasen a esas poblaciones pobres y al medio ambiente, los cuales requerían inversiones durante largo tiempo, la cooperación de la comunidad y el acceso a tecnología eficiente y a los mercados. Se requerían esfuerzos para aumentar la productividad agrícola de tierras fértiles menos frágiles y reducir la intensidad del cultivo de las tierras marginales. Esto suponía el empleo de alta tecnología de "revolución verde" y mejorar la educación de los agricultores.

28. Los problemas intertemporales relacionados con el medio ambiente eran importantes; los costos de bonificación o de eliminación de desechos solían dejarse al cargo de la siguiente generación. El reciclaje no tenía necesariamente efectos negativos sobre la nueva producción sino que podía coexistir con ella, como ya ocurría en el caso de varios metales.

29. Las instituciones de inversión se estaban convirtiendo en un factor de importante influencia en lo relativo al cumplimiento de las normas ambientales en la realización de proyectos, especialmente en relación con las presiones públicas al respecto.

30. Se consideraba posible incluir las preocupaciones en materia de medio ambiente y de salud en el marco de los convenios sobre productos básicos. Estas preocupaciones ya figuraban entre los objetivos de dos convenios (maderas tropicales y yute) sectores en los que se habían desarrollado proyectos que las tenían en cuenta. Quizá fuera necesario volver a pensar en diseñar los convenios internacionales, así como tener en cuenta el hecho de que los convenios o acuerdos no abarcaban gran número de productos básicos. Sería necesario recurrir a otros medios para ocuparse de esas preocupaciones por medio de organismos internacionales de esos productos.

Capítulo III

¿PUEDE LA TECNOLOGIA APORTAR UNA SOLUCION A LOS PROBLEMAS DEL SECTOR DE LOS PRODUCTOS BASICOS?

31. Alex Duncan, Director del Programa del Grupo de Estudios sobre la Alimentación del Centro Internacional para el Desarrollo de la Universidad de Oxford (Reino Unido) presentó la ponencia que había preparado en colaboración con su colega Shujie Yao (anexo VI).
32. En el debate se reconoció que la humanidad en conjunto se había beneficiado del progreso tecnológico, si bien sus efectos variaban según los países y a lo largo del tiempo.
33. Muchos productores de productos básicos consideraban que la tecnología era una amenaza, en tanto en cuanto por lo general originaba una mayor producción y reducía la intensidad de utilización, lo que originaba la disminución de los precios. No obstante, habida cuenta de que no debía detenerse el progreso tecnológico, los países deberían adoptar una actitud positiva a ese respecto, especialmente con miras a reducir los costos de producción y seguir manteniendo la competitividad. En varios casos la adopción de nuevas tecnologías por parte de países en desarrollo les había permitido recuperar mercados perdidos y cuotas de mercado, y desarrollar nuevas exportaciones.
34. Se destacó que la política gubernamental con respecto a la tecnología y sus consecuencias debería considerarse a la luz de la dinámica de las variaciones de la demanda y de los cambios registrados a lo largo del tiempo en las ventajas comparativas. Los países que dependan significativamente de la exportación de un determinado producto básico y que empiezan a perder sus ventajas comparativas no deberían tratar de aislar a sus productores de los precios mundiales en disminución. En cambio, en la medida de lo posible, deberían fomentar la adopción de las tecnologías necesarias para reducir los costos de producción con el fin de seguir manteniendo la competitividad, aprovechando al mismo tiempo todas las oportunidades de diversificación.
35. Por otra parte, se expresó preocupación con respecto a la introducción de tecnologías que requerían gran intensidad de capital y ahorran mano de obra, a menudo relacionadas con la inversión extranjera, y sus consecuencias sociales y culturales, especialmente en la distribución de los ingresos y el empleo: a menudo tenían por resultado el despido inmediato de un gran porcentaje de la fuerza laboral, que no tenía otras oportunidades sustitutivas de empleo. Se consideró que los efectos de las tecnologías sobre la distribución de los ingresos dependían de los precios relativos de los diversos factores de producción y que los gobiernos podrían desempeñar un papel importante a este respecto influyendo en los precios relativos de los factores, por ejemplo reduciendo al mínimo las subvenciones que disminuían el costo del capital en comparación con el de la mano de obra.
36. También se requería un debate más abierto sobre la rehabilitación de las operaciones productivas y la aceptación de la necesidad de establecer orientaciones adecuadas a este respecto. Debería prestarse mayor atención a la reestructuración industrial de los países en desarrollo, especialmente de

las industrias agrícolas y las que apoyan la producción agropecuaria. En este proceso se requería especialmente la adopción de tecnologías modernas favorables al medio ambiente, de ahorro de energía y de reducción de costos.

37. Los países en desarrollo deberían adoptar las políticas necesarias para reforzar su capacidad de investigación y desarrollo con el fin de participar plenamente en la revolución biotecnológica.

38. La cooperación Sur-Sur tenía que desempeñar una función especial en materia de tecnología, especialmente en lo relativo a compartir los conocimientos prácticos desarrollados en la adaptación de las tecnologías para su uso local. Entre los factores determinantes de la capacidad de adaptación, se destacó la necesidad de mejorar los sistemas educativos y de conservar al personal técnico de los países en desarrollo.

39. La comunidad internacional debería proporcionar ayuda especial a los países en desarrollo con bajos ingresos y muy dependientes de las exportaciones de productos básicos, con el fin de que pudieran adoptar tecnologías modernas, seguir siendo competitivos y de este modo evitar una mayor marginalización.

40. En general, los agricultores y ganaderos de los países en desarrollo no estaban en condiciones de reaccionar espontáneamente frente a las señales de los precios y variar las tecnologías de producción y las condiciones de mercado. El apoyo de los gobiernos por medio de planes eficaces de extensión solía ser un factor decisivo en muchos casos coronados por el éxito.

41. Se convino en que existía la clara necesidad de que los países en desarrollo adquirieran conocimientos prácticos para la adquisición de equipo y tecnología moderna en condiciones razonables. Muchos países en desarrollo, debido a que la ayuda estaba vinculada o por carecer de los conocimientos prácticos necesarios, pagaban precios excesivos a este respecto, lo que daba por resultado una ulterior erosión, y no una mejora, de su posición competitiva. A este respecto resultaba fundamental proceder de manera equitativa en la distribución de los beneficios entre el proveedor y el receptor.

Capítulo IV

¿COMO CREAR UN ENTORNO HABILITADOR QUE ALIENTE LA CONTRIBUCION DEL SECTOR DE LOS PRODUCTOS BASICOS AL DESARROLLO?

42. Paian Nainggolan, Director General del Organismo de Investigación y Desarrollo Comercial del Ministerio de Comercio de Indonesia, al presentar su ponencia declaró que los esfuerzos encaminados a aumentar los precios de los productos primarios probablemente no tendrían éxito habida cuenta del exceso de oferta existente en lo relativo a prácticamente todos los productos básicos, y que por consiguiente debía confiarse en la elaboración mediante la reubicación de industrias en los países en desarrollo y el pleno aprovechamiento de las oportunidades de una mayor participación en la comercialización. La ponencia figura en el anexo VII.

43. Se reconoció que no podían separarse los entornos habilitadores externos e internos ya que los primeros solían ejercer una mayor influencia que los últimos en las perspectivas de utilización del sector de los productos básicos con fines de desarrollo. El entorno externo no sólo consistía en las oportunidades de mercado y la disponibilidad de información acerca de esas oportunidades sino también en intervenciones del gobierno en lo relativo a los tipos de obstáculos arancelarios y no arancelarios, incluido el aumento de esos obstáculos a medida que progresaba la fase de elaboración, la aplicación de derechos antidumping y compensatorios, las subvenciones para la producción y exportación con respecto a productos competidores, los mercados oligopolísticos y las prácticas comerciales restrictivas, el fortalecimiento de los derechos de propiedad intelectual, incluidas las patentes y las restricciones sobre la venta de tecnología, las restricciones en la utilización de tecnología y las normas que rigen las corrientes de inversión. El entorno interno incluía el marco macroeconómico, el establecimiento de infraestructura, la investigación y el desarrollo, la educación y la financiación, la distribución, la comercialización y los servicios de transporte, la mano de obra y la capacidad de gestión, las corrientes de información para adoptar decisiones respecto a inversiones con fines de ayuda y el clima reinante en materia de inversiones extranjeras (normas y procedimientos).

44. Aunque el resultado de la Ronda Uruguay era incierto, se había expresado preocupación por la posibilidad de que no mejoraran sustancialmente las condiciones de acceso al mercado del sector de los productos básicos o la capacidad de dicho sector para atraer inversiones. La aparición de poderosos grupos comerciales también podría resultar desventajosa para muchos países en desarrollo. Se destacó que a menudo existía una contradicción entre las políticas y medidas prescritas para los países en desarrollo y las realmente aplicadas en los países desarrollados.

45. La elaboración era una manera importante en que el sector de los productos básicos podría contribuir al desarrollo. Cuanto más pequeño fuera el contenido de importaciones de la elaboración mayor sería el valor añadido y la probabilidad de obtener mayores ingresos. El aumento de la elaboración suponía la reubicación de industrias y la aceptación de este hecho por parte de las empresas transnacionales, habida cuenta de que controlaban las

capacidades de elaboración en todo el mundo. Habida cuenta de que a menudo resultaba difícil obtener inversiones con fines de elaboración, se requerían nuevas formas de asistencia de las instituciones financieras internacionales o regionales para alentar esas actividades.

46. La información sobre los mercados y los mecanismos de formación de los precios de la mayoría de los productos básicos se encontraba en su mayor parte en los países desarrollados, lo que hacía que los productores estuvieran en posición desventajosa. Era necesario establecer sistemas de información que permitieran a los países productores prever las tendencias futuras del mercado. Probablemente estos sistemas serían más eficaces que los mecanismos de intervención del mercado. Ello podría suponer la celebración de debates en foros de productores y consumidores de productos básicos concretos acerca de las perspectivas de mercado y las tendencias de la inversión, y para intercambiar información entre los países productores sobre los diversos productos. Una mejor representación de los países productores y el funcionamiento transparente de los mercados de productos básicos alentarían una mayor utilización de los instrumentos de mercado, incluyendo los de gestión del riesgo, con el fin de reducir la inestabilidad de los precios.

47. Cuanto más avanzada fuese la fase de elaboración, mayor sería la necesidad de comprender las estructuras de la industria y del mercado y de emplear sistemas modernos de comercialización y distribución.

48. A nivel interno, diversas políticas y medidas conexas podrían ayudar a crear un entorno que favoreciese la contribución de los productos básicos al desarrollo. Esto podría suponer el establecimiento de mecanismos nacionales de estabilización de los ingresos, la creación de incentivos para alentar las actividades que requiriesen intensidad de mano de obra para producir en el país insumos intermedios y otras conexiones, el fomento de la elaboración local, incluso mediante la aplicación de restricciones, impuestos o aranceles, y, cuando procediera, la cooperación regional y el fomento del desarrollo de servicios y actividades industriales conexas mediante políticas fiscales, arancelarias y de tipo de cambio. Un posible enfoque sería determinar los sectores prioritarios y a continuación utilizar la política comercial y otras intervenciones estratégicas para inducir los cambios estructurales deseados. Estas políticas podrían incluir incentivos para inducir al sector privado a proporcionar servicios de apoyo, como por ejemplo mecanismos de crédito y comercialización.

49. Las entradas de inversiones extranjeras podrían completar las inversiones nacionales y facilitar la adopción de tecnología moderna y el establecimiento de actividades de producción y elaboración favorables al medio ambiente. Debería procederse con precaución cuando se intentara proporcionar equipo de segunda mano o tecnologías anticuadas.

50. Los países en desarrollo tenían que reforzar sus conocimientos técnicos, de investigación y financieros para mejorar los beneficios derivados de las inversiones extranjeras en materia de producción y elaboración de productos básicos. El no haber tenido en cuenta estos aspectos había perjudicado su poder de negociación con las empresas transnacionales y la selección de tecnología adecuada. Se señaló que la asistencia proporcionada en esas

esferas por parte de las organizaciones internacionales se dispersaba mucho y que su eficacia sólo podría aumentarse de manera importante mediante la coordinación. Los países en desarrollo también aprovecharían grandemente un mejor intercambio de información con otros productores.

51. Se señaló que si bien el suministro de infraestructura, investigación y desarrollo y educación constituía parte decisiva de un entorno interno habilitador, los países que realizaban programas de ajuste estructural habían cortado sus gastos precisamente en esas esferas. La mayoría de los países en desarrollo carecían de recursos financieros para realizar trabajos de investigación y desarrollo, comprobar los resultados de la investigación e introducirlos en los procesos de producción.

52. Se reconoció que los países tenían que proporcionar información clara y abierta sobre sus políticas y planes con el fin de obtener la confianza de los donantes, los bancos y los inversionistas.

53. Una forma creciente de cooperación bilateral en la producción y elaboración de productos básicos suponía el establecimiento de acuerdos de recompra en virtud de los cuales las inversiones y la tecnología se pagaban mediante el suministro de parte de la producción a precios de mercado mundiales. De este modo se garantizaban suministros y mercados de exportación estables y la solvencia de los créditos de inversión.

54. La escasa financiación comercial disponible constituía una limitación importante de los esfuerzos de diversificación y en especial para el comercio Sur/Sur, y por consiguiente se requerían especiales esfuerzos para aumentar la cuantía de esa financiación.

55. Las políticas de sustitución de importaciones podían estar en contradicción con los programas de diversificación orientados hacia la exportación. Sin embargo, problemas sociales y de otra índole reducían la capacidad de los gobiernos de suprimir la protección concedida a las industrias que sustituían importaciones.

Capítulo V

¿COMO SE PUEDE MEJORAR EL EQUILIBRIO ENTRE LA OFERTA Y
LA DEMANDA MUNDIALES DE PRODUCTOS BASICOS?

56. Kobena Gyapea Erbynn, Jefe Ejecutivo del Centro de Inversiones de Ghana, al presentar su ponencia sobre este tema (anexo VIII) destacó la necesidad de que los productores y los consumidores de productos básicos entendieran mejor sus intereses y objetivos recíprocos con el fin de conseguir un resultado productivo en los próximos debates y negociaciones relativos a los convenios y acuerdos sobre dichos productos.

57. Durante el debate se reconoció que en los últimos años se había registrado un importante cambio estructural en los mercados de productos básicos, que había afectado tanto a la oferta como a la demanda. En lo relativo a la oferta, dichos productos habían representado la mitad de los ingresos de exportación de los países en desarrollo a finales del decenio de 1980 (excluidos los de los principales exportadores de petróleo y manufacturas) frente a cuatro quintas partes en 1970. En lo relativo a la demanda, los países en desarrollo se habían convertido en grandes importadores de productos básicos. Si continuaba esta tendencia, los países en desarrollo se convertirían en importadores netos de productos básicos en los próximos decenios. A juicio de algunos participantes esto podría influir en la comunidad de intereses de los países en desarrollo como exportadores de productos básicos concretos.

58. Se precisaba un enfoque más realista de la política internacional de productos básicos. Se destacó que el juego recíproco de las fuerzas del mercado libre no bastaba por sí mismo para garantizar la estabilidad del mercado y evitar el derroche de recursos escasos en la producción y comercialización de productos básicos, y ello por dos razones importantes: primero, porque los mercados mundiales de productos básicos estaban sometidos a intervenciones, tales como subvenciones, aumento de aranceles, obstáculos no arancelarios, ventas de reservas gubernamentales y prácticas comerciales restrictivas. En segundo lugar, porque estos mercados solían emitir señales erróneas en materia de precios, que tendían a agravar los desequilibrios entre la oferta y la demanda, debido especialmente a que la inversión y la producción no se efectuaban en el mismo momento y a la falta de movilidad de los factores de producción.

59. Se destacó la creciente interdependencia de los países desarrollados y los países en desarrollo y se hizo un llamamiento en favor de la cooperación entre productores y consumidores con el fin de fomentar un mejor equilibrio entre la oferta y la demanda de productos básicos concretos. En este contexto se consideró que la cooperación de los productores constituía un requisito previo para una cooperación más fructífera entre productores y consumidores, que no debía entenderse como una amenaza para los intereses de los consumidores.

60. Se puso de relieve especialmente la función de coordinación de la UNCTAD en la esfera de los productos básicos, que se consideró debería desempeñar plenamente.

61. Existía toda una variedad de instrumentos para fomentar un mejor equilibrio entre la oferta y la demanda. Se requería un nuevo y completo examen de la función que podían desempeñar a este respecto los convenios internacionales sobre productos básicos. En este examen debería prestarse atención a la posibilidad de incorporar nuevos objetivos, como los relacionados con el medio ambiente, teniendo en cuenta al mismo tiempo las nuevas realidades del mercado y la necesidad de una respuesta más ajustada a dicho mercado. También debería tenerse en cuenta la función de cada convenio internacional sobre productos básicos como foro de intercambio de información, análisis y debate sobre la situación del mercado del producto de que se trate. A este respecto se señaló que en los indicados convenios podían incorporarse disposiciones de ajuste semiautomático de las gamas de precios convenidas, acompañadas de cláusulas económicas. La plena participación de todos los productores y consumidores importantes era fundamental para el funcionamiento efectivo de esos convenios. Se expresó la opinión de que los convenios sobre productos básicos no deberían considerarse como un medio de transferir recursos (mediante el aumento de precios) sino que deberían prestar máximo interés a la seguridad de la oferta y a la posibilidad de predecir los precios.

62. Los convenios carentes de cláusulas económicas pero que incorporaban medidas en favor del desarrollo (por ejemplo, sobre investigación y desarrollo, promoción del mercado, fomento de la elaboración e intercambio de información) también podrían contribuir a un mejor equilibrio entre la oferta y la demanda y al mismo tiempo tener en cuenta nuevos intereses.

63. El objetivo de equilibrar la oferta y la demanda también podría conseguirse mediante disposiciones más flexibles que aumentaran la transparencia del mercado, por ejemplo grupos de estudio que permitiesen celebrar consultas frecuentes y regulares entre productores y consumidores, evaluar colectivamente la situación y perspectivas del mercado e intercambiar información y experiencias. Además, la posible designación de esos grupos de estudio como organismos internacionales de productos básicos por el Fondo Común permitiría el acceso a las facilidades de financiación disponibles por medio de su Segunda Cuenta. Se destacó la función que podría desempeñar el Fondo Común para fomentar la cooperación internacional en la esfera de los productos básicos, especialmente mediante su financiación de programas y proyectos de desarrollo de dichos productos.

64. El fomento del comercio Sur-Sur en la esfera de los productos básicos adquiriría especial pertinencia teniendo en cuenta la creciente importancia de los países en desarrollo como importadores de dichos productos. Las medidas prácticas para promover ese comercio incluían el desarrollo de la infraestructura necesaria (servicios de transporte y de financiación).

65. Se precisaba un apoyo basado en los programas, independiente de los productos básicos concretos y que tuviera plenamente en cuenta las sustituciones y complementariedades entre esos productos. Era esta una esfera en la que la UNCTAD podría aportar una importante contribución.

66. Se convino en general en que al preparar la Octava UNCTAD los gobiernos deberían tener en cuenta la necesidad de desarrollar una política internacional de productos básicos que constituyera el marco para una cooperación reforzada entre productores y consumidores de productos concretos, teniendo en cuenta las características específicas de cada uno de ellos.

Anexo I

LISTA DE PARTICIPANTES

1. Yoginder K. ALAGH
Professor, Sadar Patel Institute
of Economic and Social Research
India
2. Rodrigo DIAZ ALBONICO
Vicepresidente Ejecutivo
Comisión Chilena del Cobre
Chile
3. Walter Alfons BASTIAANSE
Deputy Head, Division for Multilateral
Co-operation with Developing Countries
and Commodity Policies
The Netherlands
4. Eduardo DELGADO BERMUDEZ
Director de Organismos Internacionales
Ministerio de Comercio Exterior
Cuba
5. Carlton Earl DAVIS
Executive Chairman
Jamaican Bauxite Institute
Jamaica
6. Alexander DUNCAN
Programme Director, Food Studies Group
International Development Centre
Queen Elizabeth House
University of Oxford
United Kingdom
7. Mahmoud EL-FALAKY
Minister Plenipotentiary
Head of the Commercial Bureau
of the Egyptian Mission, Geneva
8. Kobena Gyapea ERBYNN
Chief Executive
Ghana Investment Centre
9. Osama Jafar FAQUIH
Chief Executive and Chairman of the
Board of Directors, Arab Trade Financing
Programme, Chairman of the Governing
Council of the Common Fund for Commodities
10. David Frederick FISHER
General Manager
Finance Insurance and Projects Group
Australia

11. Ibrahim Gusau GARBA
Deputy Director
Head of Commodities Division
Central Bank of Nigeria
12. Ahmed Abdelwahab GUBARTALLA
Minister Plenipotentiary
Deputy Permanent Representative of Sudan, Geneva,
Chairman of the UNCTAD Committee on Commodities
13. Bo Torsten HENRIKSON
Ambassador
Ministry for Foreign Affairs
Trade Department, Second Division
Sweden
14. Juan-Maria LOPEZ-AGUILAR
Subdirector General de Relaciones
economicas multilaterales
Ministerio de Asuntos Exteriores, España
Executive Director of the Common Fund for Commodities
15. Jean-Michel MARLAUD
Sous Directeur
Service de Coopération Economique
Ministère des Affaires Etrangères
France
16. John W. MELLOR
Economist, President for John Mellor
Associates Inc., Washington
United States of America
17. Paian NAINGGOLAN
Director General
Agency for Trade Research and Development
Ministry of Trade, Indonesia
18. Paulo NOGUEIRA-BATISTA
Ambassador, Visiting Professor
at the University of Sao Paulo
and Senior Advisor to the Governor
of Sao Paulo, Brazil
19. Timothy Apiyo ODEDE
Managing Director
Tanzania Agro-Industrial Services Ltd. (AGRIS)
United Republic of Tanzania
20. Mikhail PANKIN
Head of the Group on International Economy
in International Department
of the Central Committee of the CPSU
21. N. PARAMESWARAN
Ambassador of Malaysia
Embassy of Malaysia in Hanoi
Viet Nam

22. Kazi Golam RAHMAN
Joint Secretary
Ministry of Commerce
Government of Bangladesh
Bangladesh Secretariat
23. Ernesto Francisco SANVICTORES
Chairman, International Tropical Timber
Council and Chairman
Philippine Wood Products Association
24. Ouhoble Denis SEUDIEU
Conseiller Technique
au Ministère délégué auprès du Premier
Ministre chargé des matières premières
Côte d'Ivoire
25. T.I.M. VARETA
Principal Secretary
Ministry of Trade,
Industry and Tourism Malawi
Executive Director of the Common Fund for Commodities
26. Gustavo-Adolfo VARGAS ESCOBAR
Executive Director, Union of Banana
Exporting Countries
Panama
27. CHEN XIANGYONG
Senior Engineer of Foreign Affairs Bureau,
China National Non-Ferrous Metals Industry Corporation
China
28. Ann Merrilyn WESTON
Trade Program Director
The North-South Institute
Canada

ORGANIZACIONES INTERNACIONALES DE PRODUCTOS BASICOS

29. Antony C. HANNAH
Head of the Economics Statistics Division
of the International Sugar Organization (London)
30. Budi HARTANTYO
Managing Director
of the Common Fund for Commodities (The Netherlands)
31. Fausto LUCHETTI
Executive Director of the International
Olive Oil Council (Madrid)
32. A.J. BROWN
Director
International Jute Organization (London)

MINISTERIO DE RELACIONES ECONOMICAS EXTERIORES DE LA URSS

V.N. BOURMISTROV
Deputy Minister

T.V. TEODOROVICH
Head, Directorate General
of External Economic Policy

I.V. KAZAKOV
Director, Raw Materials Department
Market Research Institute

OTRAS ORGANIZACIONES DE LA URSS

V.V. MAKHARADZE
General Director of the Joint Venture "Interferma"
Member of the Board of Association of Joint Venture
International Unions and Organizations of the USSR

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE
COMERCIO Y DESARROLLO (UNCTAD)

Kenneth K.S. DADZIE
Secretary-General of UNCTAD

Carlos FORTIN
Deputy to the Secretary-General of UNCTAD
Director, Commodities Division, and Chairman of the Round Table

Colin R. GREENHILL
Deputy Director
Commodities Division

Abdelaziz MEGZARI
Chief, Minerals and Metals Branch
Commodities Division

Janet FAROOQ
Officer-in-Charge
Diversification, Processing, Marketing and Distribution Section
Commodities Division

Alexei MOJAROV
Economic Affairs Officer
Commodities Division

Ana Maria SIMOES
Secretary
Commodities Division

Anexo II

DECLARACION INAUGURAL DEL SECRETARIO GENERAL DE LA UNCTAD

Excelencias, señoras y señores:

Les doy la bienvenida a esta Mesa Redonda sobre Políticas Internacionales de Productos Básicos que se celebra a bordo del crucero "Serguei Esenin", al mismo tiempo que les agradezco que hayan aceptado a título personal nuestra invitación a participar en la reunión. Agradecemos mucho el sacrificio que han tenido que hacer para encontrar un hueco en su nutrida agenda a fin de asistir a esta Mesa Redonda. Esto constituye una clara indicación de la seriedad con que todos abordamos el tema de la política de productos básicos y de la necesidad de un debate abierto y franco acerca de esta cuestión por parte de la comunidad internacional.

1. Expresiones de agradecimiento

Antes de entrar en el fondo de las cuestiones, expreso nuestro profundo agradecimiento al Gobierno de la Unión Soviética y en particular al Ministerio de Relaciones Económicas Exteriores por haber patrocinado esta Mesa Redonda a modo de contribución a la preparación del octavo período de sesiones de la UNCTAD, que se celebrará en Cartagena de Indias (Colombia) del 8 al 25 de febrero de 1992. También doy las gracias al Sr. Vakhtang V. Makharadze, Director General de Interferma, por el apoyo logístico que la empresa mixta que dirige aporta a esta Mesa Redonda. Deseo mencionar que la empresa del Sr. Makharadze es la primera empresa mixta establecida por la Unión Soviética con la Europa occidental. Esta empresa participa activamente en la producción y elaboración de productos básicos en la URSS, incluida la venta de pan de centeno a los Estados Unidos. También doy las gracias al Sr. Hartantyo, Director Gerente del Fondo Común de Productos Básicos y a los representantes de las organizaciones de dichos productos que participan en la presente reunión.

2. Situación de los productos básicos

Todos nuestros países son exportadores, importadores, productores y consumidores de productos básicos. Ningún país es autosuficiente en toda la variedad de productos básicos y por consiguiente el tema de esos productos constituye un buen ejemplo de la interdependencia de los países. Por ejemplo, la mayoría de los países exportadores de petróleo dependen de las importaciones de alimentos, mientras que, contrariamente, la mayoría de los países que exportan alimentos dependen de las importaciones de petróleo.

La característica dominante del decenio de 1980 ha sido la presencia de unos precios reales muy bajos de los productos básicos habida cuenta de sus niveles históricos, lo que ha perjudicado a todos los productores. Para los países en desarrollo dependientes de los productos básicos las consecuencias de la caída de sus precios han sido extremadamente graves y comparables con el aumento de su carga del servicio de la deuda. En realidad, la obtención de los recursos adicionales que se necesitan para su desarrollo depende grandemente del mejoramiento sustancial de los ingresos de exportación que obtienen mediante sus productos básicos. Sorprendentemente, mientras que el

problema de la deuda se ha debatido ampliamente y se han buscado soluciones, la comunidad internacional no ha prestado una atención comparable al problema fundamental, a saber, el bajo precio de los productos básicos.

La crisis de los productos básicos afecta prácticamente a todos esos productos. Las políticas que suponen la subvención de la producción así como de las exportaciones, en particular en los países desarrollados, la ampliación de la variedad de productos básicos producidos en los países en desarrollo más adelantados, las mejoras de la productividad, y en algunos casos la contracción de la demanda de importaciones como consecuencia del aumento de la producción interna de productos similares o competidores, han conducido a una presión sostenida que ha hecho que la oferta superase a la demanda incluso cuando los precios de los productos básicos seguían bajando.

La solución de la crisis de los productos básicos requiere políticas firmes tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo pero el éxito de estas políticas depende decisivamente de su compatibilidad y coherencia, lo que a nuestro juicio sólo puede conseguirse en el contexto de una política internacional de productos básicos. Este es el reto que se plantea en el actual decenio. El creciente reconocimiento de la complejidad cada vez mayor de la economía internacional de productos básicos y de las nuevas dimensiones de la problemática de dichos productos es muy posible que constituya un aliento positivo para alcanzar esa meta.

Existen complejidades tanto en el sector de la demanda como en el de la oferta. La demanda de materias primas se ve afectada por la tendencia a largo plazo a la disminución relativa del consumo de productos básicos por unidad de producto en los países industrializados, así como por la variación de los gustos y de las estructuras de edad de las poblaciones. Con respecto a la oferta de productos básicos, la tendencia a aumentar la producción independientemente de la situación del mercado se ve influida por las políticas oficiales concretas aplicadas a los diversos productos, por las innovaciones tecnológicas, por la incapacidad de los proveedores tradicionales de reducir la producción cuando se incorporan a ella recién llegados que tienen costos más bajos, y por la adopción de políticas macroeconómicas, sobre todo por parte de gobiernos de países muy endeudados, que intentan aumentar los ingresos de exportación frente a las presiones del servicio de la deuda. Otra complejidad se refiere a los actores presentes en la economía internacional de productos básicos. Se registra una creciente concentración de poder adquisitivo en un número cada vez más pequeño de empresas -incluidas las transnacionales- como consecuencia de absorciones y fusiones, lo que ha conducido a mercados de creciente oligopsonio en una situación en la que hay cada vez más proveedores. Además, los mercados a plazo y de opciones de productos básicos se consideran cada vez más como parte de una red financiera internacional que abarca los mercados de acciones, obligaciones y monetarios que son atravesados por las inversiones y los fondos especulativos.

Las nuevas dimensiones de la problemática de los productos básicos ofrecen por una parte oportunidades que si se realizaran permitirían mejorar la situación de dichos productos. Se trata, entre otras cosas, de la demanda potencial de productos básicos en los países en desarrollo y en las agrupaciones comerciales en ampliación, especialmente Europa en el contexto de los cambios económicos y sociales que se producen en la Europa central

y oriental. Otra nueva dimensión se refiere a las consideraciones ambientales. Los productos básicos son el elemento fundamental de prácticamente todas las cuestiones relacionadas con el medio ambiente. La producción, explotación y elaboración de productos básicos, ya sean de origen agrícola o mineral, tienen efectos sobre el medio ambiente, aunque no necesariamente perjudiciales. El interés por los productos naturales ecológicamente favorables debería facilitar nuevas oportunidades para los productos básicos. Los gobiernos y los pueblos del Norte y del Sur reconocen la necesidad de prestar creciente atención a los factores del medio ambiente con el fin de garantizar la posibilidad de sostener el desarrollo. En el Norte se trata de restaurar el medio ambiente al mismo tiempo que se adaptan los estilos de vida y las actividades productivas. En cambio, en el Sur se trata de erradicar la pobreza, producir más alimentos, aumentar el empleo y las exportaciones y al mismo tiempo conservar y proteger el medio ambiente y el equilibrio ecológico. Todos estos elementos deben tenerse en cuenta en la formulación de la política internacional de productos básicos.

3. Necesidad de una política internacional de productos básicos

Al estudiar las consecuencias de esas complejidades y de las nuevas dimensiones, la comunidad internacional debería aprovechar la oportunidad que brinda la octava UNCTAD para poner en marcha la elaboración de una política internacional de productos básicos que proporcione soluciones duraderas para los problemas relacionados con esos productos y aumente las perspectivas de desarrollo de los países del Tercer Mundo.

La comunidad internacional ha establecido en líneas generales los objetivos fundamentales de una política internacional de productos básicos, a saber, el logro de condiciones estables en el comercio internacional de esos productos a niveles de precios que sean remunerativos para los productores y equitativos para los consumidores, el fomento del equilibrio entre la oferta y la demanda, el aumento de la productividad y de los ingresos de exportación, en especial de los países en desarrollo, el logro de una máxima eficiencia general y un máximo sostenimiento del desarrollo en la utilización de los recursos, el cese e inversión del proteccionismo y la eliminación de las perturbaciones que afectan al comercio, y el mejoramiento de la capacidad de los países en desarrollo para gestionar su dependencia de los productos básicos, sobre todo mediante la diversificación. La mayoría de estos objetivos figura en la resolución 93 (IV) de la Conferencia, relativa al Programa Integrado de Productos Básicos, que reiteró la séptima UNCTAD, y en los principios generales que rigen la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales. No obstante, la concreción de esos objetivos fundamentales en medidas y acciones aplicables ha sido esporádica y no se ha elaborado ninguna política internacional clara sobre los productos básicos.

Además, las medidas y acciones adoptadas a nivel nacional por importantes agentes de la esfera de los productos básicos, que en cierto sentido han llenado ese vacío, resultan en muchos casos incompatibles con esos objetivos.

Las prioridades inmediatas que, al parecer, los gobiernos deberían tener en cuenta en el contexto de la elaboración de una política internacional de productos básicos son las siguientes:

- A. Equilibrar la oferta y la demanda de los diversos productos básicos, a mejores niveles de precios reales;
- B. Conseguir una contribución óptima del sector de los productos básicos al desarrollo; y
- C. Garantizar una firme gestión de los recursos naturales en un desarrollo sostenible, utilizando plenamente las posibilidades que ofrece el sector de los productos básicos.

Estas prioridades requieren una mayor cooperación entre productores y consumidores, entre los propios productores y entre las instituciones internacionales para proporcionar el apoyo necesario.

4. Finalidades de la reunión de la Mesa Redonda

El propósito de la presente Mesa Redonda es alentar nuevas ideas acerca de cómo lograr la máxima contribución del sector de los productos básicos al crecimiento y el desarrollo, teniendo en cuenta los importantes cambios que se están registrando actualmente y que seguirán registrándose durante el decenio de 1990.

A este respecto hemos destacado las cinco cuestiones siguientes que consideramos deben tenerse en cuenta:

- A. ¿Cabe seguir considerando que los productos básicos son el motor del crecimiento?
- B. ¿Qué efectos tendrá para los productos básicos una mayor conciencia de las cuestiones ambientales y sanitarias?
- C. ¿Puede la tecnología aportar una solución a los problemas del sector de los productos básicos?
- D. ¿Cómo crear un entorno habilitador que aliente la contribución del sector de los productos básicos al desarrollo? y
- E. ¿Cómo mejorar el equilibrio entre la oferta y la demanda mundiales de productos básicos?

Además, con respecto a cada una de estas cuestiones, tenemos ante nosotros ponencias de cinco de los destacados expertos aquí presentes. Les pedimos expresamente que preparasen ponencias provocativas en vez de limitarse a formular una amplia exposición de las cuestiones de que se trata. Estoy seguro de que la presentación de esas ponencias planteará de manera muy directa las preguntas a las que tenemos que responder.

Se ha demostrado que las soluciones en la esfera de los productos básicos son difíciles de encontrar y de realizar. Las políticas internas únicamente, independientemente de lo bien fundadas que estén, no pueden proporcionar todas esas soluciones, las cuales requieren ante todo el apoyo de políticas coherentes entre los países. Esta coherencia puede conseguirse poniendo mayor confianza que en el pasado en las fuerzas de mercado, pero esto no evita la

necesidad de una política internacional de productos básicos completada mediante políticas nacionales concretas. De hecho, las políticas internacionales y nacionales sobre los productos básicos pueden requerir una función creciente de los gobiernos en determinados sectores, sobre todo con respecto a las cuestiones del medio ambiente y de la seguridad alimentaria.

La actual inexistencia de una política internacional clara sobre productos básicos perjudica la capacidad de las instituciones internacionales de responder de manera coherente a la crisis de esos productos y en particular a los problemas con que se enfrentan los países que dependen de ellos, especialmente los países en desarrollo. En algunos casos, la asistencia y el asesoramiento pueden incluso agravar en vez de resolver los problemas en materia de productos básicos, y la propia crisis. La octava UNCTAD proporciona una ocasión oportuna para que los gobiernos aborden seriamente la cuestión de los productos básicos. Desearíamos que la presente reunión constituyera un estímulo, tanto para los gobiernos como para la secretaría en la preparación de la Conferencia.

Anexo III

LA URSS EN EL MERCADO MUNDIAL DE PRODUCTOS BASICOS:
PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS

Exposición de Igor KAZAKOV, Director del Departamento de Materias
Primas del Instituto de Estudio de Mercados, Ministerio de
Relaciones Económicas Exteriores de la URSS

El progreso científico y tecnológico en el umbral del próximo siglo entraña una mayor necesidad de bienes para la actividad productiva. La estructura de esos bienes, las materias primas minerales no renovables, en particular los combustibles, fósiles, predetermina el proceso de crecimiento de la economía mundial, cuyo desarrollo armónico es imposible sin un consumo adecuado de productos agrícolas y forestales "simples", renovables anualmente, y sobre todo de alimentos, para los 5.000 millones de personas que habitan hoy el planeta Tierra. Dentro del sistema de valores universales, la economía mundial de los productos básicos desempeña la función fundamental de contribuir al crecimiento en su calidad de patrimonio común de la sociedad mundial de Estados soberanos.

En la economía mundial, el sector de los productos básicos minerales está profundamente relacionado con la división internacional del trabajo. Se han formado enormes corrientes de exportación e importación de materias primas y de combustibles, transformados en productos manufacturados y semimanufacturados de importancia industrial y de uso ordinario. Se ha perfeccionado el funcionamiento del mercado mundial de materias primas y de combustibles cuya variedad de productos es cada vez mayor y cuyos parámetros físicos y económicos son extraordinariamente amplios. Por esto, el comercio exterior de combustibles y materias primas tiene gran importancia para resolver los problemas estructurales mundiales, tales como superar el atraso energético, alimentario, comercial y ecológico de los países en desarrollo, de los países que fueron socialistas y de los países que siguen siéndolo. Esto hace que la división internacional del trabajo en el sector mundial de los productos básicos sea un objetivo fundamental de las relaciones interestatales entre, por una parte, los propietarios soberanos de los recursos naturales y, por otra, múltiples sujetos de derecho internacional interesados en las distintas fases del tráfico comercial y del consumo final, dentro del proceso de reproducción del capital.

Por ello, en la economía mundial se impone utilizar de manera óptima los recursos de materias primas y combustibles fósiles, así como los recursos renovables agrícolas y forestales (de que dispone la civilización moderna), a fin de satisfacer la demanda, tanto de alimentos y energía como de materias para el trabajo industrial de una población en aumento, pero evitando la degradación ecológica del planeta. El meollo del actual problema de los productos básicos estriba en la contradicción dialéctica entre el crecimiento de las necesidades mundiales de materias primas y combustibles y las posibilidades de satisfacerlas efectivamente en las condiciones socioeconómicas de producción y consumo reinantes en la economía mundial.

El sector de los productos básicos minerales de la Unión Soviética, que es el mayor del mundo, ejerce un importante influjo en la coyuntura del mercado mundial de combustibles y materias primas, en la formación de los valores y precios internacionales, y en los beneficios de exportadores e importadores de productos básicos. Precisamente en este sector mundial de productos se concentra de momento nuestra interacción económica con el exterior por medio de un importante volumen de exportaciones de minerales, y también por la necesidad de utilizar la cooperación industrial y el capital extranjero para "mejorar" los recursos fósiles, transformándolos en productos de mayor calidad y más competitivos con miras a la sustitución de importaciones y al mercado mundial. El actual potencial exportador de la URSS depende directamente de la riqueza natural del país. Las reservas minerales descubiertas y proyectadas, según los geólogos, se valoran en 119 billones de rublos (a precios al por mayor de 1990), incluidos 19,1 billones de rublos de reservas confirmadas de combustibles y otros minerales, "listos" como mercancías para el mercado interno e internacional.

No es casual que a fines de los años ochenta, en la escala de la extracción mundial de materias primas, la Unión Soviética (aún no afectada por la crisis general de los años noventa) ocupara, según los datos disponibles, el primer lugar en la producción de petróleo y gas natural, minerales de hierro y de manganeso, acero, sales potásicas, amoníaco, madera industrial y madera aserrada; el segundo lugar en la extracción de diamantes de joyería, fosfatos y mineral para la producción de plomo, zinc, níquel y cromo, así como en la producción de oro, aluminio, azufre, productos de petróleo, gas natural licuado y cemento; el tercer lugar en la producción de carbón y sal común, y el cuarto en la de mineral de cobre, plata y diamantes naturales. Todo esto determina las capacidades "naturales" de exportación del país, "estimuladas" por sus mayores necesidades de importación que, a menudo, desgraciadamente, son desfavorables desde el punto de vista económico (por ejemplo, a causa de la importación masiva de cereales y carne, aceites de origen animal y medicamentos, jabón y otros artículos de consumo).

En algunos casos las exportaciones e importaciones de la URSS en el comercio mundial de productos básicos alcanzaron en los últimos años un nivel considerable. Así, la parte de la Unión Soviética en las exportaciones mundiales de madera, petróleo, gas, carbón y cobre, según estimaciones, ascendió al 10%, en las de oro, diamantes y aluminio, al 20-25%, en las de platino al 10-20%, en las de níquel y paladio al 30-40%, y en las de amoníaco y urea al 40-50%. A la vez, es importante la participación de la Unión Soviética en las importaciones mundiales de cereales y varios otros productos alimenticios, productos laminados (chapa fina laminada en frío, hojalata blanca, tubos para petróleo y gas de diámetro grande, aceros especiales y aleaciones), productos químicos (plásticos y ácido superfosfórico) y medicamentos, bauxita y alúmina.

Por otra parte, la exportación masiva por la Unión Soviética de una gama relativamente pequeña de combustibles y materias primas se convirtió al mismo tiempo en su "talón de Aquiles", sumamente vulnerable a las fluctuaciones del mercado mundial de esos productos que caracterizaron los decenios de 1970 y 1980. Así, en el período comprendido entre 1986 y 1990 las "pérdidas" resultantes para la URSS de la baja de los precios tan sólo en el mercado mundial del petróleo se estiman en 40.000 millones de dólares. Además, la

dependencia respecto de los productos básicos inherente a las exportaciones soviéticas adquirió carácter estructural a causa de los "gastos" de un sistema de economía dirigida por decreto y militarizado, de dimensiones considerables y con un modelo extensivo de desarrollo, poco sensible al progreso científicotécnico, dado el clima de dogmatismo y enfrentamiento ideológicos y de autarquía económica existente hasta 1985. De ahí proviene la ineficacia de un mecanismo económico, que reprodujo durante muchos años una estructura muy imperfecta de las exportaciones de productos básicos, la cual agrava la crisis ecológica resultante de la explotación de los recursos naturales de la URSS.

En 1989, del valor total de exportaciones de la URSS, que fue de 68.300 millones de rublos, la parte correspondiente a los combustibles, los minerales, los metales y los productos químicos ascendió al 52% y la de las materias primas renovables y los productos de su elaboración al 6%, mientras que la de maquinaria y equipo alcanzó el 16%. Al mismo tiempo, en las importaciones la parte correspondiente a estos productos fue del 38,5%, mientras que la de los productos alimenticios y de las materias primas para su producción se elevó al 16,6%, la de los productos industriales de consumo al 14,4%, y la de materias primas textiles y productos semielaborados al 1,6%. A raíz de la crisis de 1990, las exportaciones de la Unión Soviética se redujeron a 60.800 millones de rublos, habiendo aumentado al 40,5% la parte correspondiente a los combustibles y la energía eléctrica, frente al 39,9% en 1989 (en adelante figuran entre paréntesis las cifras de 1989). El porcentaje correspondiente a los minerales y concentrados, metales y artículos fabricados con metales aumentó al 11,3% (10,5%), el de los productos químicos, abonos y caucho al 4,6% (4%), el de los productos de madera y de celulosa y papel al 3,7% (3,5%), y el de los productos alimenticios y materias primas para su producción al 2% (1,6%), mientras que la parte de las materias primas textiles y productos semielaborados bajó al 1,2% (1,6%). Al mismo tiempo, las exportaciones, por ejemplo de rubros tan importantes como la madera en bruto, aumentaron hasta llegar casi a 21 millones de m³, por valor de 702 millones de rublos, las de abonos nitrogenados y potásicos aumentaron, respectivamente, a 7,2 y 5,5 millones de Tm, aunque en los últimos años los ingresos obtenidos por estas exportaciones disminuyeron, respectivamente, a 485 y 296 millones de rublos. Del mismo modo, los ingresos obtenidos de la exportación de 5,1 millones de Tm de urea bajaron a 372 millones de rublos.

Pero la cuestión no reside sólo en la magnitud de las exportaciones de combustibles y productos básicos de la Unión Soviética, ya que otros países también exportan materias primas -los Estados Unidos, el Canadá, Australia y Sudáfrica- sino en que prácticamente no se está desarrollando la exportación de maquinaria y equipo, cuya baja competitividad no satisface siquiera las crecientes necesidades tecnológicas del mercado interno. La producción nacional no satisface ni con mucho la demanda del sector de fabricación de maquinaria, en dinámica expansión. A pesar del "plan quinquenal de la calidad" y de los enormes programas de inversiones en la fabricación de maquinaria, el desarrollo del país es prácticamente imposible sin la importación masiva de tecnología y maquinaria.

Además, la necesidad acrecentada de atender al servicio de la ingente deuda externa del país hizo que en 1990 las importaciones de la URSS se redujeran a 70.700 millones de rublos. Al mismo tiempo, en la estructura de las importaciones aumentó al 44,8% la parte de la maquinaria, el equipo y los medios de transporte y al 17,7% la de los productos industriales de consumo, pero la parte correspondiente a los productos alimenticios y las materias primas para su producción se redujo al 15,8%, la de minerales y concentrados, metales y artículos fabricados con metales al 5,1%, la de productos químicos al 4,1%, la de productos de papel y madera al 4,5% y la de materias primas textiles y productos semifabricados al 1,1%. A la vez, incluso habiéndose reducido las importaciones de fibras textiles -de 104.000 a 102.000 Tm- su valor aumentó, a 105,6 millones de rublos, aunque, por ejemplo, la importación de yute llegó casi a triplicarse (alcanzando 33.100 Tm y un valor de 10,4 millones de rublos) y la de té subió a 255.500 Tm. Aumentaron también las compras de caucho natural, que ascendieron a casi 153.000 Tm, así como las de medicamentos (por valor de 2.300 millones de rublos).

Sin embargo, debido a la progresiva escasez de divisas, disminuyeron las importaciones de diversos productos básicos, inclusive productos sumamente importantes, por ejemplo, maíz, azúcar y café (de 113.000 a 58.400 Tm) y cacao en grano (de 179.000 a 104.000 Tm).

Además, en el segundo semestre de 1990 la favorable coyuntura mundial para los exportadores de productos de petróleo no fue aprovechada por la Unión Soviética, cuya profunda crisis política y económica la llevó a reducir, en particular, la extracción de petróleo (y de condensado de gas) a 570 millones de Tm, en tanto que sus exportaciones bajaron a 108,6 millones de Tm (incluido el petróleo de reexportación) cuyo valor fue de 10.700 millones de rublos. Las exportaciones de productos derivados del petróleo descendieron a 50 millones de Tm, que representaron un valor de 5.100 millones de rublos; a causa de las huelgas también disminuyó el suministro de hulla al extranjero, que fue de 35,4 millones de Tm por un valor total de 1.100 millones de rublos, y la exportación de energía eléctrica se redujo a 36.300 millones de kilovatios-hora, alcanzando un valor de 1.040 millones de rublos. Además, el país no logró compensar la disminución de esos ingresos en divisas con el crecimiento de las exportaciones de gas natural, que llegaron a 109.000 millones de m³, por un valor aproximado de 6.500 millones de rublos.

Es significativo que el proceso de disolución del CAME, así como el insuficiente suministro de petróleo por el Iraq durante la guerra condujeran en la URSS a cierta reorientación de las exportaciones de productos de petróleo hacia el mercado de los países desarrollados, donde se vendieron 53,3 millones de Tm de petróleo (5.300 millones de rublos) y 36,5 millones de Tm de productos de petróleo (3.300 millones de rublos) frente a 40,2 millones de Tm (4.000 millones de rublos) y 7,3 millones de Tm (1.100 millones de rublos), respectivamente, en los países del CAME. Asimismo, se suministró a estos últimos 46.100 millones de m³ de gas natural (3.350 millones de rublos), y a los países desarrollados de economía de mercado 59.600 millones de m³ (unos 3.000 millones de rublos). Mediante acuerdos de trueque se exportaron 700.000 Tm de petróleo, 3,3 millones de Tm de productos derivados del petróleo y 1,7 millones de Tm de carbón. En total, en 1990, la disminución de las exportaciones de productos derivados del

petróleo llegó a 44 millones de Tm. A principios de año el Gobierno había establecido que, hasta alcanzar una exportación de 98 millones de Tm de petróleo se deduciría a las empresas extractivas el 5% de los ingresos de divisas, por los siguientes 19 millones de Tm el 10% y por cada 8 millones de Tm sucesivos el 20%. Pero el déficit de productos derivados del petróleo en el país, que se acentuó bruscamente, hizo necesario importar más de un millón de Tm de gasolina de automóvil.

También en 1991 la situación de la exportación de petróleo y gas está tomando un cariz que es difícil predecir. El Estado ha hecho pedidos para exportar 61 millones de Tm de petróleo (con una tasa de deducción de divisas del 60%); además, por 12,5 millones de Tm adicionales de exportación la tasa aumentará al 70% de los ingresos totales obtenidos por esa cantidad. Para los productos derivados del petróleo la tasa se ha fijado en el 35%, mientras que se propone que el nivel de esas exportaciones se reduzca a 30-35 millones de Tm (aceite combustible, 19 millones de Tm, combustible de motor diesel, 17 millones de Tm, gasolina de automóvil 1,7 millones de Tm).

El análisis del potencial de exportación de materias primas de la URSS muestra que en 1990 se suministró al extranjero una parte importante del volumen extraído o producido de combustibles y materias primas (la participación se expresa en porcentaje, y las cifras correspondientes a 1989 van entre paréntesis): petróleo - 17,7 (21), combustible para motor diesel - 17,2 (18,6), aceite combustible - 12,1 (13,8), gas natural - 14,5 (12,7), mineral de hierro - 10,5 (12,2), mineral de cromo - 15,9 (19,7), productos laminados de metales ferrosos - 6,4 (7,2), abonos potásicos - 27,5 (28,8), abonos nitrogenados - 17,1 (19), madera industrial - 7 (6,5), madera aserrada - 7 (7,9), madera contrachapada - 10,9 (13,7).

Mediante las importaciones, en 1990 se logró cubrir el consumo de productos básicos y alimenticios en las siguientes proporciones (en porcentaje del consumo total expresado en volumen y con las cifras correspondientes a 1989 entre paréntesis): cereales (excepto sin descascarillar), 13,2 (15,5), en particular maíz, 46,6 (40,4); té, 41,1 (35) - del cual 29,2 (26,9) procedente de los países en desarrollo; medicamentos, 30,1 (28,2) - 3,2 (2,8) procedente de los países en desarrollo; jabón, 25,8 (18,5) - 16,7 (11,1) procedente de los países en desarrollo; tabaco en bruto, 12,6 (13,3) - 6,1 (3,9) procedente de los países en desarrollo; aceites vegetales, 14 (25,6) - 11,9 (21,7) procedente de los países en desarrollo; aceite de origen animal, 14,3 (12,6); carne, 8,6 (5,1); plaguicidas e insecticidas, 23,1 (26,7); sosa calcinada, 13,3 (10,4); sosa cáustica, 6,6 (7); tubos de acero, 8,3 (14,7), en particular para oleoductos, 10,6 (17,8) - 2,5 (3), procedente de los países en desarrollo; y productos laminados de metales ferrosos, 2,6 (3,6) - 0,1 (0,1) - procedente de los países en desarrollo.

Es indudable que los ingresos obtenidos de las exportaciones de combustibles y productos básicos tradicionales distan mucho de compensar plenamente el rápido aumento de las necesidades de productos básicos de importación registrado durante la crisis por la economía nacional de la URSS y sus sectores de las repúblicas y regiones -incluido el abastecimiento alimenticio de importancia vital- ni siquiera gracias al extraordinario aumento de las exportaciones de aluminio, cobre, níquel y otros metales no

ferrosos, metales raros y preciosos, diamantes, mineral de uranio y sin elaborar e isótopos. La reconversión del sector de la defensa permite abastecer gradualmente el sector de materias primas de exportación con los recursos "sobrantes", así como con materiales de ingeniería modernos, incluso de composición compleja.

Además, la estructura de las mercancías que componen las exportaciones soviéticas de energía primaria, metales, productos químicos y productos de tecnología forestal sigue siendo poco avanzada debido al bajo grado de elaboración de las materias primas, lo cual explica la poca importancia de los productos con un notable valor agregado. Además, incluso la calidad de las materias primas homogéneas exportadas suele ser inferior a la de mercancías análogas normalizadas del comercio mundial, y la consiguiente falta de competitividad conduce a una considerable pérdida de divisas.

Sólo aprovechando las ventajas que ofrece la división internacional del trabajo en el sector de los minerales y las materias primas y mediante la importación de capital será posible desarrollar un proceso de mercado que permita la transformación masiva de los niveles tecnológicos superiores de la economía soviética a fin de lograr una amplia participación en el mercado mundial con una técnica y tecnología competitivas y una producción y una gama de servicios de alto contenido científico. Así se resolverá el problema que suponen los combustibles y productos básicos para el desarrollo de las relaciones económicas exteriores. La tarea estratégica de su mejoramiento guarda relación ante todo con el vigoroso potencial de los sectores básicos de la economía, el cual permitirá superar progresivamente la dependencia respecto de las materias primas de exportación aumentando la producción manufacturera por medio de una completa y avanzada elaboración de los combustibles y las materias primas. De este modo se resolverá también otro aspecto del problema de las materias primas de la URSS: el desarrollo de productos sumamente tecnológicos y competitivos que sustituyan a las importaciones.

Sin embargo, esto no significa que las necesidades de importación de diversos productos básicos deficitarios, cuya extracción o producción en cantidad suficiente no se alcanza con las reservas geológicas (estaño, bauxita, etc.) o a causa de las condiciones climáticas (caucho, yute, café y cacao, algunos aceites vegetales), no se atiendan cada vez más, una vez estabilizada la economía, incluso con importaciones procedentes de los países en desarrollo. Aun en el crítico año de 1990 el valor total de las importaciones de la URSS, en particular de productos alimenticios tropicales, ascendió a 859 millones de rublos. De esta suma el 49% correspondió al té, el 18% a los aceites comestibles vegetales, el 17% al café y el 8% al cacao y el azúcar. El mayor proveedor de té y café de la Unión Soviética es la India: 126.000 Tm de té y 49.000 Tm de café, lo que representa más del 50% de las importaciones totales de esas mercancías. Los principales países en desarrollo proveedores de azúcar sin refinar en 1990 fueron el Brasil y Tailandia, con respectivamente el 50% (124.000 Tm) y el 35% (86.000 Tm) aunque estas cifras representan en total el 3 y el 2% de las importaciones soviéticas de azúcar. Más de la mitad de las importaciones de cacao proceden de Côte d'Ivoire, seguida por Ghana (25%), Brasil (10%) y Nigeria. La URSS importa aceites vegetales de origen tropical de Indonesia, Malasia y Filipinas (en total el 32% de las importaciones). Además, se importaron aceites de girasol, soja y lino de la Argentina y el Brasil (38% de las importaciones totales de aceites vegetales). En 1990 la URSS importó 126.000 m³ de

maderas preciosas en bruto del Congo, Camerún y Côte d'Ivoire, cerca de 55.000 Tm de fibras de algodón (procedentes de la República Popular de China, Egipto, Siria y Afganistán) y más de 33.000 Tm de yute (de las cuales cerca de 25.000 Tm procedían de Bangladesh).

Tanto en su calidad de exportador de combustibles y de productos básicos como de gran importador de algunos de estos productos, la URSS está sumamente interesada en la estabilización del mercado mundial a fin de que las fluctuaciones no perjudiquen gravemente a productores y exportadores. Esta posición con frecuencia coincide con la aspiración de mantener relaciones comerciales estables con los países en desarrollo en el marco del sector mundial de los productos básicos, máxime cuando la deuda exterior de 1,3 billones de dólares se ha convertido en una pesada carga para el "Tercer Mundo" lo que, por ejemplo, a fines del decenio de 1980 obligó a países de Africa y América Latina a asignar al servicio de la deuda externa un tercio y casi la mitad, respectivamente, de sus ingresos de exportación, y prácticamente la totalidad de los ingresos procedentes de la exportación de materias primas, excluidos los combustibles. Según estimaciones de la ONUDI, la participación de los países en desarrollo en la elaboración de las materias primas (excepto el petróleo) producidas en sus territorios no está aumentando y constituye sólo el 30%.

Por ello el problema de "acumulación" de divisas en el sector de las materias primas, propio de diversos países en desarrollo, también se plantea en la URSS. La cuestión consiste en aprovechar al máximo las posibilidades del sector de materias primas de la economía nacional para contribuir a la reforma estructural y el desarrollo, y en saber qué factores permiten ampliar el acceso a las técnicas modernas de elaboración de materias primas, alentar su importación e introducción y diversificar la economía, entre otras cosas para una mayor autonomía económica y la sustitución de las importaciones.

Pero para alcanzar estos objetivos estratégicos es necesario un entorno económico mundial propicio, con un funcionamiento normal de los mercados mundiales y condiciones estables y previsibles del comercio internacional de productos básicos. De este modo se dará un nuevo impulso a la positiva evolución registrada en la UNCTAD en cuanto a la aplicación del "Programa Integrado para los Productos Básicos", en particular en el marco de la Segunda Cuenta del Fondo Común.

La política de apoyo de la URSS a los países en desarrollo sigue siendo un factor importante de la reestructuración de las relaciones económicas internacionales sobre una base equitativa y democrática. Esto no sólo es válido para las negociaciones que se celebran en el marco de las organizaciones económicas internacionales, también es considerable el número de empresas concretas construidas o que se construirán en los países en desarrollo gracias a la asistencia técnica de la URSS. Al 1° de enero de 1991, habían entrado en funcionamiento 3.643 de las 5.124 empresas que se construyen con dicha asistencia, comprendidas las que se realizan en países en desarrollo, a saber, 903 de un total de 1.516. Había en funcionamiento 90 empresas en el sector de la energía eléctrica, 61 en la industria molinera, 46 en la fabricación de maquinaria, 39 en la industria alimentaria, 21 en el sector de la siderurgia, 17 en el de extracción de carbón, 10 en la elaboración de petróleo, 10 en la metalurgia de metales no

ferrosos y la industria ligera, 8 en la industria petroquímica y 101 en la agricultura, 116 en los transportes y 217 en la instrucción pública, la sanidad pública y la cultura. Además, por ejemplo, en Argelia de las 121 empresas que se ha acordado construir, están en funcionamiento 71, de las cuales 27 en el sector industrial; en Angola, 60 y 15, respectivamente; en Afganistán, 233, 124 y 30; en Guinea, 40, 29 y 11; en Egipto, 110, 97 y 38; en la India, 103, 62 y 44; en Iraq, 96, 77 y 40; en el Irán, 122, 93 y 70; en Camboya, 41, 27 y 6; en el Congo, 22, 12 y 2; en Laos, 38, 29 y 7; en Mozambique, 43, 8 y 1; en Nigeria, 10, 3 y 1; en Paquistán, 14, 10 y 4; en Siria, 82, 48 y 22; en Turquía, 15, 12 y 10; y en Etiopía, 10, 9 y 5. En las empresas en funcionamiento en los países en desarrollo construidas con asistencia técnica de la URSS, se extraen 5 millones de Tm de carbón y 13 millones de Tm de mineral de hierro, se elaboran 14 millones de Tm de coque, 16 millones de Tm de fundición, 16 millones de Tm de acero y 13 millones de Tm de laminados de metales ferrosos, se transforman 23 millones de Tm de petróleo y se han establecido centrales eléctricas con una potencia de 11 millones de kilovatios-hora.

Por todo ello, para cobrar la deuda de los créditos otorgados a diversos países en desarrollo, la Unión Soviética también importa parcialmente combustibles y productos básicos, tendencia ésta que puede desarrollarse ulteriormente a medida que la asistencia técnica aumente y evolucione hacia una actividad empresarial conjunta en el sector de los productos básicos con los Estados y compañías extranjeros que mantienen relaciones económicas con la URSS y sus repúblicas federadas.

Un elemento estratégico clave del mejoramiento del comercio soviético exterior de combustibles y productos básicos es la reforma de la formación de precios que elimine gradualmente la "baratura" artificial de las materias primas y los combustibles y aproxime su relación de intercambio y sus precios internos a los parámetros correspondientes del mercado mundial. El efecto económico de este proceso aumentará en la medida en que se combine con la solución del problema de la convertibilidad del rublo.

En la URSS los bajos precios internos de los combustibles y las materias primas aplicados durante decenios en comparación con los precios mundiales falsearon los criterios de eficacia de las exportaciones de dichas mercancías y estimularon ante todo la exportación de materias primas no elaboradas. Por ejemplo, la exportación de 32,2 millones de Tm de mineral de hierro en 1989 supuso 399,6 millones de rublos en valor de exportación, lo cual en precios internos al por mayor representó 414,2 millones de rublos y, teniendo en cuenta los gastos accesorios, dio una eficacia presupuestaria de las exportaciones del 96%. Este indicador alcanzó en otras exportaciones los siguientes porcentajes: helio - 870; petróleo - 331; combustible para motor diesel - 174; aceite combustible - 153; mineral de cromo - 245; fundición de hierro - 86; chatarra de metales ferrosos - 139; productos laminados de metales ferrosos - 160; níquel - 189; aluminio - 140; paladio - 248; y platino - 179; abonos potásicos - 131 y nitrogenados - 67; madera en bruto - 59, madera aserrada - 56, fibra de algodón - 66.

Para los productos básicos importados la eficacia presupuestaria se calcula de manera análoga. Así, por ejemplo, la importación de 1,6 millones de Tm de alúmina en 1989 representó 472,5 millones de rublos en valor de importación, en tanto que según el precio interno al por mayor su valor fue de 273 millones de rublos, lo cual arroja una eficacia presupuestaria del 58%. En particular, para el estaño la eficacia presupuestaria alcanzó el 340%; para el yute, el 732%; para el sisal, el 1.265%; para el trigo, el 136%; para el café, el 707%, para el cacao en grano, el 724%; para el té, el 307%; para el clavo aromático, el 229% y para la pimienta dulce, el 289%.

Si bien todavía en 1990 una tonelada de petróleo soviético se vendía en el mercado mundial a un precio medio de 90 rublos siendo su precio interno al por mayor de 30 rublos, lo cual garantizaba un "superbeneficio" para el presupuesto estatal, en cambio para la importación de muchos tipos de productos básicos se asignaron subvenciones con cargo a esa fuente. Así, una tonelada de tubos de soldadura eléctrica se importó a 829 rublos y el consumidor la recibió por 260 rublos, y para el acero en chapa de construcción los indicadores correspondientes fueron respectivamente de 907 y 378 rublos. Por ello, sólo en 1990 las subvenciones para la compra de productos laminados ascendieron a 1.000 millones de rublos.

Además, el tipo de cambio oficial del rublo frente a las divisas extranjeras dejó de reflejar su poder adquisitivo real y hubo que revisarlo: 1,8 rublos por un dólar, es decir, una triple devaluación. A partir del 1° de enero de 1991, los precios al por mayor de muchos productos básicos se aumentaron entre el 150 y el 200%. Sin embargo, la no convertibilidad del rublo y su progresiva devaluación falsea las proporciones del comercio, tanto en el mercado interno del país como, en mucha mayor medida, en las operaciones de exportación.

El precio de las mercancías ha empezado a formarse sobre la base del valor real en el comercio exterior utilizando el tipo de cambio comercial del rublo. Esto ha creado condiciones más favorables para los exportadores y encarecido las importaciones. Los exportadores de productos básicos han empezado a recibir un superbeneficio que no depende de los resultados de su actividad económica. Así, el valor de exportación de una Tm de petróleo fue de 315 rublos, mientras que su precio al por mayor era de 70 rublos y los precios respectivos de la hulla fueron 82 y 52 rublos, de la madera industrial 97 y 51 rublos y de la madera aserrada 240 y 154 rublos. Aplicando los tipos impositivos a la exportación introducidos en 1991, fijados en porcentajes del valor de las mercancías en el comercio exterior calculado en rublos al tipo de cambio comercial, se grava no todo sino sólo una parte del superbeneficio que las empresas obtienen de las exportaciones. Las cantidades restantes tras el pago de los impuestos acrecientan su beneficio general. En 1991 los tipos que gravan la exportación en las operaciones de comercio exterior se fijaron dentro de los siguientes límites (en porcentajes): petróleo, gasolina y gas - 40; queroseno, aceite, combustible, gasolinas de aviación y combustibles de motor diesel, aceites y lubricantes - 35; minerales de metales ferrosos y no ferrosos - 30; fundición de hierro y piezas de hierro colado y acero en lingotes - 25; productos laminados de metales ferrosos, tubos y artículos metálicos - 20; chatarra y desechos de metales ferrosos, artículos de metales ferrosos - 50; metales no ferrosos y aleaciones de metales no ferrosos, concentrados, productos laminados de metales no ferrosos,

Precios medios al por mayor de los metales básicos no ferrosos en la URSS

Metales	Ministerio de Metalurgia de la URSS		Bolsa de Metales de Londres y "mercado libre" de Europa occidental			
	1990	1991	1990		1991 <u>1/</u>	
	Rublos/Tm	Rublos/Tm	Dólares/Tm	Rublos/Tm	Dólares/Tm	Rublos/Tm
Aluminio	827	1 461	1 640 <u>2/</u>	957	1 516 <u>2/</u>	2 536
Cobre	1 157	1 798	2 670	1 561	2 449	4 097
Níquel	4 154	6 070	8 894 <u>2/</u>	5 199	8 578 <u>2/</u>	14 349
Zinc	820	1 499	1 520	889	1 207	2 019
Plomo	905	1 499	811 <u>2/</u>	474	601 <u>2/</u>	1 005
Magnesio	1 150	1 867	3 594	2 156	3 594	6 012
Antimonio	3 505	4 346	1 702	926	1 725	2 898
Mercurio	24 100	31 280	6 111	3 587	4 384	7 334
Estaño	21 319	50 306	6 200 <u>2/</u>	3 628	5 623 <u>2/</u>	9 406
Cobalto	21 162	35 454	21 935	12 719	35 197	58 878
Cadmio	10 000	11 000	7 366	4 350	6 325	10 580
Selenio	21 000	21 000	11 962	7 005	11 243	18 807
Bismuto	25 000	25 000	7 345	4 315	6 283	10 510
Indio	370 000	370 000	233 000	136 000	233 000	390 000

1/ Según la posición de febrero de 1991.

2/ Cotizaciones de la Bolsa de Metales de Londres.

artículos hechos con estos productos, chatarra y desechos de metales no ferrosos - 45; coque de hulla y minerales no metálicos - 30; hulla y lignito y ferroaleaciones - 5; materiales de construcción - 30; bicromato de sodio, sulfato de níquel, óxidos inorgánicos, protóxidos, peróxidos, acetona, xileno - 35; benceno, estireno, materias primas de hilatura y bisulfuro de carbono - 25; sales orgánicas e inorgánicas, caucho y carbono industrial - 15; abonos potásicos - 10; madera en bruto - 10; madera aserrada - 15; madera contrachapada, papel, cartón y celulosa - 25.

También se introdujo un impuesto a la importación. Así, por ejemplo, el tipo impositivo para la leche en polvo es del 20%, para el tul del 30%, para el té empaquetado del 500% y para los cigarrillos norteamericanos el 1.000%.

Otro elemento más de la reglamentación del comercio exterior estatal es el Decreto Presidencial relativo al procedimiento especial para la utilización de divisas en 1991, en virtud del cual todas las empresas, salvo las mixtas, están obligadas a vender el 40% de sus ingresos en divisas al Banco de Comercio Exterior al tipo de cambio comercial del rublo. Después de esta operación, del resto de los ingresos en divisas las empresas ingresan en sus fondos correspondientes los porcentajes establecidos, mientras que el saldo restante se transfiere al fondo de divisas de la Unión y a los presupuestos locales. Las tasas de aportación a los fondos de divisas varían según las mercancías y el grado de elaboración de la materia prima. En particular, para los derivados del petróleo se ha fijado una tasa del 35%; para el carbón, el 40%; para el gas y la energía eléctrica, el 20%; para los metales ferrosos y no ferrosos, el 30%; y para los productos químicos, el 25%.

Sin embargo, en la reunión ampliada del Consejo de Ministros que se celebró el 15 de mayo de 1991 bajo la presión de los dirigentes de las Repúblicas para examinar el programa gubernamental contra la crisis preparado por el Primer Ministro V. S. Pavlov, el Presidente M. S. Gorbachov declaró: "Mañana mismo firmaré la abrogación del Decreto, pero indíqueme otras fuentes para cubrir la deuda externa". En esa misma reunión se llegó a un acuerdo por el cual la fijación de cupos y la concesión de licencias de exportación son cuestiones que se transfieren sustancialmente a las Repúblicas, exceptuadas de 18 a 20 mercancías. También se propone someter a revisión el Decreto Presidencial sobre prohibición, en 1991, de las operaciones de trueque, sobre todo debido a las fuertes críticas formuladas por el Primer Ministro de la República Federada de Rusia, I. S. Silaev. Los nuevos precios al por mayor de las materias primas y la reglamentación del régimen aduanero y monetario de las corrientes de exportación e importación de materias primas deberían contribuir a economizar recursos y a estimular cambios estructurales en el país. Estos métodos económicos y su ulterior perfeccionamiento facilitarán también la entrada más fluida y completa en la división internacional del trabajo en el sector de minerales y materias primas de una Unión Soviética en vías de reforma hacia la economía de mercado, sobre la base de la propiedad multiestructural y la atracción activa de capital extranjero y de experiencia de gestión empresarial a fin de elevar el bienestar del pueblo y su seguridad económica y ecológica.

Anexo IV

¿CABE SEGUIR CONSIDERANDO QUE LOS PRODUCTOS BÁSICOS SON
EL MOTOR DEL CRECIMIENTO?

Ponencia preparada por Mijail PANKIN, Jefe del Grupo de
Economía Internacional del Departamento Internacional
del Comité Central del PCUS

1. El hecho mismo de que esta cuestión sea debatida en el ámbito de la UNCTAD es muy significativo. Actualmente se tiende cada vez más en todos los países a contemplar muchos fenómenos habituales a la luz de las nuevas realidades. En este sentido, la UNCTAD no puede ser una excepción. En los tres decenios transcurridos desde su creación, se han producido muchos cambios en el mundo, en los países en desarrollo y en la esfera del comercio y el desarrollo. Es precisamente desde este punto de vista que convendría examinar la situación imperante en el sector de los productos básicos de los países en desarrollo, así como el lugar y el papel que corresponden a ese sector en los actuales procesos de crecimiento económico.
2. El sector de los productos básicos, es decir, la agricultura y la industria extractiva (del que se excluye el petróleo), siguió siendo, a lo largo de la mayor parte del siglo XX, el factor fundamental de la vida económica de la mayoría abrumadora de los países en desarrollo. Así, a principios del decenio de 1960 ese sector empleaba a las tres cuartas partes aproximadamente de la fuerza de trabajo, generaba casi la mitad del producto interno bruto y producía más del 50% de los recursos de exportación de tales países. Por otra parte, en esa época también había un grupo de países en desarrollo para los cuales la producción y la exportación de productos básicos desempeñaban un papel relativamente secundario (países exportadores de petróleo, Hong Kong).
3. No es fácil evaluar la contribución aportada por el sector de productos básicos de los países en desarrollo al crecimiento económico durante los decenios transcurridos. Por una parte, es bien sabido que la agricultura, globalmente considerada, seguía siendo invariablemente un sector que se caracterizaba por tasas de crecimiento bajas, aunque, a juzgar por las circunstancias, su sector de exportación se caracterizaba por un dinamismo acentuado. Por otra parte, el desarrollo de la industria, el transporte y el comercio, así como del sector de los servicios en general, es decir, de los sectores dinámicos de la economía de los países en desarrollo, se relacionaba en gran medida con el consumo y la comercialización de productos agrícolas, incluidos los productos básicos, y con la satisfacción de la demanda de bienes y servicios por parte del sector agrícola. La exportación de productos básicos ha contribuido invariablemente a estimular el crecimiento económico. Por lo general, las favorables tasas anuales medias de crecimiento económico coincidían cronológicamente con las altas tasas de crecimiento de las exportaciones de productos básicos (por ejemplo, en el decenio de 1970); en cambio, la ralentización del crecimiento económico solía producirse cuando los ritmos de crecimiento de los productos básicos eran bajos (por ejemplo, en el decenio de 1980).

4. La situación actual de la economía del "Tercer Mundo" pone de manifiesto tal vez que el papel de los productos básicos como motor del crecimiento está perdiendo su carácter universal y que ese papel debe evaluarse actualmente teniendo en cuenta una serie de nuevas circunstancias.

5. Ha aumentado considerablemente el número de países para los que la producción y la exportación de productos básicos no tiene importancia primordial. Se trata ante todo de 20 países exportadores de petróleo y de 7 países exportadores de productos manufacturados. Se podría añadir a ellos unos 10 países en los que la parte correspondiente a la industria de transformación en el PNB es superior al porcentaje global de la agricultura y la industria extractiva, así como un número aproximadamente igual de países para los cuales esa relación es aproximadamente la misma. Por consiguiente, a finales del decenio de 1980 el sector de los productos básicos, no puede considerarse pura y simplemente, por lo que respecta a más de 40 países en desarrollo, como el factor fundamental del desarrollo económico.

6. En las circunstancias actuales, al evaluar la importancia de las exportaciones de productos básicos como factor estimulante del crecimiento, es preciso tener en cuenta que la parte correspondiente a esas exportaciones en las exportaciones globales de los países en desarrollo, con excepción de los países exportadores de petróleo principalmente o de productos industriales, se ha reducido del 81% en 1968 al 49% en 1988.

7. Además, habida cuenta de la onerosísima carga de la deuda externa de los países en desarrollo, la influencia estimulante que la exportación de productos básicos ejerce sobre el crecimiento económico se ha visto menoscabada seriamente, con la consiguiente necesidad de destinar una parte, -en ocasiones la parte del león- de los ingresos en divisas procedentes de las exportaciones de productos básicos para satisfacer la deuda. Ello no puede por menos de reducir el grado de eficacia que ejerce la exportación de productos básicos en los mecanismos de crecimiento de la economía nacional.

8. Aparece un nuevo factor importante, a saber: la importación creciente y cada vez más importante de productos básicos por los países en desarrollo. En 1988 a esos países les correspondió el 20% de las importaciones mundiales de productos básicos, frente al 14% en 1970. Actualmente los países en desarrollo compran en los mercados mundiales tantos productos básicos y alimentos como los Estados Unidos de América y el Japón, conjuntamente considerados. Es más, a fines del decenio de 1980 los desembolsos efectuados por los países en desarrollo en concepto de importación de productos básicos superaron en un 80% los ingresos procedentes de sus exportaciones globales de productos básicos (el 48% en 1968). Parece, pues, que estos países, de exportadores netos de productos básicos, se están convirtiendo en importadores netos de tales productos. A finales del decenio precedente, 51 países en desarrollo eran ya importadores netos de productos básicos (frente a 32 en 1970). En el caso de 12 de esos países, el valor de las importaciones de productos básicos superó en varias veces al de las exportaciones de tales productos (en el decenio de 1970 ello sólo ocurrió en el caso de 5 países); en el caso de 6 países, esa diferencia se cifraba, para cada uno de ellos, en 1.000 millones de dólares y más.

9. Esta tendencia modifica significativamente las ideas acerca de las repercusiones que tiene el factor "productos básicos" en los procesos de crecimiento económico. Desaparece, por ejemplo, el simplismo en lo referente a la política de precios en los mercados mundiales de productos básicos. Tradicionalmente, la subida o la bajada de los precios de los productos básicos se evaluaban en función de los intereses de los países en desarrollo exportadores de productos básicos, tanto si se trataba de fluctuaciones coyunturales de los precios como de su situación a largo plazo. Actualmente, esta idea se antoja insuficiente. También se plantea una cuestión casi equivalente acerca de los intereses de los países en desarrollo que importan productos básicos. Cabe señalar que el aumento general de los precios de los productos básicos constituirá para algunos países en desarrollo un estímulo de crecimiento, mientras que para otros constituirá un freno a dicho crecimiento. Se repite el fenómeno bien conocido del comercio mundial del petróleo.

10. Desde luego, para la gran mayoría de países en desarrollo, ante todo para los 55 países que la UNCTAD considera exportadores de productos básicos principalmente, la economía basada en los productos básicos seguirá siendo, como en el pasado, el factor principal del crecimiento. Sin embargo, también en estos países se registran los progresos a que se hace referencia supra.

Además, los resultados del desarrollo económico de este tipo de países en los decenios precedentes inducen a la reflexión. Según datos del Fondo Monetario Internacional, en los decenios de 1970 y 1980 los países exportadores de productos básicos (la clasificación del FMI coincide en un 60% con la relación de países hecha por la UNCTAD) registraron las tasas de crecimiento del PIB más bajas, el grado de capitalización más bajo y las tasas de inflación más elevadas en comparación con otros grupos de países en desarrollo (países exportadores de petróleo, países exportadores de productos industriales, países exportadores de servicios y beneficiarios de transferencias privadas y países con una base exportadora diversificada).

En otras palabras, hoy por hoy no resulta posible al parecer dar una respuesta inequívoca a la pregunta planteada en el título de la presente comunicación. El proceso de diferenciación de los países en desarrollo reduce cada vez más la posibilidad de hacer generalizaciones universales de cualquier tipo y obliga con mayor frecuencia a emplear términos que, en el mejor de los casos, sólo se aplican a algunos grupos de países.

Evaluación global de los recursos potenciales agrícolas y minerales como requisito indispensable para la elaboración de estrategias del desarrollo

11. Con independencia del papel que en un determinado país en desarrollo puede desempeñar el sector de los productos básicos como factor de crecimiento económico de dicho país, una mayor o menor disponibilidad de recursos de productos básicos aún sigue determinando en gran medida la elección de las variantes del desarrollo que se consignan en las correspondientes estrategias.

12. Por lo que hace a los recursos agrícolas naturales, es particularmente importante considerar la posibilidad de dedicar a la explotación agrícola nuevos terrenos (que, según ciertas estimaciones, pueden representar hasta el 25% de las superficies actualmente cultivables), así como la posibilidad de

hacer frente al creciente déficit de recursos hidráulicos. Por otra parte, al evaluar la base de recursos alimentarios y de productos agrícolas, también adquiere cada vez más importancia la cuestión de identificar las posibilidades que tienen los países en desarrollo para aprovechar los recursos pesqueros de los océanos mundiales y los estanques del interior.

13. En lo que se refiere a los recursos minerales, cabe señalar en primer lugar que la cuestión no está estudiada suficientemente. Según ciertos informes, los levantamientos topográficos abarcan, en el mejor de los casos, el 15 o el 20% del territorio de los países en desarrollo, mientras que los estudios geológicos especiales no abarcan sino unos cuantos puntos porcentuales de ese territorio. Una evaluación más completa de los recursos minerales potenciales se ve obstaculizada por el escaso interés mostrado por los inversores extranjeros. Por ejemplo, en el decenio de 1970 las empresas transnacionales dedicadas a la explotación minera redujeron la envergadura de las prospecciones costosas que realizaban en los países en desarrollo. Así pues, si a principios del decenio de 1960 los principales consorcios mineros de Europa oriental destinaban a los trabajos de prospección en los países en desarrollo hasta el 60% de todos los recursos asignados por ellos con tal fin, a mediados del decenio de 1970 esa proporción quedó reducida al 15%. En el decenio de 1980, aunque por causas distintas, se mantuvo una tendencia similar. Según datos facilitados por el Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales, las inversiones realizadas por estas empresas en el decenio precedente se centraban (hasta el 85% del total) en 18 países en desarrollo, principalmente en los países exportadores de petróleo y de productos industriales. No parece que en el decenio de 1990 vaya a modificarse esa tendencia. Con todo, sin una afluencia equilibrada de capital extranjero a este sector, acompañada de transferencia de tecnología y de conocimientos técnicos, los países en desarrollo no podrán sencillamente realizar los trabajos de prospección de recursos minerales en gran escala y hacer, por ende, una evaluación más completa de tales recursos.

14. Al evaluar los recursos potenciales de productos básicos para elaborar las estrategias del desarrollo, se suele tener en cuenta una doble tarea: el fortalecimiento de la base exportadora y la satisfacción de la demanda interna de productos básicos. Los intereses de la demanda interna suelen prevalecer al evaluar los recursos relacionados con la producción de alimentos. Esa circunstancia difícilmente se modificará en lo sucesivo, si se tiene en cuenta que el problema alimentario sigue siendo grave en gran parte de las regiones del "Tercer Mundo". Por otra parte, la evaluación de los recursos potenciales de productos básicos industriales (agrícolas y minerales) solía vincularse principalmente con la necesidad de fortalecer la base exportadora. Según parece, en lo sucesivo las cosas no serán exactamente así.

Ante todo, aumenta de manera sostenida la demanda de productos básicos por parte de la industria de los propios países en desarrollo. Ello se advierte, en particular, en el aumento de las importaciones de productos básicos efectuadas por estos países, según se señala *supra*. Aumenta gradualmente la parte correspondiente a los países en desarrollo en la producción de materias primas industriales destinadas a su propia industria nacional. Eso es cierto en el caso del algodón, el caucho, las maderas tropicales, los minerales metalíferos, los fosfatos, etc.

Por otra parte, la necesidad de ampliar la base exportadora resulta menos definida de cara al futuro. En los mercados mundiales se mantiene el bajo nivel de precios de los productos básicos heredado del decenio de 1980. En el caso de muchos productos se advierte un exceso de producción constante y un nivel excesivamente oneroso de existencias. La demanda de productos básicos a plazo medio se ve restringida por el estancamiento de la economía de los países occidentales industrialmente desarrollados y por la profunda crisis económica que atraviesan los países de Europa oriental y la Unión Soviética.

15. Uno de los factores que mantiene su vigencia sigue siendo la reducción del consumo de productos naturales por unidad de producto fabricado como resultado del progreso científico y tecnológico, así como la alteración del carácter y el alcance de la demanda de productos básicos debido a los cambios estructurales que se han operado en la industria. Por otra parte, a juicio de la secretaría del UNITAR, las perspectivas a este respecto son actualmente menos desfavorables que hace algún tiempo. Han surgido, en particular, varios factores nuevos (la moda, la composición de la población por edades, los requerimientos por parte de la sanidad pública y el medio ambiente) que, en último término, pueden estimular la demanda de productos naturales en los países industrializados.

16. Por otra parte, la revolución científica y tecnológica avanza a un ritmo cada vez más acelerado y sus repercusiones en la esfera de la producción y en los fundamentos de la vida de la sociedad son cada vez más palpables. En el mundo se tiene una sensación cada vez más aguda de que con el decenio de 1990 se iniciará tal vez la transición hacia una determinada calidad nueva de la civilización mundial. En palabras de Ronald Reagan, la revolución en la esfera de la información nos lleva de una economía de la revolución industrial, limitada por los recursos físicos de la Tierra, a una "economía del pensamiento" hasta ahora desconocida. A este respecto, se emiten ya juicios osados en el sentido de que, en última instancia, la información desplazará y luego sustituirá a los recursos en la esfera de la producción. Existen ejemplos concretos de esa clase. El desarrollo de la biotecnología, la producción de nuevos materiales, etc., actúan en la misma dirección.

A ello hay que añadir la agravación de la amenaza ecológica mundial, lo que obliga a introducir, en particular, rectificaciones fundamentales en las ideas habituales acerca de los límites de la industrialización del tipo tradicional, es decir, lo que afecta directamente a los destinos de la economía basada en los productos básicos.

17. Todo ello complica considerablemente la tarea relacionada con la elaboración de estrategias del desarrollo de los países del "Tercer Mundo" en el decenio de 1990. En particular, se plantea asimismo la cuestión de hasta qué punto está justificado el que esas estrategias se basen en la utilización de cantidades cada vez mayores de materias primas industriales en el proceso de crecimiento económico. Al evaluar los recursos potenciales de productos básicos de los países en desarrollo en el contexto de sus estrategias de desarrollo es preciso tener en cuenta los factores a que se hace referencia supra.

EL PROBLEMA DE LAS OPORTUNIDADES LIMITADAS PARA LA DIVERSIFICACION,
INCLUIDA LA BARRERA QUE REPRESENTAN LAS ESTRUCTURAS DE LA
INDUSTRIA Y EL MERCADO PARA LOS NUEVOS PARTICIPANTES

18. La política de diversificación en sus distintas formas ha adquirido en los países en desarrollo durante los últimos decenios un carácter generalizado e irreversible. Los resultados de la diversificación se manifiestan de manera palpable en los cambios que se han operado tanto en la economía interna de los países en desarrollo como en sus relaciones económicas exteriores.

Así, según datos de la ONUDI, en la segunda mitad del decenio de 1980 (1986) el valor añadido global generado por la industria de transformación de los países en desarrollo representó el 60% aproximadamente del nivel alcanzado por los Estados Unidos de América y fue prácticamente igual al nivel alcanzado por el Japón. A su vez, las estadísticas de la UNCTAD ponen de manifiesto que la parte correspondiente a la producción industrial en las exportaciones de los países en desarrollo (excluidos los combustibles) pasó del 16% en 1965 al 69% en 1987. Según parece, también se desarrollaron en cierto modo los procesos de diversificación horizontal, aunque resulta más difícil evaluar esos procesos a partir de los datos estadísticos disponibles. En cualquier caso, la aparición de nuevos exportadores en los mercados existentes de productos básicos tenía, por lo general, importancia secundaria, aunque en algunos casos (por ejemplo, en el caso del cacao de Malasia) ello provocaba cambios perceptibles en la correlación de fuerzas entre los exportadores.

19. El desarrollo de la diversificación tropieza con numerosos obstáculos. Desde el punto de vista de las oportunidades internas, figuran entre ellos el desarrollo débil de la infraestructura necesaria, la insuficiencia (o sencillamente la ausencia) de personal con las calificaciones requeridas, el atraso tecnológico y la ausencia de tecnologías avanzadas, y el déficit agudo de recursos financieros. En la esfera económica exterior, hay que añadir a eso la transnacionalización del sistema de producción, comercialización y distribución, las barreras que se oponen al comercio de productos básicos elaborados y de manufacturas, y los graves problemas financieros de los países en desarrollo motivados por su endeudamiento exterior.

20. Las dificultades señaladas, con la posible excepción de las consecuencias del endeudamiento y del reciente fenómeno de la transnacionalización, son, en un cierto sentido, tradicionales para los países en desarrollo. Esas dificultades ya eran objeto de preocupación de la UNCTAD en los primeros años de su existencia. Y si, a pesar de ello, los procesos de diversificación transcurrían de manera bastante dinámica, cabe suponer que esas dificultades no constituían obstáculos insuperables en la vía de la diversificación. Desde luego, también a este respecto la situación de los distintos grupos de países era diferente.

Por ejemplo, merecen atención los resultados logrados por los países que optaron por la diversificación "respecto de los productos básicos", es decir, por los nuevos países industrializados, así como por los países que, en sus relaciones con Occidente, se incorporaron a las "actividades supranacionales". La diversificación vertical registró su efecto más palpable en los países con un potencial suficiente del mercado interno, al que se

orienta ante todo la industria creada para la elaboración de los productos básicos (propios o importados). En cuanto a la diversificación horizontal, aparecieron nuevos estímulos en los casos en que ella permitía solucionar el problema de la sustitución de importaciones de cantidades cada vez mayores de productos básicos. Como cabe esperar, todos estos factores seguirán ejerciendo efecto en un futuro previsible y servirán de estímulo para el ulterior desarrollo de los procesos de diversificación.

21. Ciertamente es que, desde el punto de vista del desarrollo económico, la cuestión relativa al efecto final de la diversificación vertical dista mucho de estar resuelta. Como es sabido, esa diversificación transcurría dentro del marco de una política de sustitución de importaciones, en gran parte en condiciones de "invernadero". Como resultado de ello, se superaban con frecuencia los límites de la ineficacia tolerada en las primeras fases, al paso que muchas empresas se mostraban incapaces de valerse por sí mismas incluso después de transcurridos muchos años desde su creación. De ahí que la rentabilidad económica de las empresas de transformación de los países en desarrollo sea con frecuencia baja. Las empresas de transformación ineficaces representan una carga onerosa para la economía de esos países y absorben una parte considerable de sus recursos presupuestarios y sus reservas de divisas.

22. La diversificación en los países en desarrollo tropieza con nuevas dificultades habida cuenta de la creciente internacionalización de la producción. La difusión de los sistemas de producción transnacionales, basados en un método de producción internacional unificado, se ha convertido en el signo de los tiempos. Esos sistemas, basados en empresas cooperativas situadas en distintos países, se convierten en la modalidad principal de relaciones que determinan la división internacional del trabajo. En el caso de los países en desarrollo, ello plantea la necesidad de seleccionar los modelos óptimos de diversificación que les permitan incorporarse a las nuevas formas de producción internacional. Este problema se complica por el hecho de que el gigantesco salto de la era de la mecánica a la era de la electrónica conduce a la erosión de la principal ventaja competitiva del "Tercer Mundo" en los mercados de exportación de artículos industriales, a saber, la mano de obra barata. Por otra parte, surge la amenaza de la incompatibilidad técnicoeconómica entre las economías del Sur y del Norte, ya que los rasgos cualitativos de las economías de la mayor parte de los países en desarrollo se encuentran todavía, al parecer, por debajo del nivel crítico a partir del cual surgen condiciones reales para una interacción eficaz con los países más adelantados en el ámbito de la pujante producción internacional única.

23. A juicio del Profesor Sheinis, conocido economista soviético, "en la economía mundial desaparecen los nichos que permiten de manera fiable y a largo plazo obtener ventajas de la participación en la división internacional del trabajo y que hacen innecesaria la reestructuración constante de su economía. Dicho de otro modo, el imperativo de la época para muchos países del "Tercer Mundo" y, en perspectiva, para la mayoría de ellos es la incorporación de algunos sectores por lo menos de su economía al proceso mundial, la creación de empresas eficaces según criterios mundiales y la búsqueda de modalidades de participación flexibles en la división internacional del trabajo".

PROBLEMAS DE ACCESO A LOS MERCADOS PARA LOS PRODUCTOS
PRIMARIOS Y ELABORADOS

24. El problema del acceso a los mercados de los países que importan y utilizan productos básicos y sus productos de transformación (se trata ante todo, por supuesto, de los países industrializados) no sólo no ha perdido con los años su vigencia para los países en desarrollo, sino que, por el contrario, adquiere cada vez mayor actualidad.
25. Los aranceles aduaneros que aplican los países industrializados aun cuando permanezcan invariables, se convierten en una carga cada vez más onerosa para los países en desarrollo a medida que aumentan de manera dinámica las exportaciones de las últimas fracciones de manufacturas y semimanufacturas. Entra en acción el principio del aumento progresivo de los aranceles al pasar de los productos primarios a los productos elaborados. Por ejemplo, las exportaciones latinoamericanas de productos del cacao, en valor, son actualmente superiores a las de cacao en grano. En consecuencia, la barrera arancelaria aplicable a esta parte de sus exportaciones ha pasado del 3 al 12-16% en los países de la CEE, del cero al 2,5-21,5% en el Japón y de cero al 0,4% en los Estados Unidos.
26. Las medidas restrictivas no arancelarias han sido reforzadas considerablemente en el decenio de 1980. A juicio del Banco Mundial, la proporción de las importaciones sujetas a restricciones no arancelarias (sobre todo en forma de limitaciones voluntarias a la exportación y de cuotas de importación) ha aumentado en un 20% en América del Norte y en las Comunidades Europeas. Por lo que hace a las exportaciones de los países en desarrollo, según datos de la UNCTAD, en el período comprendido entre 1981 y 1988 los países industrializados aumentaron del 13,4 al 14,1% la gama de productos sujetos a restricciones no arancelarias que llegan a sus mercados del "Tercer Mundo".
27. Un grave obstáculo para las exportaciones de los países en desarrollo siguen siendo los subsidios concedidos a la producción agrícola de los países industrializados; la cuestión de la eliminación, o, por lo menos, de una reducción sustancial de tales subsidios, sigue siendo un escollo en el curso de la Ronda Uruguay.
28. Además, el problema del acceso de los países en desarrollo a los mercados no puede reducirse a las barreras arancelarias y no arancelarias que se aplican en las fronteras de los países importadores o a la política de subvención de su producción interna. Cabe examinar desde este mismo ángulo el papel que desempeñan los consorcios monopolísticos y oligopolísticos del mundo industrializado en la esfera de la comercialización y la distribución de los productos básicos y los productos de su transformación. Basta con recordar que, según datos de la UNCTAD, a principios del decenio de 1980 las empresas transnacionales controlaban, es decir, tenían en sus manos, la comercialización y distribución de los principales tipos de productos básicos exportados por los países en desarrollo; ese control o posesión afectaba en la gran mayoría de los casos al 75-90% de las exportaciones de dichos países expresadas en valor.

Desde luego, no se puede negar que el sistema utilizado por las empresas transnacionales para comercializar y distribuir los productos básicos desde el productor hasta el consumidor es el más eficaz en las circunstancias actuales. La cuestión estriba en el precio excesivamente alto que tienen que pagar los productores de productos básicos de los países en desarrollo por "la utilización" de ese sistema. La práctica seguida a este respecto está aún muy poco estudiada. Sin embargo, según ciertas apreciaciones, los ingresos obtenidos por las empresas transnacionales de las operaciones intermedias con los productos básicos son con frecuencia muy superiores a los ingresos derivados de las actividades relacionadas con la producción de tales productos en los países en desarrollo.

29. ¿Cabe esperar que en un futuro previsible mejore el acceso a los mercados para los productos básicos y sus productos de transformación de los países en desarrollo y, por ende, la eficacia del sector de los productos básicos y su aportación al desarrollo económico del "Tercer Mundo"?

30. Por lo que hace a las barreras arancelarias y no arancelarias y a los subsidios agrícolas, la cuestión depende principalmente, como es sabido, de los resultados de la Ronda Uruguay, cuya predicción sigue siendo incierta. Sólo cabe afirmar que, termine como termine la Ronda Uruguay, el proteccionismo difícilmente desaparecerá de la escena en el decenio de 1990, sobre todo si se tiene en cuenta que las previsiones existentes coinciden en vaticinar ritmos de crecimiento económico más lentos hasta finales del siglo XX.

31. Los cambios trascendentales operados en la economía de la URSS y de los países de Europa central y oriental con motivo de la transición hacia una economía de mercado conducen, entre otras cosas, a la adopción de las normas arancelarias y no arancelarias generalmente reconocidas para la regulación de las importaciones, incluidas las procedentes de los países en desarrollo. Aún resulta difícil predecir cuál será el resultado final, pero no cabe excluir la posibilidad de que el acceso de productos de los países en desarrollo a los mercados de esa región se vea dificultado.

32. Por supuesto, la cuestión relativa a una utilización más eficaz de los sistemas de comercialización y distribución por los países en desarrollo en aras de una mayor eficacia de sus exportaciones se puede examinar en función de la creación por tales países de sus propias estructuras alternativas que compitan con las actuales estructuras monopolísticas u oligopolísticas o que se opongan a ellas. Sin embargo, la cuestión estriba en que estas últimas ya están "incorporadas" de manera natural en ese "nuevo orden" que se está creando rápidamente sobre la base de la internacionalización y globalización de la economía y las finanzas mundiales. Por lo que hace a las estructuras nuevamente creadas, que se apoyan además en una economía menos desarrollada, puede plantearse con toda gravedad la cuestión relativa a la compatibilidad con los actuales mecanismos de la producción internacional de mercancías y los correspondientes sistemas de distribución de los productos hasta el consumidor final. Por supuesto, las perspectivas Sur-Sur de que los países en desarrollo ejerzan el control sobre la comercialización y la distribución de los productos básicos y sus productos de transformación parecen relativamente favorables. Por lo que hace a las relaciones entre el Sur y el Norte, tal vez sea preferible la búsqueda de distintas formas de cooperación entre

las estructuras nacionales y multinacionales de comercialización de los países en desarrollo y las estructuras monopolísticas y oligopolísticas de Occidente.

Capacidad para establecer vínculos con otros sectores de actividad

33. La aportación real del sector de los productos básicos al desarrollo de la economía nacional depende en gran medida de los vínculos que establezca con otros sectores. Desde luego, incluso la producción de productos básicos exclusivamente para la exportación, que no mantiene prácticamente relaciones industriales directas con el grueso de la economía nacional, aporta su contribución al desarrollo de la economía tanto directamente, mediante la asignación de créditos al presupuesto y el pago de salarios, como indirectamente, mediante la importación de bienes y servicios, que se pagan con cargo a los ingresos en divisas procedentes de la exportación de esos productos básicos. Con todo, sólo en la medida en que el sector de los productos básicos se incorpora directamente a la división internacional del trabajo, al sistema de relaciones industriales intersectoriales e intrasectoriales de la economía nacional, podrá realizarse en creciente grado la capacidad inherente a dicho sector de generar desarrollo.

34. En las estrategias de desarrollo de los países del "Tercer Mundo" se presta especial atención al desarrollo de las relaciones intersectoriales, sobre todo por lo que respecta a las relaciones entre la agricultura y la industria. Por lo general, se considera prioritario el desarrollo de la industria basada en los productos agrícolas locales. En muchos países se alienta la creación de complejos agroindustriales, se presta asistencia en el establecimiento de pequeñas empresas cooperativas dedicadas a la transformación de los productos agrícolas. Se registra además un intenso proceso de creación de relaciones inversas entre la industria y la agricultura para dotar a ésta de equipo de regadío, tecnología agrícola y aperos no mecanizados, fertilizantes minerales y plaguicidas, y materiales industriales de construcción.

35. También han avanzado mucho hasta la fecha los procesos de integración de la industria extractiva de los países en desarrollo en su economía nacional. Una idea del grado de desarrollo de las relaciones de la industria extractiva con otros sectores de la economía da el hecho de que son los propios países en desarrollo los que se encargan de transformar cada vez más los productos minerales extraídos por ellos. Así, a juzgar por las estadísticas facilitadas por la UNCTAD, en 1988 en los países de que se trata se elaboró más del 75% de los minerales extraídos de estaño, cobre y níquel; más del 50% del mineral de plomo y el azufre; más del 30% del mineral de hierro y manganeso, bauxitas y fosfatos brutos, y más del 20% del mineral de volframio. Desde luego, las relaciones inversas entre los sectores de la economía nacional y la industria extractiva registran por ahora, según parece, un retraso en su desarrollo, ya que la industria extractiva requiere muchos tipos de equipo y de materiales que no produce la industria de los países de que se trata.

36. El desarrollo ulterior de estos procesos presupone la solución de un conjunto aproximadamente igual de problemas con que tropiezan los países en desarrollo al tratar de diversificar su economía basada en los productos básicos y avanzar por la vía de la industrialización.

*
* *
*

Al reflexionar sobre el futuro del sector de los productos básicos del "Tercer Mundo" y sobre los medios de incrementar su aportación al crecimiento económico y a la modernización de los países en desarrollo, es importante también tener en cuenta la experiencia histórica. Esta ofrece ejemplos de diversa clase. En algunos casos, pese a la falta de recursos propios de productos básicos, algunos países lograron un desarrollo económico acelerado según los criterios mundiales (Japón, Suiza, Hong Kong, Singapur). En otros casos, la abundancia de recursos de productos básicos y su utilización masiva en el proceso económico no liberó a los países de las dificultades económicas que surgieron a lo largo de decenios y que, al fin de cuentas, desembocaron en una prolongada y profunda crisis económica (Unión Soviética). Por último, no se puede por menos de señalar que algunos países del "Tercer Mundo" que, aun disponiendo de un determinado potencial de productos básicos, optaron por la diversificación "respecto de los productos básicos", consiguieron resultados económicos impresionantes.

Por supuesto, lo que antecede representa más bien información para la reflexión que argumentos para dar una respuesta a la pregunta planteada en el título de la presente comunicación.

Por otra parte, el futuro del sector de los productos básicos depende en gran medida de factores que sólo se han manifestado últimamente. Cabe señalar dos de ellos. El primero es la creciente amenaza de una catástrofe ecológica. El segundo es la profunda reestructuración de la economía mundial como resultado de los adelantos más recientes de la revolución científico-tecnológica.

La interrelación entre los problemas del medio ambiente y de los productos básicos es un tema que será debatido a su vez en el curso de las deliberaciones de esta mesa redonda. Me limitaré únicamente a recordar las palabras pronunciadas por M. S. Gorbachov en su alocución pronunciada ante las Naciones Unidas en 1988: "El crecimiento de la economía mundial pone de manifiesto las contradicciones y los límites de la industrialización del tipo tradicional. Su ulterior desarrollo "a lo ancho y en profundidad" conduce a la catástrofe ecológica... Ello hace que sea indispensable emprender la búsqueda de un tipo principalmente nuevo de progreso industrial".

Por lo que respecta a las repercusiones de la revolución científica y tecnológica en la economía basada en los productos básicos, este problema se halló desde el principio en el centro de la atención de la UNCTAD. Ahora, sin embargo, no se trata sólo, ni tal vez tanto, de la competencia ejercida por los productos sintéticos y de la introducción de tecnologías que permiten economizar recursos, sino más bien de las repercusiones globales que tiene la inminente "revolución en la esfera de la información" en todos los aspectos la economía basada en los productos básicos, en particular en la comercialización y la distribución de esos productos. Cabe considerar que esta cuestión merece ser estudiada.

Anexo V

**¿QUE EFECTOS TENDRA PARA LOS PRODUCTOS BASICOS UNA MAYOR
CONCIENCIA DE LAS CUESTIONES AMBIENTALES Y SANITARIAS?**

Ponencia preparada por Paulo NOGUEIRA-BATISTA, Embajador,
Profesor invitado de la Universidad de Sao Paulo y
Alto Asesor del Gobernador de Sao Paulo (Brasil)

1. Las crecientes preocupaciones ambientales y sanitarias pueden afectar de muchas maneras a los productos básicos. Los efectos diferirán considerablemente, según que los productos básicos se produzcan o no a partir de fuentes renovables o no renovables; o que sean productos básicos agrícolas -alimentos, bebidas, materias primas- o minerales. Los métodos específicos para su producción, elaboración y transporte pueden dar lugar a distintas consecuencias ambientales o sanitarias. Los efectos también variarán según sea la relación recursos/población en los países productores o, en última instancia, según la forma en que se consuman estos productos básicos. Es probable que la mayoría de estos efectos impongan a los países en desarrollo nuevas cargas, por no decir nuevos obstáculos a sus aspiraciones de desarrollo. La única manera de superar estas nuevas limitaciones consiste en establecer nuevas formas de cooperación internacional.

2. En verdad, el interés por el medio ambiente es una cuestión de múltiples ramificaciones que ha surgido, principalmente, como preocupación por el deterioro del medio ambiente natural local debido a los procesos de producción y a los desechos industriales. Sin embargo, también se ha convertido en una preocupación por la repercusión de las actividades humanas en general -como productores o consumidores- sobre bienes ambientales que se consideraban tradicionalmente como "productos gratuitos", tales como el aire y el clima. Se ha convertido en una preocupación por las condiciones sanitarias a medida que los procesos de producción, la utilización final de los productos y la degradación del medio ambiente debida a la interacción del hombre y la naturaleza han ido afectando a la vida humana, animal o vegetal. En verdad, la cuestión ambiental está relacionada con la conservación y la gestión de recursos naturales limitados que se han explotado temerariamente en todo el mundo como si fueran inagotables, en beneficio de los países más adelantados y con considerables efectos perjudiciales para el medio ambiente mundial.

3. El progreso científico y tecnológico hizo que, por lo menos en el mundo desarrollado, la población confiara en que se había resuelto prácticamente a todos los fines el tradicional problema económico de la escasez. En la llamada sociedad postindustrial, la cuestión más importante parecía ser qué hacer con el mayor tiempo disponible para actividades no laborales, es decir, cómo organizar el ocio. Las preocupaciones ecológicas ponen de nuevo en primera fila la cuestión de la escasez de maneras perturbadoras: la tradicional preocupación maltusiana acerca de la capacidad humana para producir suficientes alimentos para una población en crecimiento constante junto con la preocupación neomaltusiana de no poder producir lo que se necesita según las normas del consumo moderno sin perjudicar al hombre con la destrucción desenfrenada de su medio ambiente.

4. El grave aumento de la acumulación de CO₂ en la atmósfera, que se considera como fuente de un posible y dramático cambio de clima con consecuencias mundiales, está directamente relacionado con el comienzo de la revolución industrial y el nivel de consumo de combustibles fósiles en el mundo desarrollado. Se trata de un fenómeno que asocia inevitablemente el progreso y la riqueza a una amenaza mundial para la vida sobre la Tierra que, sin embargo, no debería hacernos olvidar las consecuencias ecológicas del subdesarrollo propiamente dicho.
5. Esta es la situación que, cada vez más, debe servir de fondo al debate de las cuestiones económicas, fondo que nos permite no sorprendernos por lo abrupto de algunas de las cuestiones que se nos plantean en esta mesa redonda. Según se dice en los apartados del tema general que estamos examinando en este momento, parece que ya hemos asumido que existe un conflicto inevitable "entre la necesidad de producir más alimentos y aumentar las exportaciones agrícolas y la necesidad de estabilizar y mejorar el equilibrio ecológico", así como "entre la explotación de las reservas de recursos minerales y la preservación y protección del medio ambiente". Verdaderamente, la existencia de estos "conflictos" ya se sugirió como punto de partida para nuestros debates sobre la forma de elaborar "nuevos enfoques para las políticas nacionales e internacionales de productos básicos".
6. Ciertamente, la constatación de que el conflicto entre las necesidades económicas y la preservación del medio ambiente es un factor inherente a la relación entre el hombre y la naturaleza debe considerarse como un paso adelante, que puede ser muy constructivo si obliga al hombre a ponderar la necesidad de reevaluar algunas hipótesis básicas de la ciencia económica actual. En verdad, estamos enfrentados a la necesidad de una nueva ciencia económica, que trate el consumo de recursos no renovables o aparentemente ilimitados como un factor negativo en el cálculo del crecimiento económico y de la productividad. En otras palabras, la cuestión de si el uso de recursos no renovables debe considerarse como consumo de capital o no.
7. En este nuevo ámbito, que aún hay que explorar plenamente, hay que tener cuidado de no dejarse llevar por nociones simplistas, bien sea la opinión optimista de que esos conflictos van a resolverse si se sigue confiando en las posibilidades ilimitadas de progreso científico o tecnológico o, de no ser así, el concepto pesimista de que la única forma de salvar a las generaciones futuras de las grandes amenazas que se ciernen sobre el medio ambiente mundial es disminuir el modesto promedio de desarrollo económico de los países subdesarrollados y su elevado crecimiento demográfico. Las circunstancias son aún muy inciertas, dado que aún no se han establecido firmemente las bases científicas de nuestras preocupaciones y las cuestiones esenciales no se han formulado todavía con precisión. En este contexto, será extremadamente importante evitar las fórmulas generales que, por dar prioridad automática a las preocupaciones ambientales, puedan comprometer innecesariamente el logro de las aspiraciones al desarrollo. Lo que parecería necesario es un examen cuidadoso, caso por caso, para determinar si los costos ambientales del proceso de crecimiento económico, a nivel local o mundial, son aceptables o no.
8. Declarar sobre una base más bien preconcebida que las preocupaciones ambientales deben primar necesariamente sobre el desarrollo, equivaldría a decir que el desarrollo solamente es posible para quienes ya lo han logrado.

En otras palabras, el crecimiento económico según la evolución seguida por los países desarrollados ya no podrá ser, o no será durante algún cierto tiempo, una opción para la mayoría de la humanidad. Por ejemplo, no se puede asegurar la capacidad de transporte de nuestra nave espacial mediante una concentración de esfuerzos para mantener intactos los recursos renovables, tales como los bosques tropicales vivientes de la superficie de la Tierra, en nombre de la conservación de la biodiversidad o como un "sumidero" para el exceso de emisiones de CO₂ procedentes de la combustión creciente de los "bosques prehistóricos y muertos" que están bajo tierra, es decir, los recursos no renovables que constituyen la principal fuente de energía de nuestra civilización industrial.

9. Son estas cuestiones duras para todos los países, para los que están utilizando desproporcionadamente los recursos mundiales y para los menos privilegiados, ya que ese estancamiento o retroceso económico no solamente significaría deterioro humano sino que, además, tendría un terrible costo ambiental a nivel local. La pobreza, o quizá debiera decir la miseria, puede contaminar verdaderamente el ambiente local, tanto o mucho más que la riqueza contamina el medio ambiente mundial, y, ciertamente, con un costo humano directo mucho mayor. Si el crecimiento económico de la gran mayoría de la población mundial ya no es ambientalmente sostenible desde una perspectiva mundial irán surgiendo graves tensiones internacionales, entre otras cosas, a causa de movimientos migratorios mundiales de dimensiones inauditas.

10. Nos vemos obligados a abordar, por solidaridad humana o por egoísmo ilustrado, la cuestión de la sostenibilidad ecológica de los niveles de crecimiento económico en el mundo desarrollado, así como la cuestión de la viabilidad del desarrollo económico de los países subdesarrollados. ¿Podemos seguir produciendo más sin dañar el medio ambiente local y mundial? ¿Dónde puede producirse así con menos costo para el medio ambiente? ¿Deberíamos producir menos para no perjudicarlo? ¿Se puede limitar o estabilizar el consumo valiéndose de medidas de control demográfico en el Sur o mediante nuevas tendencias de consumo en el Norte? ¿Qué cambios pueden preverse en el modo de vida de los países desarrollados? Si no se quiere atentar contra la supervivencia de las generaciones futuras ¿qué es lo que hay que hacer para asegurar la supervivencia de la generación actual o, para decirlo en otras palabras, cuál ha de ser nuestra respuesta a la cuestión de la "equidad entre generaciones"? Finalmente ¿cómo habrán de distribuirse los necesarios sacrificios? ¿Debe pagar proporcionalmente el contaminador los daños que causa o debe pagar también de conformidad con su capacidad para ello?

11. El consumo de combustibles fósiles -en particular el petróleo- es una cuestión de preocupación específica por cuanto que no solamente afecta la disponibilidad de recursos sino, al mismo tiempo, el nivel de contaminación en los planos local y mundial. Según las actuales tasas de consumo mundial, las reservas de petróleo podrán durar los cuatro próximos decenios. Suponiendo que una población mundial de 10.000 millones de personas consuma al mismo nivel que lo hacen actualmente los Estados Unidos, las reservas estarían prácticamente agotadas para el año 2030. Nos enfrentamos a un problema muy importante, aun cuando aceptemos que el consumo per capita en los Estados Unidos no es necesariamente el mejor parámetro dado que es el doble de lo consumido en Europa occidental con una calidad de vida equivalente por no decir superior.

12. Las estimaciones indican que será necesario un cambio considerable para aumentar la eficiencia en la producción y el empleo del petróleo, así como para fijar sus precios. Más o menos, lo mismo podría decirse en lo que respecta a la situación del carbón que, si bien es mucho más abundante y está mejor distribuido desde el punto de vista geográfico, contamina mucho más que el petróleo. En efecto, el petróleo es un caso especialmente interesante en la relación Norte-Sur. Las mayores reservas están ubicadas en el mundo en desarrollo, en particular en países con baja densidad de población y niveles mínimos de consumo, mientras que la mayor parte del consumo tiene lugar en los países industrializados. A la larga, ¿no iría en beneficio del mundo industrializado y del mundo subdesarrollado alentar el desarrollo de fuentes alternativas de energía? En ese sentido, será muy interesante observar el efecto que va a tener el petróleo con precios inferiores que probablemente cause el restablecimiento del dominio de los Estados Unidos sobre las reservas y la producción de petróleo del Oriente Medio.

13. El conflicto entre la necesidad de producir más alimentos y aumentar las exportaciones agrícolas y la necesidad de estabilizar y mejorar el equilibrio ecológico -una de nuestras pretensiones específicas- es, en sí mismo, una cuestión difícil de abordar que, en cierta medida, se relaciona estrechamente con los elevados niveles de consumo de energía en los países industrializados. Hasta mediados del presente siglo, la producción de alimentos había aumentado esencialmente como resultado de la expansión de las superficies cultivadas. Desde entonces, y hasta mediados del decenio de 1980, cuatro quintos del crecimiento de la producción alimentaria se debieron al aumento de la productividad. Con un aumento del 24% de la superficie cultivada en ese período se duplicó la producción alimentaria. En realidad, el rendimiento mundial de cereales por hectárea se ha duplicado con creces. Las nuevas tecnologías (nuevas variedades, abonos, plaguicidas) junto con los programas patrocinados por los gobiernos fueron la clave de esta "revolución verde", que permitió que muchos países se hicieran autosuficientes y otros pasaran a ser exportadores. La producción de alimentos per capita aumentó y los precios de las exportaciones han disminuido considerablemente.

14. Son estas cuestiones que asustan y perturban. Verdaderamente, en los países plenamente desarrollados, la agricultura moderna exige insumos de energía cien veces superiores a los de la agricultura tradicional de países menos desarrollados para aumentar la productividad por hectárea en un factor de cuatro a cinco, en el mejor de los casos. Por supuesto, esos niveles de consumo de energía afectan negativamente la disponibilidad de recursos energéticos y aumentan los problemas para el medio ambiente mundial. La agricultura moderna, que depende enormemente del aumento del uso de abonos y plaguicidas, que sin duda alguna aumentan grandemente la productividad, tiene por desgracia graves efectos secundarios para la salud, principalmente de quienes participan directamente en la producción y también para los consumidores.

15. El uso excesivo de abonos y plaguicidas químicos ha causado la contaminación de las capas freáticas, así como la erosión y la acidificación de los suelos. Todo ello ha tenido malos efectos para la salud de los propios agricultores y, en total, parece que en la actualidad hemos llegado a un punto de estancamiento de la productividad agrícola que, al mismo tiempo, habrá que

afrontar teniendo en cuenta las limitaciones de tierras y tecnología. La presión demográfica está convirtiéndose en algunas partes del mundo subdesarrollado en otro factor de deterioro de las tierras.

16. Así pues, en los mercados internacionales hay un exceso de oferta de alimentos, debido al aumento general de la producción mundial causado por la "revolución verde" y a los enormes subsidios de los productos de las zonas templadas por parte de productores desarrollados tales como los Estados Unidos y la Comunidad Europea. Solamente la Unión Soviética y el Japón siguen siendo importadores considerables de alimento. Como puede verse por el atasco de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales sobre la liberalización del comercio agrícola, en el mejor de los casos, los subsidios se irán reduciendo lentamente. Ello no solamente afecta las perspectivas de exportación de algunos países, en particular los que dependen excesivamente de la exportación de productos básicos alimentarios. Ello ha coincidido con la aparición del hambre en muchos de los países menos desarrollados que, a causa de la disminución de la productividad, no pueden producir bastantes alimentos para el consumo nacional o generar otros beneficios por concepto de exportaciones para importar alimentos, aun cuando sea a precios inferiores. El hambre en muchas de las regiones subdesarrolladas del mundo, principalmente Africa, es una prueba trágica de cómo puede seguir habiendo pobreza en medio de la abundancia.

17. No se puede excluir la posibilidad de nuevas mejoras tecnológicas: a) que puedan prolongar la disponibilidad de recursos no renovables relativamente escasos, bien sea por un aumento de la productividad de sus procesos de extracción, por una utilización más racional de esos productos o, simplemente, por medidas de conservación, y b) que puedan hacer que la producción y el consumo de esos recursos sean menos perjudiciales o más favorables en términos del deterioro del medio ambiente. Sin embargo, quizá ello no sea totalmente cierto y, en todo caso, exija mucho tiempo antes de materializarse. Antes de que se pueda disponer comercialmente de tecnologías nuevas y mejores tendremos que pasar un período de transición y hacer frente a opciones difíciles inevitables.

18. En general, los productos básicos se consideran como un tema de interés particular para los países en desarrollo, por cuanto que pueden llegar a representar para muchos de ellos una proporción considerable de su actividad económica total y de sus exportaciones. Sin embargo, los países industrializados, para quienes los productos básicos no son más que un componente marginal de su producción total, se han convertido en competidores fuertes de los países en desarrollo en el comercio de los productos básicos, no sólo produciendo cada vez más productos básicos agrícolas para sus propias necesidades y para la exportación, sino también como productores de sucedáneos de los productos básicos agrícolas y minerales. Así pues, las perspectivas son muy difíciles para los productores de los países en desarrollo que tienen que hacer frente a la nueva factura que representa la conservación del medio ambiente para la producción, tanto mineral como agrícola.

19. Si bien no han sido suscitados por consideraciones ecológicas, ya disponemos de algunos adelantos tecnológicos muy tangibles, especialmente en lo que respecta a los productos básicos no agrícolas. La densidad de capital y de tecnología está haciéndose cada vez más intensiva en el proceso de

producción. Está disminuyendo constantemente el empleo de mano de obra y de materias primas tal como puede verse, en particular, en el caso del Japón y de otros países altamente industrializados. Para producir 100 libras de cable de fibra de vidrio que puede transmitir tantos mensajes telefónicos como una tonelada de cobre, se requiere 20 veces menos energía. Esto, así como otras tendencias parecen apuntar cada vez más en la dirección de un desarrollo económico que dependerá menos de la producción de productos básicos, cuyos precios disminuirán forzosamente de manera aún más espectacular en relación con los precios industriales. En ese contexto, es posible que sea una mejor asignación de recursos importar alimentos que producirlos para la exportación o incluso para el mercado interno.

20. Tradicionalmente, el comercio de productos básicos se ha enfocado basándose en la sugerencia de que la división internacional clásica del trabajo permitiría a algunos países beneficiarse con la especialización en la producción de productos básicos y a otros con la concentración en los productos industriales. No obstante, la ventaja comparativa natural en que se basaría ese orden económico mundial ha venido deteriorándose sistemáticamente, por una parte, a causa de la perjudicial e intrínseca relación de intercambio de los exportadores de productos básicos y, por otra, a causa de las políticas o prácticas proteccionistas de los propios países industrializados. En general, los esfuerzos realizados para aumentar o, simplemente, para estabilizar los precios de los productos básicos mediante la cooperación entre productores y consumidores han fracasado a causa de las políticas que los países industrializados aplican para proteger a toda costa bien sea a sus consumidores o a sus productores.

21. Pese al problema que representan para los productores de productos básicos, en especial de los países en desarrollo, es posible que las crecientes preocupaciones de carácter ambiental abran en última instancia el camino hacia nuevos enfoques para la acción nacional e internacional. Estas preocupaciones están demostrando en realidad que el mundo es ciertamente uno y que la relación entre los países adelantados y atrasados debe ser de interdependencia efectiva y no de dependencia reforzada, o de una presunta y creciente desacoplación.

22. El desarrollo sostenible debe ser una meta para todas las naciones que, en principio, no se podrá lograr por el simple funcionamiento de las fuerzas del mercado en un contexto mundial de notable asimetría e inevitable competencia imperfecta. Exigirá planificación y enérgicas medidas regulativas por parte de los gobiernos, tanto en el plano nacional como internacional, para asegurar la libre circulación entre naciones de productos y capital, de personas y tecnología. No se puede dejar esta cuestión tan seria a la merced de los caprichos burocráticos de gobiernos centrales ya demasiado poderosos, dándoles así otra oportunidad de ampliar indebidamente la función del Estado. La planificación y la reglamentación pueden y deben llevarse a cabo por medios democráticos, de manera descentralizada y con la participación plena y directa de todos los sectores de la sociedad, y ello significará más oportunidades de cooperación internacional y no menos.

23. La cooperación internacional no deberá limitarse a las transferencias financieras encaminadas esencialmente a ajustar las políticas de producción de los países en desarrollo a las preocupaciones generales ambientales y

sanitarias de los países desarrollados. Ha de ser una calle de doble dirección en la que los países desarrollados tendrán que aceptar obligaciones respecto de sus modos de vida y métodos de producción. No es razonable esperar que, por ejemplo, los productores de productos básicos con efectos perjudiciales conocidos limiten su producción sin la alternativa de otros cultivos o sin firmes compromisos por parte de los países consumidores de detener el consumo de esos productos básicos. Por ejemplo, habrá que ampliar los acuerdos de control de estupefacientes para que incluyeran las consecuencias económicas que tendría para los países en desarrollo la prohibición de la producción de productos básicos perjudiciales, así como la obligación que se impondría a los países de no exportar productos básicos prohibidos en ellos.

24. De alguna forma, la cooperación internacional tendrá que abarcar la cuestión de los medios para abordar mejor el problema de la eliminación de desechos. Evitar su descarga recurriendo simplemente al reciclado puede ser contraproducente, no sólo por deprimir los precios de exportación de las materias primas originales, sino también por elevar el consumo de energía y las consecuencias contaminadoras de la transformación de desechos.

25. Las preocupaciones ambientales y sanitarias son un desafío que ofrece una oportunidad para que los países desarrollados y en desarrollo estudien atentamente la posibilidad de formar una alianza para hacer frente a los nuevos aspectos de la interdependencia mundial. En particular, ofrece la ocasión para una reevaluación profunda de la utilidad de los acuerdos de productos básicos, posiblemente con una nueva fórmula. Por ejemplo, ¿por qué no elaborar nuevos acuerdos de productos básicos que vayan más allá del esfuerzo tradicional de equilibrar la oferta y la demanda como medio de garantizar los ingresos por concepto de exportación de los países en desarrollo que dependen especialmente de sus exportaciones? ¿Por qué no concebir, asimismo, acuerdos de productos básicos a fin de remunerar a los productores con precios que alienten una utilización mejor y más racional de los recursos naturales? ¿Por qué no abordar, además, en el contexto de esos acuerdos de productos básicos ampliados la cuestión de mejorar el acceso a los mercados con la eliminación de las barreras comerciales y los subsidios? En efecto, se podrían concebir también acuerdos de productos básicos que sirvieran como mecanismo para la transferencia explícita de recursos financieros y tecnología para la conservación del medio ambiente local y mundial.

26. Para que todas esas cosas sean posibles, es probable que haya que negociar los acuerdos de productos básicos en un marco multilateral más amplio. Este marco debería incluir, bajo la coordinación de la UNCTAD, la participación de las instituciones internacionales dedicadas al comercio, la financiación del desarrollo, la transferencia de tecnología y la conservación del medio ambiente, tales como el GATT, el FMI, el Banco Mundial, la OMPI y el PNUMA.

27. Quizá fuera ésta una forma de asegurar que el enfoque clave en el cuidado del medio ambiente sea la distribución de las cargas y no su transferencia, así como de poner a prueba la voluntad de los países desarrollados de aceptar

su responsabilidad como principales contaminadores del medio ambiente mundial y como propietarios de los medios financieros y tecnológicos que requiere el mundo para poder hacer frente al desafío ecológico.

28. Si no se adopta ese nuevo y más amplio enfoque para los acuerdos de productos básicos, es posible que las exportaciones de productos básicos no constituyan verdaderamente una opción cuyo ejercicio consideren oportuno los países en desarrollo. Por falta de alternativas es posible que muchos de ellos se encuentren condenados de hecho a seguir recurriendo a ese método tradicional. En todo caso, es muy difícil imaginarse las exportaciones de productos básicos -en particular los agrícolas- como el "motor de crecimiento" para el desarrollo económico de los países en desarrollo.

29. Es muy probable que las transferencias de tecnología sean una de las claves de la posibilidad de un desarrollo ecológicamente sostenible. En el umbral de una nueva era tecnológica -la de tecnologías menos contaminantes-, será muy necesario considerar los medios de promover efectivamente la difusión de nuevas técnicas del mundo desarrollado al mundo en desarrollo. En esta esfera, más que en ninguna otra, es necesario forjar una nueva alianza para bien del desarrollo y el medio ambiente. Deberían revisarse las normas internacionales de protección de la propiedad intelectual con miras a facilitar, y no a dificultar, el proceso de transferencia de tecnología. En principio, debería efectuarse en condiciones favorables y, en el peor de los casos, podría llevarse a cabo "a precio de costo", de ser necesario mediante subsidios de los propios gobiernos o de las instituciones internacionales. Sin embargo, lo más importante es asegurar que el propietario de la patente siga estando obligado a conceder licencias a los productores locales.

30. Se necesitarán garantías para la protección de los derechos soberanos y económicos de los países en desarrollo cuando se comercie con los nuevos productos básicos que quizás se comercialicen gracias a la exploración económica de los recursos naturales vivientes. Por una parte, estos recursos no pueden ser considerados como "un patrimonio común de la humanidad" cuya conservación sería una responsabilidad colectiva y, por otra parte, tampoco es razonable esperar que se conceda automáticamente el derecho de acceso a esos recursos a los países que tengan la capacidad científica e industrial para transformar las especies naturales a los fines de la industria o la medicina.

31. Finalmente, una referencia a la cuestión de la ubicación industrial en el nuevo contexto de las preocupaciones ambientales. Los países en desarrollo deberían estar muy conscientes del peligro que entraña pedir trato especial en el cumplimiento de las nuevas normas internacionales sobre protección del medio ambiente. Pedir, como se hizo en el Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono, más tiempo para seguir utilizando industrias más contaminantes puede ser en realidad un objetivo derrotista, que afectaría negativamente la composición competitiva en el comercio internacional de los países en desarrollo que recurran al permiso para contaminar y supondría la aceptación, aun cuando fuera de manera provisional, de una división internacional de la mano de obra un tanto pervertida, basada en un concepto negativo de la ventaja comparativa.

32. Todo lo dicho es cierto aun cuando los países puedan tener diferentes capacidades para absorber la contaminación. Los países en desarrollo deberían decir "no" en principio al concepto de "venta de derechos de contaminación" implícito en la concesión hecha por el Protocolo de Montreal. El trato especial para los países en desarrollo es un concepto muy importante que no debería ser comprometido por consideraciones a corto plazo. Debería aplicarse esencialmente a lo que es realmente vital para ellos a mediano y a largo plazo, es decir, seguridades firmes de transferencia de tecnología.

Anexo VI

¿PUEDE LA TECNOLOGIA APORTAR UNA SOLUCION A LOS PROBLEMAS
DEL SECTOR DE LOS PRODUCTOS BASICOS?

Ponencia presentada por Alex DUNCAN y Shujie YAO, Grupo de Estudios
sobre la Alimentación, Centro Internacional para el Desarrollo,
Universidad de Oxford, Reino Unido

La tecnología y los problemas de los sectores de productos básicos

A. ¿Cuáles son los problemas?

Damos por supuesto que, para los fines del presente examen, existen tres problemas principales.

- i) En el caso de muchos productos básicos que son objeto del comercio internacional, las perspectivas de mercado son mediocres. Es probable que los precios sean bajos y variables

El problema fundamental es la tendencia a que la tasa de aumento de la producción sea superior a la tasa de aumento de la demanda en los principales mercados. Según recientes estimaciones de la elasticidad-ingreso de la demanda en los mercados de las exportaciones agrícolas tropicales de los principales países desarrollados, existe una marcada diferencia entre el estancamiento de las exportaciones tradicionales y el auge de algunas exportaciones nuevas:

	Elasticidad-ingreso de la demanda en los mercados de los países desarrollados
Café	0.47
Cacao	0.18
Bananos y plátanos	0.58
Té	0.52
Piñas (ananás)	1.59
Tomates	1.63

Fuente: Islam y Subramanian (1989).

- ii) La excesiva dependencia de muchos países respecto de las exportaciones de un pequeño número de estos productos básicos

La importancia de las malas perspectivas del mercado aumenta debido a que continúa la dependencia excesiva de algunas partes del mundo en desarrollo, pero no de todas, respecto de los productos primarios.

	Productos primarios en tanto que porcentaje de todas las exportaciones		
	1965	1980	1987
Asia meridional	63	45	36
Africa de medianos ingresos	95	89	90
Africa de bajos ingresos	92	98	94

Fuente: Banco Mundial (1989).

La incapacidad de algunas economías para diversificarse a fin de salir de los sectores de productos primarios las hace vulnerables a la inelasticidad de la demanda con respecto al precio en los principales mercados de consumo.

	Elasticidad-precio de la demanda
Café	-0.27
Cacao	-0.19
Bananos y plátanos	-0.40
Té	-0.06
Piñas (ananás)	-2.67
Tomates	0.17

Fuente: Islam y Subramanian (1989).

Estas cifras indican la elasticidad en el caso de los exportadores de los países en desarrollo en su conjunto. Cuando la oferta tiende a aumentar más rápido que la demanda, las cifras permiten hacerse una clara idea de la situación sin salida en que se encuentran los exportadores: para que se equilibren la oferta y la demanda tendrían que producirse grandes caídas en los precios.

Pero estas cifras no revelan una dificultad fundamental de muchos productores de productos primarios. La demanda no es elástica respecto del precio para los exportadores en su conjunto, pero respecto de los distintos países exportadores la elasticidad puede ser elevada -es decir que pueden atraer a los compradores mediante una pequeña reducción del precio. Esto sólo puede conseguirse a costa de otros exportadores y, en efecto, así ha ocurrido. Durante los dos o tres decenios pasados, Africa ha ido perdiendo su participación en el mercado, mientras que otras partes del mundo iban aumentando la suya merced a una producción más dinámica y a una comercialización más agresiva, pero que ha tenido por efecto una baja de los precios.

Las cifras indican también un grave dilema de los programas de ajuste estructural y estabilización -o quizás una falla de esos programas- en la medida en que ahora se aplican a muchos exportadores de productos primarios del Tercer Mundo. Esos programas se basan en el "argumento del pequeño país" -o sea en que un determinado exportador puede aumentar la producción sin provocar una baja de precios del mercado mundial. Esto es cierto en los casos individuales, con excepción de algunos países y de algunos productos básicos, como por ejemplo Ghana tratándose del cacao. Pero el argumento no es válido cuando los esfuerzos de muchos países por promover la producción y la exportación de unos cuantos productos básicos comerciables tienen por consecuencia aumentos importantes de la producción- y a la inevitable baja de los precios (Stewart 1990).

iii) En algunas partes del mundo, y en el caso de algunos productos básicos, surgen dificultades cuando se trata de mantener la producción al nivel de las necesidades

Los dos primeros problemas reflejan en parte la naturaleza de los mercados a que deben hacer frente los exportadores de productos básicos del Tercer Mundo. El tercer problema es distinto. Algunas regiones y países tienen problemas de producción, ya sea con los productos básicos de exportación o con los que se consumen en el país, de manera que la tasa de crecimiento de la producción es inferior a la que exigen las condiciones del mercado. Esto puede tener por consecuencia que los productos básicos exportados pierdan su parte en el mercado; o, tratándose de los productos que se consumen en el país, puede ocurrir una escasez que afecte a las industrias o a los consumidores locales y debilite la economía. La disminución de alimentos disponibles por habitante se registra en el Africa al sur del Sáhara es un ejemplo de esta situación.

Estos tres problemas -mercados de exportación mediocres, dependencia excesiva respecto de las exportaciones de productos primarios y limitaciones de la producción- se deben claramente a causas distintas y no se producen de manera uniforme en los distintos países y en los distintos productos básicos. El resto de la presente monografía trata de la medida en que el desarrollo tecnológico puede contribuir a resolver esos problemas o bien a aumentar las dificultades.

B. La tecnología, los productos básicos y el desarrollo económico

La relación entre la tecnología y los productos básicos puede clasificarse útilmente en tres etapas de desarrollo 1/.

- 1) La fase del uso intensivo de materiales. En esta situación se encuentran actualmente la mayoría de los PMA y se encontraban las economías de la mayoría de los países desarrollados a fines del

1/ Estas ideas han sido estimuladas por el trabajo de Larson y otros autores (1986).

siglo XIX y comienzos del XX. Un aspecto particular de esta etapa del desarrollo es que la expansión económica depende de manera considerable de un insumo intensivo de productos básicos agrícolas y materias primas industriales. La revolución industrial de occidente estuvo basada en gran medida en un mejoramiento radical de las técnicas de producción y elaboración, que permitió la producción en masa y una reducción sustancial de los costos por unidad de los diversos productos básicos. En la primera etapa de la revolución industrial, la proporción del insumo material por unidad de valor añadido y por habitante aumentó acusadamente.

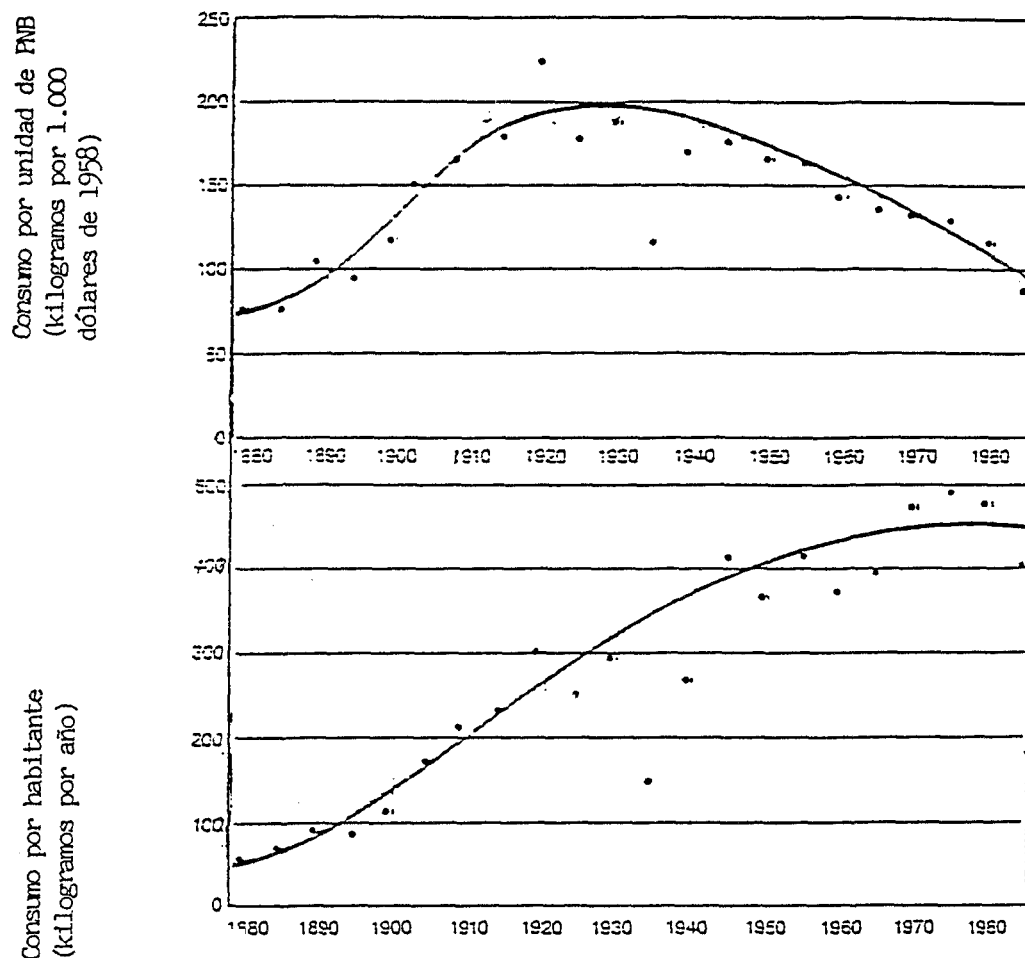
Un ejemplo típico es el consumo de acero en la economía de los Estados Unidos entre 1880 y 1925, en que el insumo de acero por 1.000 dólares de PNB a precios de 1958 aumentó de 75 kg a casi 200 kg (figura 1). En otros materiales básicos, tales como cemento, papel, cloro, aluminio, amoníaco y etileno, se advierte una pauta de intensidad semejante aunque con una cronología distinta. En la actualidad, las sociedades más rurales muestran de manera semejante, un alto nivel de productos básicos por unidad de PIB.

Las pautas de consumo reflejan las pautas de producción: a los niveles de ingreso relativamente bajos que caracterizan a esas sociedades, se manifiesta una gran propensión a comprar alimentos y otros artículos de consumo con un contenido material importante.

- 2) La fase de la tecnología, en la cual se adoptan niveles elevados de tecnología tanto en la producción física y la elaboración como en la gestión de la información. En esta etapa, la función que desempeña la tecnología al estimular el crecimiento económico se ha vuelto más dominante y en el insumo de materiales por unidad de valor añadido se advierte una tendencia a largo plazo a la disminución. La fase de tecnología que caracteriza la situación actual de las economías industriales más avanzadas en el decenio de 1980, está asociada con niveles elevados de ingresos y elasticidades-ingreso elevadas de la demanda de bienes y servicios que tienen un bajo contenido de materias primas. Estas economías desarrolladas representan gran parte de la demanda de las exportaciones de los productores de productos primarios de los países en desarrollo.

En los Estados Unidos, por ejemplo, los insumos de materias primas antes mencionadas por unidad del PNB disminuyeron acusadamente a fines del decenio de 1970 y durante el decenio de 1980 (figura 2). Es posible que en esta etapa del desarrollo la expansión económica pueda apoyarse en volúmenes constantes o incluso más reducidos de insumos tradicionales. La consecuencia de esta evolución es que disminuirán la demanda y los precios de esos productos básicos tradicionales, lo cual afectará a los países que los producen.

Figura 1

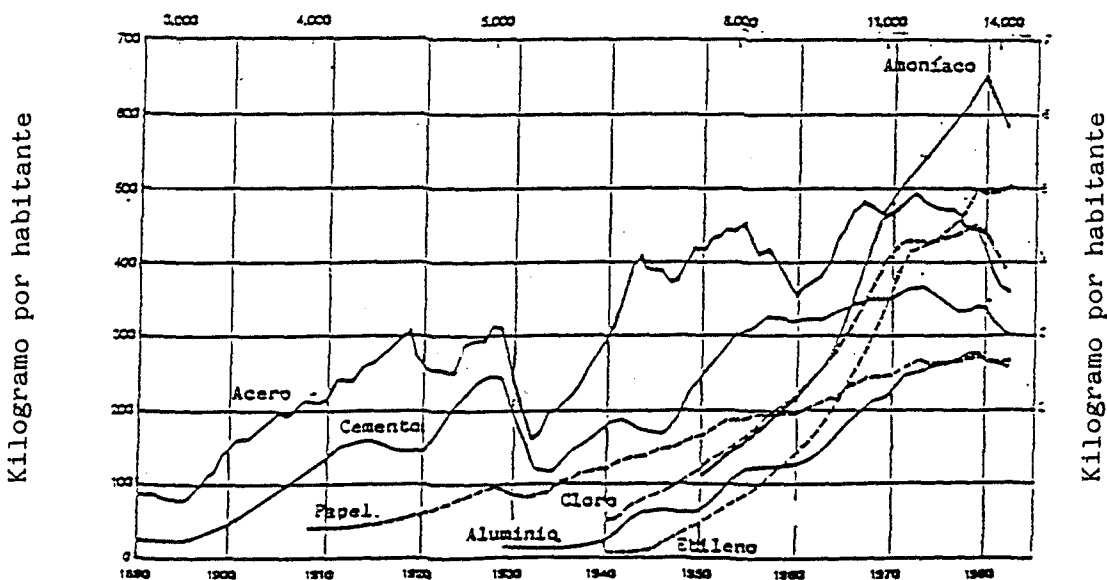
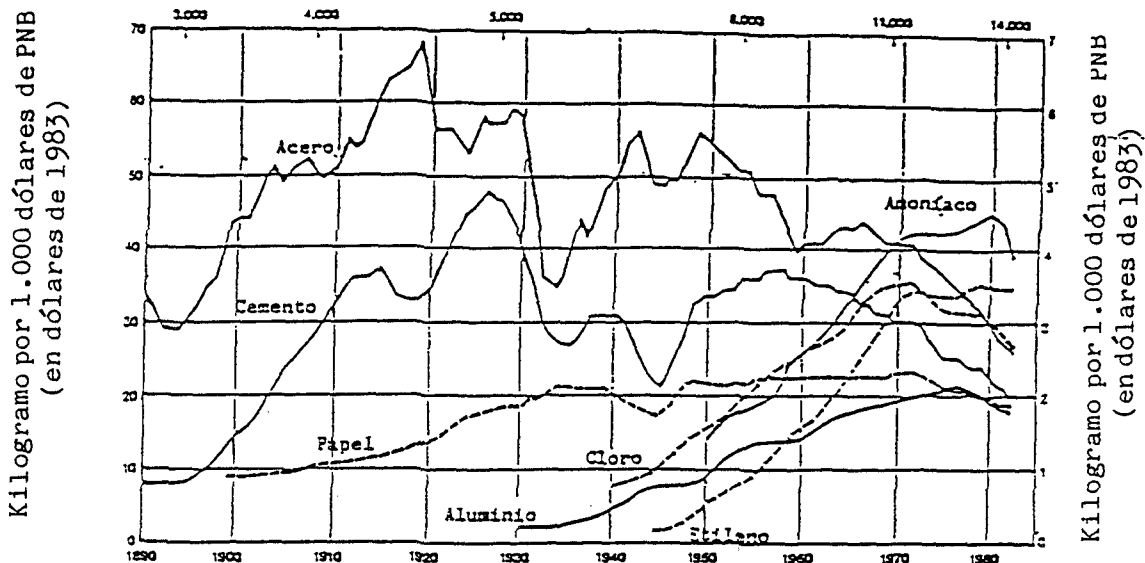


EL CONSUMO DE ACERO de los Estados Unidos es un ejemplo del ciclo clásico de la evolución de la demanda de un material básico. En el cuadro superior se muestra el consumo de acero en kilogramos por 1.000 dólares del producto nacional bruto (PNB). En el cuadro inferior se indica el consumo en kilogramos por habitante. En la primera parte del ciclo la demanda aumenta rápidamente con arreglo a ambas medidas. En algún momento, el consumo por unidad del PNB, que indica la importancia relativa del material en la economía, alcanza un máximo y empieza a disminuir. El consumo de acero llegó a ese punto alrededor de 1920. El consumo por habitante sigue creciendo después de ese momento, pero en fases más tardías del ciclo el consumo por habitante se nivela y puede incluso disminuir.

Fuente: Larson (1986).

Figura 2

PNB por habitante (en dólares de 1983).



LAS TENDENCIAS DEL CONSUMO de los siete materiales son un ejemplo de la evolución general de las materias básicas en los Estados Unidos. Entre los siete figuran dos materiales "tradicionales" además del acero: el cemento y el papel. Los otros son materiales "modernos": aluminio, amoníaco, cloro y etileno. El consumo de materiales tradicionales llegó al máximo mucho antes que el consumo de los materiales modernos, pero ahora la utilización de los siete materiales está disminuyendo con respecto al PNB (cuadro superior). En el caso de la mayoría de estos materiales está disminuyendo también el consumo por habitante (cuadro inferior). La escala en la parte superior de cada cuadro indica el PNB por habitante. Como lo sugieren los cuadros, la menor utilización de los materiales básicos está relacionada con el aumento de la riqueza.

- 3) La transición, en la que se encuentran muchos países en desarrollo, y en la cual existen grandes sectores que hacen un uso intensivo de materiales, mientras que algunos sectores han adoptado elementos de gran intensidad de capital y de tecnología avanzada. La tecnología desempeña progresivamente un papel más importante en la expansión económica, y el crecimiento del PIB está caracterizado por dos elementos: la creciente sustitución de un material por otro, y el uso más eficiente de los materiales en la producción y la elaboración. Las pautas de producción y consumo son complejas, y varían de modo considerable según los sectores, e incluso coexisten, en el marco de algunos sectores, sistemas modernos y tradicionales de producción.

C. Efectos de la tecnología sobre la oferta de productos básicos

El cambio tecnológico tiene dos efectos amplios y relacionados entre sí sobre la oferta de los productos primarios.

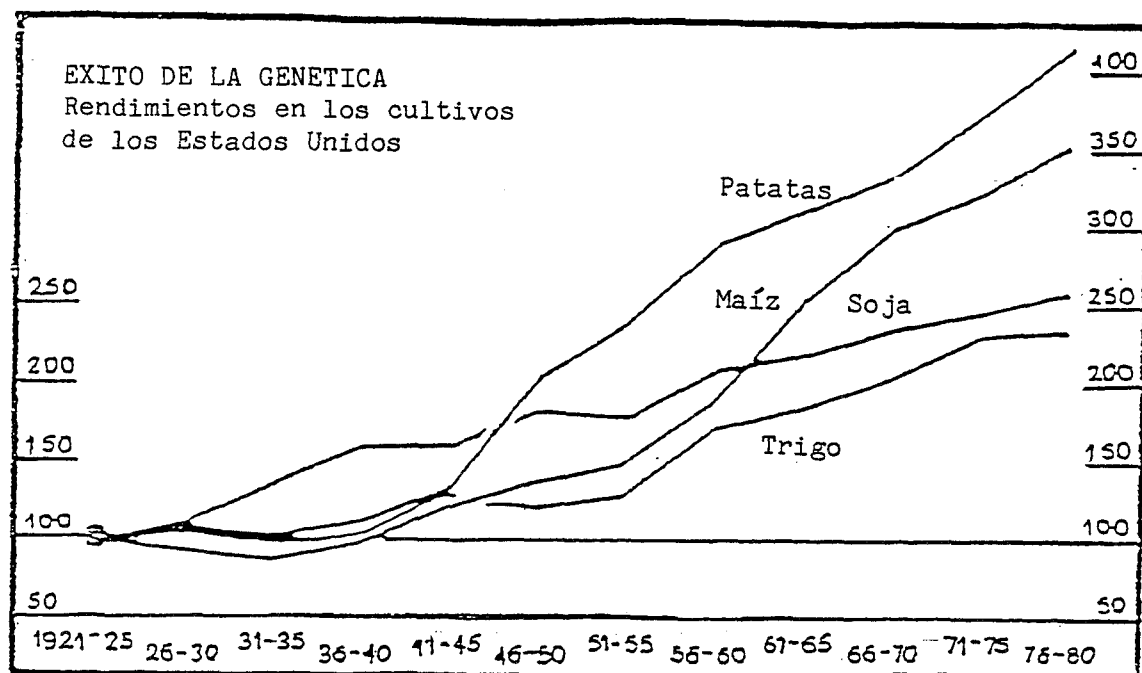
- i) Aumenta la oferta total a medida que la nueva tecnología ofrece nuevas oportunidades de crecimiento. En minería, es posible extraer metales de minerales de grado más bajo; en la industria petrolera, se explotan regiones antes inaccesibles; y en agricultura se dispone de nuevos medios para hacer un uso óptimo del factor limitativo de la producción.

Este efecto puede ser muy importante a lo largo del tiempo y tener consecuencias internacionales; en la figura 3 se muestra el rendimiento de los cultivos en los Estados Unidos durante un período de 60 años, que explica en gran medida el éxito alcanzado por ese país en el comercio internacional de productos agrícolas.

Un ejemplo importante de la utilización de la tecnología que permite aliviar la escasez de un factor de producción y aumentar la oferta total es la Revolución Verde en el cultivo del trigo en la región india de Punjab. Las variedades modernas de trigo introducidas a mediados del decenio de 1960 ayudaron a aumentar el rendimiento de trigo de alrededor de 1,1 Tm por hectárea en el período de variedades premodernas (1954-1957) a casi 2,7 Tm en 1969/70 (Ranade y otros autores, cuadro 11.1). La tecnología aumentó el rendimiento obtenido de la tierra y el agua y, además, estimuló nuevas inversiones encaminadas a aumentar el suministro de esos factores, en particular el agua de irrigación. El efecto total sobre la economía de la India fue considerable, y el hecho de disponer de un suministro más elevado y estable de algunos productos alimentarios básicos significó que la economía no se detenía a causa de los crecientes déficit alimentarios cada vez que el monzón provocaba malas condiciones climáticas.

El hecho de que en otras partes del mundo, sobre todo el Africa al sur del Sáhara, no haya sido posible encontrar una tecnología semejante de amplia aplicación, es una de las razones principales por las cuales no se ha podido resolver el problema iii) antes señalado.

Figura 3



Fuente: USDA.

Uno de los mejores ejemplos que pueden citarse es la agricultura de la CEE, en la cual el marco de políticas ha estimulado el desarrollo y la adopción de tecnologías que han convertido a la más importante región importadora del mundo en una región autosuficiente y excedentaria.

ii) El costo de producción puede reducirse

Se ha registrado una tendencia a largo plazo (es decir durante más de un siglo) a que los precios reales de muchos productos básicos disminuyan, en buena parte como resultado de la baja de los costos de producción. La tecnología es uno de los factores, entre otros, que permite explicar esta situación. En el ejemplo del Punjab indio antes citado, durante el mismo período en que el rendimiento por hectárea aumentó en un 145%, los costos totales por hectárea aumentaron en un 73%. En los costos totales, los insumos comprados (por ejemplo mano de obra contratada, maquinaria, semillas, abonos e irrigación) aumentaron más rápidamente que los demás, en casi dos y media veces por hectárea (*ibid.*). Esto indica un nuevo efecto del crecimiento inducido por la tecnología: estimular los mercados de factores mediante eslabonamientos hacia atrás con dichos mercados.

Los progresos de la biotecnología prometen y amenazan intensificar los efectos de la tecnología al aumentar la oferta y reducir los costos. Lo que aporta la ingeniería genética, por ejemplo, es un medio mucho más rápido, en comparación con las técnicas tradicionales de fitogenética, de introducir nuevas características en las variedades de plantas. ¿Qué posibilidades existen? Primero, la oferta puede aumentar elevando el rendimiento máximo en condiciones normales. Esto permitirá alcanzar niveles más elevados de insumos complementarios para lograr tasas económicas de rendimiento (difusión de los efectos de la Revolución Verde). Segundo, con la implantación de características genéticas de resistencia a las enfermedades se pueden lograr niveles más elevados de estabilidad de la producción con una menor utilización de los costosos insumos que deben adquirirse. Tercero, debe ser posible aumentar la tolerancia de las variedades a las malas condiciones de crecimiento, en particular por lo que se refiere al frío y la salinidad. Esto último puede tener en el futuro gran importancia en las zonas irrigadas de gran extensión, en las cuales la salinidad resulta muy difícil o costosa de controlar. Y cuarto, lo que quizá ha recibido mayor atención del público, la posibilidad de hacer que los cultivos de plantas no leguminosas fijen su propio nitrógeno a partir de la atmósfera, creando amoníaco que luego utilizan en su propio crecimiento, como una alternativa al abono nitrogenado que sería preciso comprar. Todos los investigadores aconsejan calcular con prudencia el tiempo que puede llevar obtener cultivos de los principales cereales con esta característica. Por lo general se habla de "diez años", indicando un período relativamente amplio sin demostrar lo preciso del cálculo. Más recientemente, los investigadores agrícolas de Australia creen haber inducido al trigo a que fije el nitrógeno (Beardsley (1991)). Los investigadores consideran que, mediante cruces selectivos de ingeniería genética, es posible obtener, en un plazo de diez años, cultivos de rendimiento más elevado y que dependan menos de los abonos químicos. Esto entrañaría posibilidades enormes de reducción de costos.

¿Qué consecuencias tiene todo esto? Los efectos de la tecnología, al aumentar la producción total y reducir los costos, han resultado enormemente beneficiosos para muchas economías y diversos grupos dentro de ellas. Cabe señalar, sin embargo, que, en términos de los tres problemas enumerados al comenzar la presente monografía, la tecnología se aplica de manera directa tan sólo el problema iii). En cambio tiende a exacerbar el problema i), o sea la tendencia hacia la oferta excesiva de algunos productos básicos de exportación. La tecnología y el problema ii), es decir la dependencia excesiva en relación con unos cuantos productos básicos de exportación, tienen una relación compleja. En primer lugar, el cambio tecnológico destinado a aumentar la oferta de esos productos agrava el problema. Pero, en segundo lugar, el cambio que reduce el costo de producción y libera recursos importantes para producir otros bienes en la economía resultará beneficioso para la economía productora -a menos que el costo más bajo de producción aumente la utilidad y, por lo menos a corto plazo, estimule la inversión encaminada a aumentar la producción y, en consecuencia, haga bajar los precios. En tercer lugar, debe mencionarse la cuestión decisiva de si la tecnología u otros factores permiten iniciar nuevas líneas de producción, ya sea entre los sectores de productos básicos o en la industria. En caso afirmativo, conviene ayudar el proceso de diversificación.

D. Efectos de la tecnología sobre la demanda de productos básicos

La intensidad de la demanda de los productos básicos depende sobre todo del ingreso por habitante y de la población total de los países consumidores, así como de la elasticidad-ingreso de la demanda de productos básicos. Al nivel más general, en la medida en que la tecnología es una fuente de crecimiento económico internacional, promueve los ingresos agregados y la demanda, pero la situación varía de manera considerable entre las diversas regiones del mundo. En los países desarrollados, los ingresos aumentan pero las elasticidades de demanda de muchos productos básicos son ahora bajas. En muchos países en desarrollo, las perspectivas a largo plazo de la demanda son más favorables: el crecimiento del ingreso es variable pero en cifras agregadas es más elevado que en los países desarrollados, y las elasticidades de la demanda de productos básicos son más altas. En algunos de los países menos adelantados, los ingresos por habitante se hallan estancados, y esos países ofrecen escasas posibilidades de fortalecer la demanda de productos básicos que son objeto del comercio internacional.

La tecnología tiene tres efectos principales sobre las pautas de la demanda de productos básicos:

- i) la tecnología puede llevar a la sustitución de:
 - a) un producto básico por otro;
 - b) materiales nuevos por productos reciclados;
- ii) la tecnología tiene por resultado una mayor eficiencia en la utilización de materiales en las fases de elaboración y manufactura;
- iii) la tecnología crea nuevos productos manufacturados con bajo contenido de productos básicos.

Estos efectos pueden advertirse en muchos procesos industriales. En la industria del automóvil de los Estados Unidos (que representa del 15 al 20% del acero utilizado en la economía de los Estados Unidos), se están usando menos productos básicos tradicionales y, al mismo tiempo, los materiales nuevos y los metales especializados están reemplazando el acero (Larson y otros autores, *op. cit.*). El peso medio de los vehículos disminuyó entre 1975 y 1985 de más de 1.700 kg a 1.500 kg. La fracción correspondiente al hierro y el acero disminuyó del 81 al 69% y la proporción de aluminio y de plásticos aumentó del 6 al 11%.

Paralelamente a la baja elasticidad-ingreso de la demanda de productos básicos que se ha observado en los mercados de los principales países desarrollados, la tecnología está creando nuevas posibilidades de gastos de los consumidores que entrañan escasos insumos de productos básicos. Los nuevos productos y servicios no se comercian internacionalmente, o bien son producidos por países ya desarrollados o por sectores modernos en países recientemente industrializados. En este terreno se presentan oportunidades relativamente más escasas a algunos de los países menos adelantados que, debido a la falta de conocimientos técnicos o de infraestructura, tienen menos posibilidades de producción inmediata.

Los efectos del cambio tecnológico sobre el problema i), la escasa demanda de productos primarios comercializados, no resultan beneficiosos desde el punto de vista de los exportadores. Si bien no debe perderse de vista el posible beneficio indirecto -es decir que la tecnología puede contribuir a un proceso de aumento de los ingresos y, por consiguiente, a una demanda más elevada- los efectos directos parecen consistir sobre todo en una reducción del contenido de productos básicos de los bienes y servicios en los cuales se gastan los ingresos de los países de ingresos más elevados. Con el tiempo la demanda habrá de debilitarse.

E. La adopción de tecnología: diferencias entre los países

Los diversos países quedarán afectados de distinta manera por los efectos de la tecnología sobre la producción y la demanda de productos básicos. Esto no es válido tan sólo tratándose de importadores y de exportadores, sino también dentro del grupo de exportadores. Se plantea la cuestión de saber cuáles son los exportadores mejor situados para aprovechar las posibilidades que ofrece la tecnología y evitar las pérdidas. Como lo ha indicado el examen de la demanda inelástica, algunos de ellos pueden obtener buenos resultados, pero será a costa de sus competidores.

El concepto de capacidad de adaptación (elaborado por T. W. Schultz) resulta útil en este contexto. Se trata de la capacidad para modificar las estructuras de producción, la tecnología, los conocimientos, las estrategias de comercialización, etc., en respuesta a la evolución de las condiciones de mercado. Un país de capacidad de adaptación es más débil, tendrá mayores probabilidades de ser derrotado en la competencia por los mercados mundiales, de no lograr diversificarse económicamente y de ir perdiendo gradualmente las ventajas comparativas.

¿Cuáles son los factores que determinan la capacidad de adaptación?
Hay varios elementos pertinentes:

- i) La capacidad institucional de tecnología. Existen tres niveles. En el más bajo se encuentran los países en que la innovación tecnológica se basa en gran medida en la importación, con muy escasas modificaciones para adaptarla a las condiciones locales. La mayoría de los países menos adelantados figura en este grupo. El segundo nivel, en el que quizá se encuentra el grupo más amplio, está formado por los países que tienen una capacidad considerable de adaptación para la utilización local de la tecnología elaborada en otra parte. En el tercer nivel se hallan la mayoría de los países desarrollados, en los cuales se emprenden actividades de investigación y desarrollo que carecen de una aplicación comercial inmediata.
- ii) Los recursos humanos. La capacidad institucional es un aspecto de la cuestión más amplia de la adecuación de los niveles de educación y conocimientos técnicos. La capacidad de la mano de obra para adaptarse de manera rápida y flexible a nuevas empresas y prácticas de trabajo representa un factor fundamental en la capacidad de adaptación de una economía.

- iii) Las políticas e inversiones del gobierno influyen también en la rapidez y dirección de la adopción de tecnología. Esto puede ocurrir debido a que quedan afectados los precios relativos de los factores (por ejemplo, el capital puede resultar más barato a causa de sobrevaloración de las divisas extranjeras o a la política de tasas de interés) o a decisiones concretas sobre determinadas inversiones, por ejemplo, el desarrollo de una fábrica de calzado de gran uso de capital en vez de muchos pequeños fabricantes o, por último, debido a los servicios públicos prestados (por ejemplo la divulgación agrícola).
- iv) El nivel de desarrollo del sector privado. Gran parte del desarrollo tecnológico ocurre debido a las inversiones en materia de investigación y desarrollo que realiza el sector privado, esperando obtener una utilidad, o a las transferencias efectuadas por las empresas multinacionales. Para que esto suceda, será preciso aplicar una serie de políticas públicas de promoción, tanto nacionales como internacionales. Un elemento decisivo de la tecnología agrícola fue la patente del ratón obtenido por medios de ingeniería genética en los Estados Unidos en 1988. Desde entonces se han otorgado patentes al algodón resistente a los herbicidas, el tabaco resistente a los insectos y las patatas resistentes a los virus (Barton (1991)). Si bien no cabe duda que esas patentes fortalecerán los incentivos de la investigación, se plantea la cuestión de saber si los países en desarrollo tendrán acceso a ellas a precios que estén a su alcance.

Lo principal es que algunas economías pueden aprovechar mucho mejor que otras el potencial tecnológico. Las más capaces de beneficiarse de la tecnología disponen de una importante fuerza comparativa en el comercio internacional. Es probable que las menos capaces de aprovechar la tecnología resulten ahora marginales en la economía mundial, y que lo sean aún más en el futuro.

F. ¿Quién sale ganando?

Vale la pena insistir en que la tecnología contribuye al proceso de crecimiento, y que los beneficios directos e indirectos que esto supone pueden ser considerables, pero que es imposible atribuirlos claramente a la tecnología, separándola de otras fuentes de crecimiento. Todavía pueden señalarse algunos aspectos concretos.

El examen de los efectos de la tecnología tanto sobre la oferta como sobre la demanda de los productos básicos tradicionales parece indicar que en muchos casos, sobre todo los productos renovables, la tecnología tiende a aumentar la oferta y a debilitar la demanda, con los consiguientes efectos de baja de precios. ¿Quién sale ganando? Los beneficios, que se distribuyen en principio entre productores, proveedores, elaboradores y consumidores, serán distintos en un solo país o entre distintos países.

Resulta útil distinguir los productos básicos que son objeto del comercio internacional de aquellos que serán utilizados en el país.

a) Productos básicos que son objeto del comercio internacional.

Al determinar quién sale ganando, mucho depende de la situación de los mercados y de quién los controla. Cuando los exportadores de productos primarios compiten por mercados limitados, los beneficios corresponderán en gran medida a los consumidores de los productos básicos -que, en la mayoría de los casos, serán los importadores de los países desarrollados. Grosso modo, los productores de la mayoría de estos productos actúan en un mercado lo bastante competitivo como para no lograr niveles elevados de utilidad (a menos que estén protegidos por sus gobiernos). Esto ha contribuido a la baja de precios a largo plazo en el mercado mundial, que tiende a deprimir la relación de intercambio de trueque de los productores de productos primarios. Resulta difícil evitar la conclusión de que en el caso de estos productos básicos, la tecnología que tiene por resultado un incremento de la oferta no beneficiará en absoluto al productor. En un extremo se halla el Programa de Recuperación Económica de Ghana aplicado durante el decenio de 1980, en el cual se asignó primordial importancia a aumentar las exportaciones de cacao, lo cual tuvo por consecuencia una disminución de los precios internacionales y una reducción de los ingresos de divisas.

En el caso de esos mismos productos básicos, una tecnología que tenga por principal efecto reducir el costo de producción aportará mayores beneficios a los productores, permitiéndoles mantener una parte del mercado con un menor uso de recursos productivos y reasignar algunos de los recursos ahorrados a otros usos.

En cuanto a los productos básicos en los cuales la elasticidad-ingreso y la elasticidad-precio de la demanda son elevados -se han citado como ejemplos las piñas (ananás) y los tomates- los aumentos de producción pueden producirse sin deprimir la relación de intercambio, y la tecnología resultará más claramente beneficiosa para los productores.

Sin embargo no es posible dar por sentado que los mercados funcionan libremente. Cuando la injerencia del gobierno u otros factores impiden el funcionamiento de los mercados, los beneficios de la innovación tecnológica se reparten de otra manera. En el caso de la CEE, la tecnología ha llevado a una enorme expansión de la oferta agrícola a niveles de precios internos muy superiores a los precios de mercado; durante unos dos decenios esto ha ocurrido en gran beneficio de los productores y quizá aún más de los abastecedores industriales de tecnología -productos agroquímicos y equipo- y a costa de los consumidores y los contribuyentes. Los efectos del aumento en la producción de la CEE sobre los mercados mundiales, y sobre otros importadores y exportadores, varían según los distintos productos básicos pero afectan negativamente a los productores competidores. Estos efectos pueden atenuarse con algunas medidas, tales como los contingentes de azúcar, encaminadas a proteger a algunos exportadores del Tercer Mundo.

- b) Productos básicos utilizados en el país. En el ejemplo del Punjab indio antes citado, la tecnología permitió una expansión eficaz en función de los costos de la oferta de productos básicos para los cuales existía una fuerte demanda en el mercado local. Los beneficios macroeconómicos resultaron considerables; la distribución de beneficios a nivel microeconómico, entre propietarios, arrendatarios y asalariados fue más compleja y se ha discutido mucho. Pero, entre otros efectos, el estímulo proporcionado a los mercados de mano de obra ha tendido a elevar los niveles de salarios.

Una comparación entre las zonas india y pakistaní del Punjab demuestra que la medida de los beneficios resultantes del cambio tecnológico, y la manera como se distribuyen, depende del tipo de crecimiento conseguido. Fundamentalmente, la diferencia entre ambas zonas fue que en la zona india la explotación modal era más pequeña y de dimensiones más parejas. La tecnología adoptada tendió a ser de menor uso de capital, con un contenido local más elevado y mayores vinculaciones con la capacidad local de ingeniería. La pauta de crecimiento tendió a ser más beneficiosa para los asalariados y estimuló la industria local.

En contraste con este ejemplo de crecimiento, el hecho de no mantener la producción de productos básicos fundamentales para el consumo local -a menos que se trate de un esfuerzo deliberado a fin de aplicar una estrategia de ventajas comparativas y comercio internacional- constituye un desastre económico, como puede apreciarse en muchos países del Africa al sur del Sáhara. Las consecuencias son el estancamiento macroeconómico, la disminución de los ingresos y la inseguridad alimentaria. La incapacidad de desarrollar y adoptar una tecnología apropiada es una de las razones, no la única, del estancamiento. Zimbabwe representa una excepción instructiva: el marcado aumento de la producción de maíz, que es el cultivo más importante, logrado por los pequeños productores después de la independencia, hace un decenio, se debe en gran medida a que el 90% plantaron variedades híbridas. La disponibilidad de la tecnología es una condición necesaria para el crecimiento, pero no una panacea, y tiene que estar acompañada por toda una serie de políticas, inversiones y servicios complementarios.

G. Conclusiones

En conclusión, debe insistirse en un elemento. Los grandes beneficios de la tecnología están pasando por alto a un grupo de países que son los menos adelantados y los que más dependen de una gama limitada de exportaciones de productos primarios. Esos países son marginales y tal vez lo sean aún más en el futuro. Si no consiguen diversificar sus economías corren el riesgo de salir perdiendo doblemente: sufrirán del estancamiento de la demanda total en sus mercados de exportaciones y deberán hacer frente a competidores más capaces de aprovechar la innovación tecnológica para aumentar la producción

o reducir los costos. No existe una solución sencilla a esta situación. Entre las medidas que puedan adoptar los propios gobiernos y la comunidad internacional deben figurar en todo o en parte las siguientes:

- i) apoyar la capacidad institucional de desarrollo tecnológico;
- ii) promover la diversificación económica en actividades de exportación con mejores perspectivas;
- iii) asegurar la producción adecuada de productos básicos para los consumidores y la industria en el propio país, y en particular estimular las vinculaciones con otros sectores; y
- iv) evitar políticas -tales como las que forman parte de algunos programas de ajuste estructural- que aumenten la dependencia respecto de la exportación de productos básicos que tienen escasas perspectivas.

Por último existen buenas razones para adoptar medidas complementarias a fin de mejorar las condiciones de acceso de los países en desarrollo a los mercados mundiales. Los pobres resultados de los convenios de productos básicos son desalentadores; pero la alternativa, que puede ser no tener en cuenta los intereses de los exportadores de productos básicos del Tercer Mundo, los condenaría a ingresos de exportación persistentemente bajos, que tal vez aumentarían ocasionalmente durante breves períodos favorables. La tecnología no podrá hacer nada para evitar esta situación.

Referencias

- Barton (1991) "Patenting life", por John H. Barton, Scientific American 264:3, págs. 18 a 24.
- Beardsley (1991) "A nitrogen fix for wheat", por Tim Beardsley. Scientific American 264:3, pág. 14.
- Islam y Subramanian (1989) "Agricultural exports of developing countries: estimates of income and price elasticities of demand and supply", por N. Islam y A. Subramanian, Journal of Agricultural Economics, págs. 221 a 231.
- Larson y otros autores (1986) "Beyond the era of materials", por Eric D. Larson, Marc H. Ross y Robert H. Williams. Scientific American, vol. 254:6, págs. 24 a 31. Junio.
- Banco Mundial (1989) "Sub-Saharan Africa: from crisis to sustainable growth", Wáshington D.C.
- Ranade y otros autores (1988) "Technological change, production costs, and supply response", por C. G. Ranade, D. Jha; y C. L. Delgado en Agricultural price policy for developing countries editado por John W. Mellor y Raisudin Ahmed (págs. 190 a 203). International Food Policy Research Institute, The John Hopkins University Press.
- Stewart (1990) "Are adjustment policies in Africa consistent with long run development needs?", por Frances Stewart. Bibliografía preparada para un grupo de la reunión de la American Economic Association, 30 de diciembre de 1990.

Anexo VII

¿COMO CREAR UN ENTORNO HABILITADOR QUE ALIENTE LA CONTRIBUCION DEL SECTOR
DE LOS PRODUCTOS BASICOS AL DESARROLLO?

Ponencia preparada por Paian NAINGGOLAN, Director General
del Organismo de Investigación y Desarrollo Comercial
del Ministerio de Comercio de Indonesia

INTRODUCCION

Pese a la importancia que tiene el comercio internacional para el avance de la economía mundial, hay que reconocer que el entorno económico internacional no siempre ha beneficiado a las naciones en desarrollo, sobre todo en el último decenio. Al aumentar el volumen del comercio mundial, el comercio de manufacturas ha sido el que con más rapidez ha crecido, sobrepasando con creces el de productos primarios.

Desde 1900 se ha registrado una tendencia constante a la baja de los precios relativos de los productos primarios, que en promedio ha sido del 0,5% anual (0,6% en el caso de los productos primarios no energéticos). El período en que las condiciones fueron peores fue el de 1985/86, cuando los precios en dólares bajaron un 13,1% por debajo de los precios reales.

Si se permite que persistan estas tendencias, la brecha que separa a los países adelantados -que por lo general son naciones industrializadas- de las naciones en desarrollo -que suelen ser naciones agrícolas- por lo que hace a la capacidad de beneficiarse del comercio exterior, en vez de disminuir, aumentará aún más.

No hay que olvidar que aunque el comercio aún no es muy importante para las naciones en desarrollo (en 1965 y 1987 representó el 12 y el 14% del PNB, respectivamente) los productos primarios siguen siendo el principal factor dominante a través del cual la mayoría de las naciones en desarrollo participan en el comercio mundial. Por tal motivo, su capacidad para beneficiarse del comercio mundial de modo que éste respalde su adelanto económico depende fundamentalmente de que los precios de los productos primarios objeto de comercio sean suficientes.

Por desgracia, la experiencia ha demostrado que en el último decenio la aceleración del crecimiento económico y del comercio mundial no tuvo un gran efecto favorable sobre los precios de los productos básicos. Casi se han abandonado los sistemas de precios al productor y se está generalizando la tendencia a la inestabilidad, no sólo en el caso de los productos semielaborados, sino también en el de varios productos acabados. Debido a ello, muchos países en desarrollo no se han podido beneficiar del comercio internacional, promoviendo así el avance económico y, además, muchos de ellos ya no pueden atender al servicio de su deuda.

Esta situación ha inducido a muchos países en desarrollo a atribuir menos importancia a los productos primarios para adentrarse en el sector manufacturero, recurriendo a una política de sustitución de las importaciones.

En general, los países que han optado por este camino se han basado en el consumo interno y han recurrido a la creación de barreras protectivas a veces excesivas, como resultado de lo cual han abandonado los principios de la eficiencia, que son un factor especialmente necesario para mantener la competitividad. Antes, las barreras de protección funcionaban porque la disciplina del GATT no era suficientemente fuerte para superarlas. Más adelante a muchas de las naciones en desarrollo que fueron surgiendo les fue difícil erigir barreras protectivas porque el alcance del GATT había aumentado, de manera que podía obligar a las naciones en desarrollo a respetar las mismas normas que aplicaba a las naciones desarrolladas. Sin embargo, si estudiamos cuidadosamente las negociaciones celebradas para mejorar los reglamentos y la disciplina del GATT, se ve claramente que muchas esferas de importancia decisiva para las naciones en desarrollo ya se habían salvaguardado antes, en total contravención de las normas del libre comercio que son uno de los principales objetivos del GATT.

Los aspectos que son de importancia decisiva para las naciones desarrolladas siguen siendo objeto de protección incluso en las actuales negociaciones de la Ronda Uruguay. Mientras tanto, el problema de los productos primarios, sobre todo los tropicales, que las naciones en desarrollo esperaban que fuera uno de los primeros resultados de esta Ronda, sólo se ha tratado de paso sin prestarle la atención debida a una cuestión importante.

A este respecto, puede que la UNCTAD sea la única esperanza, como organización que puede servir de contrapeso para impedir que las naciones en desarrollo creen un cartel de algún tipo para promover sus intereses. Estos esfuerzos unilaterales no son la solución ideal y globalmente serán aún más destructivos, sobre todo para las naciones en desarrollo como grupo.

Puede que la UNCTAD, que en el pasado ha demostrado su capacidad para crear un ambiente de unión mediante la adopción de medidas concertadas y resueltas que llevaron a la satisfactoria introducción del Sistema Global de Preferencias Comerciales (SGPC), tenga que ocuparse también en forma especial de este problema de los productos primarios.

A tal fin, haré algunas observaciones acerca de los aspectos de los productos básicos relacionados con el mercado y con las inversiones.

Limitaciones de mercado

Uno de los aspectos del comercio de productos básicos que no se trata como debería es la cuestión de los precios. Parte del progreso económico logrado gracias al comercio internacional llega a las naciones en desarrollo productoras de los productos básicos por conducto de los precios.

Como ya se ha dicho antes, durante el último decenio los precios de los productos básicos llegaron a su punto más bajo en 1985-1986, y a pesar de que en 1987 mejoraron, los ingresos globales de los productores de productos primarios no energéticos sólo fueron un 5% superiores al nivel de 1980. En cambio, los ingresos globales obtenidos de las exportaciones de manufacturas aumentaron casi un 85% por encima de los niveles de 1980.

Siempre es muy difícil pronosticar los precios de los productos básicos, por no hablar de la gran variabilidad de los precios de los distintos productos. Sin intervenciones en el mercado privado, los pronósticos acerca de los precios de los productos básicos deben inclinarse invariablemente a la baja. Toda subida de precio será relativamente débil y tardará en producirse.

Incluso en el caso de las naciones en desarrollo que como Indonesia poseen diversos recursos naturales en abundancia y que en los diez últimos años han conseguido desarrollar su sector industrial, el papel de los productos básicos y de la agricultura en general sigue siendo de gran importancia. Aproximadamente el 80% de los 180 millones de habitantes que tiene Indonesia sigue viviendo en zonas rurales; el 54% trabaja en la agricultura y sólo el 16% en zonas industriales. Para Indonesia los ingresos obtenidos del sector agrícola siguen siendo un problema porque, en promedio, el producto interno bruto por persona activa en el sector agrícola es de unas 860.000 rupias a diferencia de 4.300.000 en el sector industrial, lo que da una proporción de 1 a 5. Por ello la solución del problema de la prosperidad económica de las naciones en desarrollo debe incluir siempre el problema de los precios de los productos básicos.

Dudo de que el Fondo Común pueda cumplir independientemente la función para la que se creó, como banquero de la constitución de reservas, a fin de apoyar los precios de los productos básicos. Dudo incluso de que los convenios internacionales de productos básicos, por sí solos, puedan provocar un aumento del comercio de productos básicos. Esos convenios suelen estar concebidos para restringir el comercio con objeto de aumentar y/o estabilizar los precios. No hay nada que indique que los convenios internacionales de productos básicos hayan servido para aumentar los precios a la exportación por un período significativo.

Limitaciones de la inversión

En las naciones en desarrollo la reubicación de industrias siempre se convierte en una cuestión importante para reducir los desequilibrios en la distribución de los frutos del desarrollo entre las diversas regiones de un país; de la misma manera la economía mundial debe alentar a las industrias que utilizan productos básicos como materia prima a que se instalen en naciones en desarrollo.

De hecho, para que esa reubicación aporte beneficios reales, las naciones en desarrollo tienen que poder efectuar inversiones en infraestructura, desarrollo de la enseñanza, perfeccionamiento de los recursos humanos e incentivos para fomentar la ventaja competitiva de ese país en el mercado internacional.

Es evidente que la proporción de las exportaciones de productos primarios de las naciones en desarrollo que se exporta ya manufacturada sigue siendo muy pequeña, puesto que no llega ni al 3% de los productos agrícolas. Esto significa que la elaboración de estos productos primarios se sigue efectuando en las naciones desarrolladas.

También es un hecho que en general los gobiernos de las naciones desarrolladas han seguido oponiendo obstáculos, aplicando a estos productos primarios aranceles de importación cada vez más altos. En otras palabras, las naciones desarrolladas todavía no están dispuestas a respaldar los esfuerzos por instalar en las naciones en desarrollo las industrias que utilizan productos primarios. Hasta ahora sólo han respaldado el traslado de industrias a las naciones en desarrollo cuando se ha tratado de industrias que provocan contaminación en las naciones desarrolladas y al efectuar esos traslados sigue sin tenerse en cuenta el principio de la cooperación para lograr una división más equitativa de los frutos del comercio internacional. A este respecto, es preciso alentar a los principales países industrializados a que sigan respaldando la elaboración de productos básicos en los países en desarrollo, en particular en el caso del sector de los productos obtenidos de la explotación de recursos naturales.

Es fácil entender por qué los productos primarios se exportaban en forma no elaborada durante las etapas iniciales del comercio bilateral e internacional. Los numerosos problemas de tecnología, capital y calidad exigían que los productos acabados fueran fabricados por la nación que los iba a utilizar, que era una nación más adelantada que la que producía el producto. Entre otras cosas, el desarrollo de mercados organizados en los países consumidores tenía por finalidad servir de protección contra la incertidumbre de la llegada de los buques que transportaban los productos básicos y eso cuando el tonelaje disponible no había llegado al volumen actual.

En aquella época el interés común en los beneficios que aportaba el comercio internacional todavía no había alcanzado los niveles actuales. Las condiciones actuales, que prevalecen desde hace tiempo, también han contribuido a aumentar la dificultad que plantea resolver los problemas de los productos primarios, incluida la reubicación de las industrias en los sectores que utilizan esos productos.

La necesidad de medidas concertadas y resueltas

Es de lamentar que muchos países en desarrollo hayan adoptado políticas que reducen considerablemente los vínculos entre su mercado interno y la economía internacional. Muchos países en desarrollo, fundándose en su experiencia que con frecuencia ha sido decepcionante, han salvaguardado sus industrias internas con elevados aranceles y barreras no arancelarias para protegerse de los productos de importación con que compiten.

De hecho esas medidas han sido eficaces, sobre todo en las industrias de productos básicos no agrícolas, como las de la electrónica y los textiles y prendas de vestir, que exigen gran densidad de mano de obra. Normalmente esto se hace optando por la sustitución de las importaciones, de ser preciso prohibiendo automáticamente las importaciones en cuanto el país empieza a producir un producto concreto.

Hay varias naciones en desarrollo que han utilizado este método con éxito, y que ahora están entre los principales productores mundiales de esas manufacturas.

Esta es también la razón para que las naciones en desarrollo estén participando activamente por vez primera en la Ronda Uruguay del GATT, en la esperanza de que los progresos ya logrados no queden frustrados a causa de la actitud cada vez más protectora, que han adoptado las naciones desarrolladas. De hecho, las naciones desarrolladas no tienen por qué temer a las naciones en desarrollo, porque siempre habrá posibilidades de progresar gracias a las tecnologías nuevas y más avanzadas, que generalmente están dominadas por las naciones desarrolladas. El principio de las ocas migratorias también parecería aplicable.

La disparidad entre el nivel de adelanto económico de las naciones desarrolladas y el de las naciones en desarrollo, sobre todo las que exportan productos primarios, sigue aumentando sin cesar.

A este respecto, es de sobras hora de que la UNCTAD, que en el pasado consiguió un logro comercial concreto para los países en desarrollo, es decir, el Sistema Global de Preferencias Comerciales, haga otro intento por lograr que todos los países miembros tomen medidas concertadas y resueltas, enfocando la cuestión de los productos básicos como un conjunto integral.

Los convenios internacionales de productos básicos deben ser considerados junto con mercados organizados, el Fondo Común y la reubicación de las industrias que utilizan productos primarios como materia prima. Los intentos de las naciones en desarrollo por crear un mercado organizado en varios países en desarrollo concretos deben ser respaldados. Más adelante, deben establecerse vinculaciones entre esos mercados. De este modo el sector productivo podrá estar efectiva y directamente vinculado al mercado (y no lentamente como en la actualidad). En los Estados Unidos, los cultivadores de trigo del país siguen de cerca la evolución del mercado del trigo, que les sirve de indicador. En cambio, los únicos que se interesan en el mercado del café en los países adelantados son los comerciantes de los países productores y a los cultivadores sólo les llegan las pérdidas porque no las anticipan con suficiente rapidez. La experiencia demuestra que en muchos casos los exportadores de productos básicos de los países en desarrollo tienen una vida corta porque muchos de ellos son víctimas de los mercados organizados de los países desarrollados.

El problema de la reubicación industrial también debe estar estrechamente vinculado a los esfuerzos por aumentar el consumo de esos productos en los países en desarrollo. En última instancia esto ayudará a equilibrar la oferta y la demanda, que siguen influyendo en los precios. Las inversiones en gran escala de las empresas transnacionales en las industrias de productos primarios de los países en desarrollo harán que disminuyan considerablemente los costos de producción, lo que a su vez aumentará la demanda en esos países. Huelga decir que esos esfuerzos deben ir seguidos de la eliminación del sistema de una protección cada vez mayor en los países adelantados, de manera que no se aminore el ritmo de comercialización.

Creo que el estudio conjunto de los cinco aspectos del comercio de productos básicos, -a saber, convenios internacionales de productos básicos, mercados organizados, Fondo Común, reubicación de industrias de productos primarios y eliminación de la progresividad de los aranceles de importación de productos primarios- permitirá crear un comercio de productos básicos mejor y

servirá para promover la seguridad de abastecimiento. Las cuestiones de productos básicos deben tratarse conjuntamente y debemos adoptar un criterio que tenga en cuenta esos cinco aspectos.

No debemos permitir que se plantee una situación en que haya un suministro de productos primarios no energéticos abundante y garantizado por la simple razón de que los países pobres no tienen más remedio que aceptar esa situación. Lo que necesitamos es un comercio de productos básicos más libre, liberal y mejor gestionado.

Moscú, mayo de 1991

Anexo VIII

¿COMO SE PUEDE MEJORAR EL EQUILIBRIO ENTRE LA OFERTA Y
LA DEMANDA MUNDIALES DE PRODUCTOS BASICOS?

Ponencia preparada por Kobena ERBYNN, Jefe Ejecutivo
del Centro de Investigaciones de Ghana

A. Breve historia de la cooperación internacional en
materia de productos básicos

Los principales productos básicos de exportación de los países en desarrollo son o bien productos agrícolas (azúcar, té, cacao, café, cereales, carne y productos lácteos, aceites vegetales, algodón, yute, caucho y otros) o productos de extracción (como el oro, los diamantes, el estaño y las maderas). Por norma general, en los mercados de productos básicos hay una tendencia a la inestabilidad de los precios; en el caso de los productos agrícolas, las perspectivas de inestabilidad del mercado son aún mayores porque el suministro suele depender de condiciones climáticas que son imprevisibles en el Sur y la demanda depende de los avatares de las economías de los países del Norte.

En el período posterior a la segunda guerra mundial (aproximadamente hasta 1970) se solía creer que la capacidad de producción, y por ende, la oferta era más que suficiente para satisfacer la demanda efectiva de la mayoría de los productos agrícolas. Los nuevos métodos científicos de fitogenética y de mejora de las especies animales, gracias a los cuales se han obtenido variedades de alto rendimiento, la mejora de las prácticas culturales por lo que se refiere a la forma adecuada de plantar o a los procedimientos de cría de animales, la utilización de fertilizantes y de piensos científicamente preparados, la utilización de tractores y otras máquinas agrícolas han sido otros tantos factores que han contribuido a los grandes aumentos del rendimiento de los cultivos y del ganado y nos han inducido a todos a creer que con sucesivas mejoras de la tecnología agrícola se podría mantener la oferta a largo plazo. Así pues, se consideró que la inestabilidad de los precios en los mercados de productos básicos se debía a que no había suficiente demanda de los productos básicos que proporcionaban los países exportadores.

Los bajos precios de los productos básicos durante ese período (y la creencia de que seguiría habiendo abundantes suministros) hicieron que los consumidores de los productos básicos se mostraran reacios a aceptar acuerdos comerciales que "aumentarían artificialmente" los precios de los productos básicos. Por otra parte, los bajos precios de las exportaciones de productos agrícolas (utilizados como materia prima) en relación con los precios de las manufacturas importadas -y las consiguientes grandes fluctuaciones de los precios de los productos básicos- contribuyeron en buena parte a la inestabilidad de la base de ingresos y a la situación de balanza de pagos de los países en desarrollo exportadores de productos básicos. Esta falta de interés común (entre productores y consumidores de los productos básicos objeto de comercio internacional) en abordar la cuestión del precio de esos productos fue el principal motivo de fricción entre los países en desarrollo (productores) y los países industrializados (consumidores).

Debido a la fuerte posición negociadora de los países industrializados, los esfuerzos por estabilizar los precios mundiales de los productos básicos mediante la cooperación internacional (entre productores y consumidores) se centraron, naturalmente, en las ideas de los países consumidores. En vista de eso no es sorprendente que las deliberaciones sobre los precios de los productos básicos durante el período de la posguerra en general se centraran en encontrar salidas para los productos y en medidas de estabilización de los precios. En el caso de algunos productos básicos, se celebraron acuerdos preferenciales que regían las exportaciones de los países en desarrollo a los países industrializados.

Como resultado de las principales iniciativas de política que se tomaron en este período de la posguerra se elaboraron los convenios internacionales del trigo (renegociado, 1949), el café (1962) y el azúcar (1966, renegociado) y se celebraron intensas consultas intergubernamentales respecto de varios productos básicos (entre ellos el cacao, el caucho y las fibras) con los auspicios de las Naciones Unidas, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y la UNCTAD.

No obstante, en el decenio de 1970 empezaron a desmoronarse muchas de las ideas del período de la posguerra respecto de los precios de los productos básicos (que los esfuerzos colectivos de los países productores de productos primarios por mejorar las condiciones de sus mercados y aumentar así los precios de los productos básicos eran imposibles). El aumento unilateral de los precios del petróleo por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en 1973, las elevadas tasas de crecimiento económico en casi todos los países de la OCDE y la tasa de inflación cada vez más alta que se registró a lo largo del decenio de 1970, hizo que la demanda de productos primarios creciera con mucha rapidez. Casi todos los productos básicos se beneficiaron de estos precios altos porque los países industrializados empezaron a preocuparse por vez primera por la posibilidad de que se agotaran los recursos mundiales. En ese período (en especial de 1972 a 1975) se produjo el auge general de los precios de los productos básicos (con una relación de intercambio favorable) y la consiguiente modificación de las relaciones de poder entre los países industrializados y los países en desarrollo, a favor de estos últimos. Las naciones industrializadas consumidoras temían que los países exportadores de productos básicos utilizaran este poder económico que acababan de adquirir no sólo para aumentar sus ingresos en divisas sino también para consolidar su control sobre el suministro de materias primas mediante la creación de otros cárteles de productos básicos parecidos a la OPEP, así como para afirmarse de manera más efectiva en los órganos políticos internacionales. Así pues, durante ese período, los países consumidores se mostraron más dispuestos a discutir acuerdos que propiciaran una cooperación internacional más significativa a fin de que los precios de productos básicos fueran suficientemente remunerativos para garantizar el abastecimiento constante (futuro) del mercado mundial.

Durante ese período la mayoría de las deliberaciones sobre políticas de productos básicos tuvieron por finalidad garantizar el suministro de esos productos mediante mecanismos de constitución de reservas, la estabilización de los precios a niveles remunerativos y la expansión de la producción. Entre las medidas internacionales que se adoptaron también se consideró la de *conceder trato preferencial a las exportaciones de los países en desarrollo,*

prestar más asistencia financiera y técnica a esos países para que mejoraran su oferta de alimentos y productos básicos e incluir los productos agrícolas en las negociaciones comerciales multilaterales del GATT.

Debido a los elevados precios que prevalecieron a mediados del decenio de 1970 se efectuaron nuevas inversiones en productos básicos agrícolas; para fines del decenio muchos productores tradicionales habían aumentado considerablemente su producción (por ejemplo, la de café y cacao en Côte d'Ivoire, la de cacao en el Brasil y la de caucho en Malasia) y otros países se convirtieron en productores serios (por ejemplo, Malasia en el caso del cacao). Como resultado de las medidas tomadas a mediados del decenio de 1970 para reducir las elevadas tasas de inflación -de dos dígitos- en los países industrializados, al finalizar el decenio se produjo una gran aminoración de la actividad económica en Europa y América del Norte. Esos dos factores provocaron el desmoronamiento de los precios de los productos básicos en 1978/79 y en los primeros años del decenio de 1980. La aparición en el escenario político mundial de la Primera Ministra Sra. Margaret Thatcher (1979) del Reino Unido y del Presidente Ronald Reagan (1980) de los Estados Unidos de América fue el principio de una era de capitalismo desatado en el comercio y la industria, tanto a nivel interno como a nivel internacional: debido a la fuerte posición de negociación de esos dos países (pero sobre todo los Estados Unidos como principal consumidor de muchos productos básicos objeto de comercio internacional), durante todo el decenio de 1980 las políticas en materia de productos básicos se formularon partiendo del firme principio occidental del mecanismo del "libre mercado", dejando muy poco margen para que en los asuntos comerciales se tuvieran en cuenta consideraciones asistenciales. La era Thatcher-Reagan (a quienes después se sumó el Canciller Kohl de la República Federal de Alemania) fue el mayor reto con que ha tropezado la cooperación internacional en materia de mecanismos de los productos básicos. Los productores, que hacían frente a precios mundiales muy bajos, pedían precios más altos amparándose en algunas consideraciones encubiertas de orden humanitario, como la necesidad de estabilizar los precios a niveles remunerativos, mientras que los consumidores de productos básicos del hemisferio septentrional insistían en que se redujeran los precios de los productos básicos como medio de lograr el equilibrio de precios a largo plazo que dictara el mercado libre, que era lo único que podía aportar la estabilidad al mercado de los productos básicos mejorando el equilibrio entre la oferta y la demanda mundiales.

Salvo en unos pocos años (1985/86 en el caso del cacao, 1986/87 en el del café, 1988 en el del azúcar) en general los mercados de productos básicos agrícolas tropicales siguieron en situación de depresión durante todo el decenio de 1980 a causa del desequilibrio crónico entre la oferta y la demanda mundiales. Este exceso estructural de oferta (de la mayoría de los productos básicos), junto con la determinación de los países consumidores de atenerse a los principios del libre mercado en el comercio de productos básicos, hizo que no se consiguiera ningún avance significativo en la aplicación de los convenios o acuerdos internacionales de productos básicos durante el decenio de 1980.

Como a principios del decenio de 1990 los convenios o acuerdos internacionales de productos básicos con disposiciones económicas destinadas a ayudar a estabilizar los precios del mercado a niveles de precio convenidos o bien se han desmoronado (como en el caso del estaño en 1986) o bien están en

suspense, habiéndose dejado de aplicar las disposiciones económicas (como en el caso del café en 1987 y el del cacao en 1989), sólo se siguen aplicando cláusulas económicas conforme al Acuerdo Internacional del Caucho Natural (renegociado en 1987), en el que se utiliza el mecanismo de las reservas de estabilización. El Convenio del Azúcar (renegociado en 1987), el del trigo y los nuevos convenios de productos básicos relativos al yute (1982) y a las maderas tropicales (1986) no tienen disposiciones económicas.

B. Función de los convenios o acuerdos internacionales de productos básicos en el futuro

El mercado de los productos básicos sigue acosado por el exceso estructural de oferta que ha provocado el desmoronamiento de los convenios o acuerdos internacionales de productos básicos con mecanismos de constitución de reservas (como los del estaño y el cacao) o con sistemas de contingentes de exportación (como el café). Los consiguientes precios bajos de los productos básicos que han hecho que disminuya la afluencia de ingresos a los países en desarrollo, así como la aminoración general del ritmo de la economía mundial desde 1989 y la elevada tasa de inflación, juntos, han reducido la capacidad de los países en desarrollo exportadores de productos básicos para atender al servicio de su deuda externa y además reducen su capacidad para importar los alimentos y el material que necesitan. La salida de los escasos fondos que poseen para atender al servicio de la deuda externa, la escasez de suministros provocada por la sequía o los disturbios civiles y la incapacidad para comprar los alimentos importados que necesitan a causa de los bajos ingresos que obtienen de sus exportaciones de productos básicos están empezando a provocar la consternación de la población de varios países en desarrollo ante la posibilidad de que se produzca una gran hambruna. Por consiguiente, es preciso que la comunidad internacional (productores y consumidores) tome medidas para afianzar los convenios/acuerdos internacionales que tienen por objeto estabilizar los precios de los productos básicos con miras a aumentar los ingresos de exportación de los países en desarrollo exportadores.

STABEX: Mecanismo de estabilización de ingresos

Una medida de cooperación internacional que ha contribuido a estabilizar los ingresos en divisas (pero no el precio del mercado) que obtienen los países en desarrollo de las exportaciones de productos básicos, es el mecanismo STABEX que se practica conforme a los Convenios de Lomé (Lomé I a Lomé IV) que une a los doce (12) países de la Comunidad Económica de Europa occidental y a algunos países de Africa, el Caribe y el Pacífico (Estados ACP). Es evidente que este mecanismo no produce ingresos tan altos como las medidas de estabilización de los precios del tipo de las reservas de estabilización o los contingentes. Con todo, satisface el criterio de los consumidores de dejar que haya un "libre juego de las fuerzas del mercado" entre la oferta y la demanda de ese producto básico y además es más fácil de supervisar y más barato. El productor tiene la garantía de que el sistema STABEX le permitirá "recuperar" parte del dinero si el precio del mercado llega a bajar demasiado y los productores y consumidores no tienen que discutir cuál es el "precio mínimo" que representa un precio remunerativo.

En virtud de un convenio/acuerdo internacional de productos básicos en el que tanto productores como consumidores contribuyen al fondo de estabilización, los consumidores consideran que ese dinero que se paga al productor es una subvención o una forma indirecta de pagar precios más altos de lo que dictan las fuerzas del mercado. En un mercado en que ya hay un exceso estructural de oferta ese pago "adicional" al productor equivale a enviar un mensaje equivocado para que siga aumentando la producción. En cambio, para el productor, puede que el precio real que obtiene más ese pago adicional siga representando un precio de venta que todavía está muy por debajo del costo de producción, cosa que naturalmente el productor considera inaceptable. Así pues, si bien el mecanismo STABEX funciona bien de "país a país" (o sobre una base "política"), estará completamente fuera de lugar como mecanismo de estabilización en un convenio o acuerdo internacional de productos básicos que se centre en el comercio y no en la política.

Cupos o reserva de estabilización

En los CIPB, como medidas de estabilización de los precios se utilizan tradicionalmente dos mecanismos principales: el sistema de cupos o cuotas, por el que se procura mantener fuera del mercado el exceso de oferta (como, por ejemplo, en el Convenio del Café de 1962) y el sistema de la reserva de estabilización, por el que se compra y almacena el exceso de oferta (mediante el cual se retiran suministros del mercado) y se colocan los suministros almacenados en el mercado cuando hay escasez de oferta (por ejemplo, Convenio del Cacao de 1980 y Convenio del Caucho Natural de 1989). El Convenio del Cacao de 1986 contiene los dos mecanismos: reserva de estabilización (máximo de 250.000 toneladas), complementada con una variante más transparente del sistema de cupos.

Cuando existe, como ahora, un exceso estructural de oferta, los cupos resultan más eficaces para enviar señales claras a los productores para que frenen la producción. No obstante, los problemas de falta de transparencia en los mercados secundarios (o al margen de los convenios), los regateos constantes entre los grandes productores y los productores nuevos o en rápido crecimiento con respecto a las cuotas de mercado, así como los costosos procedimientos de vigilancia, hacen que los cupos se conviertan en una verdadera pesadilla tanto para los productores como para los consumidores. En 1988, varios países importadores plantearon graves cuestiones en relación con las ventas de café a precios rebajados por parte de países miembros productores a países importadores no miembros. En este caso también, durante más de 20 años (de 1963 a mediados del decenio de 1980), el Convenio Internacional del Café había parecido tener éxito, pero esto se debió en gran parte a la actitud de moderación que se había autoimpuesto el Brasil, que mantuvo reservas importantes y al mismo tiempo redujo considerablemente en el curso de los años su participación en la producción y las exportaciones mundiales. La política cafetera del Brasil permitió a varios pequeños productores (muchos de los cuales eran nuevos en el mercado del café) ampliar sus exportaciones. A finales del decenio de 1980, cuando el Brasil decidió poner término a una erosión ulterior de sus cuotas de mercado, los miembros del Convenio del Café no pudieron resolver la cuestión de la nueva distribución de los cupos.

El mecanismo de la reserva de estabilización es un instrumento eficaz para estabilizar los precios cuando el mercado está muy ajustado (es decir, cuando la oferta y la demanda sólo tienen ligeras desviaciones, como resultado de los factores estacionales de la producción) y las fluctuaciones normales de los precios son pequeñas, en ambos lados del precio hipotético de equilibrio a largo plazo. No obstante, durante los períodos de exceso estructural de la oferta, cuando el precio está a la baja, el mecanismo de la reserva de estabilización tiene escasa utilidad porque las compras de la reserva de estabilización no tienen mucho efecto sobre los precios (como pudo verse con las últimas compras de la reserva de estabilización efectuadas en febrero de 1988 con arreglo al Convenio del Cacao de 1986).

En las circunstancias actuales de exceso generalizado de la oferta, resulta difícil imaginar cualquier nueva negociación o cualquier renegociación de un CIPB que incorpore solamente el sistema de la reserva de estabilización como medio de estabilizar los precios. El mecanismo de ajuste de los precios que habrá que introducir para lograr con prontitud un equilibrio razonable entre la oferta y la demanda será tal que a los países productores les resultará difícil aceptarlo; y sin tal procedimiento rápido de ajuste de los precios es muy dudoso que los consumidores estén interesados en modo alguno en una reserva de estabilización como instrumento eficaz de estabilización de los precios.

Así pues, el mecanismo de la reserva de estabilización todavía puede convertirse en un dispositivo útil en ciertas condiciones, incluso en una situación de exceso crónico de oferta.

El Fondo Común para los Productos Básicos tiene un papel directo que desempeñar en este caso. Las operaciones de la reserva de estabilización son sumamente costosas en una situación de exceso estructural de la oferta. La Primera Cuenta del Fondo Común se estableció con el objeto preciso de financiar la constitución de reservas de productos básicos.

Del análisis que precede se desprende claramente que, salvo catástrofe o desastre económico, los instrumentos tradicionales utilizados por los CIPB para sostener los precios no tendrán mucha utilidad en el decenio de 1990. Así pues, ¿qué nueva función deben asumir los CIPB para lograr que los productores y los consumidores continúen dialogando en el plano internacional y sigan estando interesados en la vigencia de los CIPB?

En primer lugar, es necesario reorientar los CIPB hacia sus objetivos primarios originales que son: i) prevenir las fluctuaciones excesivas de los precios de los productos básicos; y ii) garantizar un ajuste eficiente entre la producción y el consumo mundiales. Todos los demás objetivos de los CIPB deberían ser secundarios y quedar subordinados a los dos mencionados. Los CIPB pueden o no tener disposiciones económicas, que normalmente van asociadas al objetivo i). Ahora bien, por regla general los países productores están más interesados en un convenio que tenga disposiciones económicas que se apliquen en momentos de precios bajos, y no en épocas de precios altos. Para ser atractivo para los consumidores, un convenio debe incorporar también disposiciones que ofrezcan un poder compensatorio adecuado a los consumidores. De ahí que los CIPB deban ser capaces de moderar las fluctuaciones de precios a corto plazo tanto al alza como a la baja.

El objetivo i) suele alcanzarse mediante la utilización del mecanismo de la reserva de estabilización únicamente, o mediante los cupos de exportación (y/o de producción), o por ambos medios (reserva de estabilización seguida de controles de las exportaciones). La consecución del objetivo ii) resulta facilitada por la Secretaría de la Organización, que se encarga de recoger y distribuir datos sobre la situación del mercado mundial, datos que contribuyen a dar más transparencia al mercado. En el decenio actual, ante la amenaza generalizada de que se produzca un exceso estructural de la oferta de productos básicos, no creo que resulte fácil persuadir a los países productores (en desarrollo) a que abandonen las ventajas inherentes al objetivo i) -reducción de las fluctuaciones de los precios- y acepten en cambio un convenio (o acuerdo) que sólo proporcione un foro útil en el que productores y consumidores examinen los problemas del mercado mundial e intercambien informaciones sobre la forma de lograr que la producción y el consumo alcancen un equilibrio a mediano o largo plazo. Si bien es cierto que algunos productos agrícolas (como el banano) no se prestan fácilmente a sistemas de constitución de reservas, también es verdad que los productores de la mayoría de los productos básicos no querrán ser parte en un CIPB que no contenga cláusulas económicas; los productores recuerdan la creciente frustración que se produjo en el decenio de 1960 cuando los países en desarrollo fueron incapaces de conseguir algo más que un examen ineficaz (y, a veces, estéril) de los problemas de los productos básicos en un momento en que era necesario tomar medidas para hacer frente a la baja de los precios mundiales de los productos básicos.

Para que cualquier nuevo CIPB (con disposiciones económicas) pueda negociarse con éxito en el decenio de 1990, los productores deben comprender que los consumidores utilizarán su mayor poder negociador actual para insistir: a) en que se dé una definición clara de los objetivos, entre los que no deberá figurar ningún objetivo humanitario o asistencial que utilice el CIPB como mecanismo de transferencia de recursos; b) en que se estabilicen los precios de los productos básicos en torno a la tendencia a largo plazo, con la consiguiente necesidad de establecer un mecanismo de ajuste de los precios orientado al mercado; c) en que se establezca un mecanismo eficiente de asignación de recursos que permita a los productores más eficientes y de menores costos obtener una mayor cuota de mercado, y d) en que se adopten medidas para corregir el desequilibrio estructural subyacente del mercado. Afortunadamente para la cooperación mundial, desde mediados del decenio de 1980 y especialmente en los cuatro últimos años muchos de los países en desarrollo que son importantes exportadores de productos básicos han emprendido, por propia iniciativa o por recomendación del Banco Mundial y el FMI, programas de ajuste estructural encaminados a rehabilitar la economía del país respectivo y a encauzarla hacia un crecimiento económico sostenible. Esos programas contienen importantes elementos de privatización de las empresas estatales, así como medidas para mejorar el entorno (político, social y económico) para las inversiones privadas directas y el desarrollo del sector privado. Así pues, esos países en desarrollo pueden adaptarse hoy mejor (que antes) a esas exigencias de los consumidores del sector privado orientadas al mercado.

Como compensación, los países consumidores (en su mayoría del Norte) deben estar dispuestos a examinar con atención algunas de las exigencias tradicionales de los productores en relación con lo que a menudo califican de "orden económico mundial (actual) injusto": estabilización de los ingresos de

exportación; mejor acceso a los mercados de los países desarrollados para los productos agrícolas y los productos elaborados; e inversiones (de capitales y tecnologías extranjeros) en la construcción de plantas de elaboración de productos básicos más modernas y en programas de diversificación con renuncia a los productos para los que existe un exceso estructural de la oferta. No abrigo la esperanza de que los CIPB orientados al comercio lleguen a tener un papel directo en la solución de estos problemas "políticos"; los órganos de debate se encuentran en otras organizaciones multilaterales más importantes, como el GATT, el Banco Mundial/FMI y la UNCTAD. No obstante, cada CIPB debe contener disposiciones (o cláusulas) que den fe de la determinación de países productores y consumidores de hallar soluciones apropiadas a corto y largo plazo a los problemas de exportación de productos básicos que se plantean a los países en desarrollo. Las nuevas mejoras introducidas en el Servicio de Financiamiento Compensatorio del FMI y en el Sistema STABEX de la Comunidad Europea, que permiten a un número mayor de países en desarrollo exportadores de productos básicos convertir sus préstamos en donaciones, así como los rápidos progresos realizados en la Ronda Uruguay de las negociaciones del GATT sobre la reducción gradual del proteccionismo agrícola (mediante la supresión de las subvenciones o apoyos agrícolas, especialmente en la Comunidad Europea, los Estados Unidos de América y el Japón; y la reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias para los productos elaborados procedentes de países en desarrollo) harán que aumenten los ingresos de exportación de productos básicos mediante una competencia más eficaz; esto no solamente contribuirá a que el servicio de la deuda resulte más llevadero y queden algunos fondos para dedicarlos al desarrollo de la infraestructura, sino que también aumentará la capacidad de los países en desarrollo para salir del abismo de la deuda.

C. Alcance de las medidas de los productores

¿Qué medida (o medidas) pueden adoptar unilateralmente los países productores para mejorar los precios de los productos básicos y los ingresos que obtienen de ellos durante este período de exceso estructural de la oferta? Las cuatro opciones que se examinan entrañan bien una reducción de los suministros al mercado, bien una expansión del consumo y/o uso del producto básico de que se trate. En la presente sección se examinan las tres opciones que se refieren a la regulación de la oferta, mientras que en la sección siguiente se estudian las medidas encaminadas a aumentar la demanda.

Los países en desarrollo exportadores de productos básicos deben aprender a comprender las normas básicas del mercado internacional: la demanda y la oferta determinan juntas el precio del producto; el exceso de la oferta sobre la demanda trae consigo una disminución del precio. Para elevar los precios de los productos básicos por encima de los bajos niveles actuales, toda medida que adopten los productores debe ir dirigida a reducir los suministros destinados al mercado (o a mantener fuera del mercado parte de ellos) con arreglo a las opciones de regulación de la oferta.

Retención de exportaciones

Las experiencias del Brasil con respecto al café (decenios de 1960 y 1970) y de Côte d'Ivoire con respecto al cacao (1988/89) indican que un determinado país exportador -por muy grande e importante que sea en relación con un determinado producto básico- puede lograr muy poco por sí mismo

manteniendo suministros fuera del mercado mundial. De modo análogo, aun cuando los pocos países en desarrollo que son grandes exportadores de productos básicos decidan reducir la oferta en el mercado, estos países saldrán perdiendo a la larga, a medida que su cuota del mercado mundial vaya declinando lenta pero ineluctablemente.

Así pues, esto significa que todos los países productores (o un número suficientemente grande de ellos) deben adoptar medidas concertadas para decidir reducir la producción y las exportaciones. El acuerdo más corriente entre productores para limitar la oferta en el mercado es el "cártel de productores". Los productores de petróleo constituyeron un cártel (Organización de Países Exportadores de Petróleo, OPEP) y lo utilizaron con mucha eficacia para aumentar los precios del petróleo y mantenerlos en su alto nivel, de 1973 hasta el comienzo del decenio de 1980. Por desgracia para los productores agrícolas, los factores que contribuyeron a que el cártel de la OPEP pudiera funcionar con éxito a plazo medio (factores entre los que figura la falta de sucedáneos fácilmente disponibles y la inexistencia de fuentes de producción alternativas) no se dan para muchos de los demás productos básicos.

Los esfuerzos de cartelización no resultan eficaces en épocas de exceso estructural de la oferta; la retirada de 450.000 toneladas (que representan alrededor del 18% del total de la producción mundial) del mercado del cacao en 1989 (que no se hizo a través de un cártel) no tuvo ninguna repercusión apreciable sobre los precios del cacao. M. J. Bateman estimó que tendría que haberse mantenido fuera del mercado un total de 900.000 toneladas de cacao para que la medida hubiera tenido efectos a largo plazo sobre los precios. Como la mayoría de los países en desarrollo dependen únicamente de uno o dos productos básicos para la obtención del 20 al 70% de sus ingresos de divisas (Brasil del café, Ghana del cacao, Côte d'Ivoire del café y el cacao, Malasia del estaño y el caucho natural, Nigeria del petróleo), aunque la constitución de un cártel pueda resultar ventajosa, esos países no están en condiciones de mantener fuera del mercado cantidades significativas del producto, debido a las pérdidas considerables que se registran en las instalaciones de almacenamiento deficientes pero costosas, a los programas de aplicación ineficaces y, por encima de todo, a la necesidad que tienen de divisas para pagar la factura de las importaciones y el servicio de la deuda. Por otra parte, a plazo medio a largo, las fuerzas normales del mercado sí dan lugar a una producción alternativa -nuevas esferas de producción que surgen de repente, pequeños productores sin cupo que aprovechan una oportunidad para aumentar considerablemente su producción, y aparición de materiales artificiales y sintéticos en el mercado- que tiende a contrarrestar los esfuerzos de cartelización.

Por último, no sólo están amenazados (por la cartelización) colectivamente los intereses de los productores al correr el riesgo de perder a largo plazo unos mercados (en favor de los productos sintéticos) por querer obtener unas ganancias a corto plazo, sino que también los países en desarrollo exportadores de productos básicos (con una elevada relación deuda/ingresos de exportación) no pueden permitirse el lujo de mantener durante mucho tiempo fuera del mercado unas exportaciones porque necesitan los ingresos que éstas les reportan.

Racionalización de la oferta

El conocimiento del ciclo de producción de un producto puede utilizarse para elaborar estrategias destinadas a incrementar o reducir la oferta en el mercado. Para los cereales y el banano, cuyo ciclo de producción es de un año o menos, el exceso de oferta en un año puede corregirse el año siguiente mediante la reducción de la superficie plantada (con o sin compensación del gobierno por la tierra que se ha dejado de dedicar a la producción de un determinado producto) o mediante la disminución de insumos agrícolas esenciales que se utilizan como fertilizantes e insecticidas.

Para los cultivos arbóreos de ciclo largo (en particular el cacao, la palma de aceite (para los aceites vegetales) y el caucho), las nuevas plantaciones dependen no solamente de la producción mundial y de los niveles de precios del año anterior, sino también de las perspectivas de la relación futura entre demanda y oferta. La mayoría de los agricultores y de los dirigentes de los países en desarrollo tienden a tener expectativas positivas en la misma dirección; es decir, esperan que los altos precios de hoy se mantengan durante varios años en el futuro. De ahí que en períodos de precios altos, los gobiernos (o las autoridades competentes) de los países productores estén dispuestos a emprender (o son persuadidos a ello) nuevos programas de expansión de la producción (como Côte d'Ivoire y Malasia con respecto al cacao a mediados del decenio de 1970), mientras que se desalientan las inversiones cuando el precio cae al mínimo. Por lo que respecta a la regulación de la oferta, estas medidas de los gobiernos agravan sin duda alguna la inestabilidad cíclica.

Como mecanismo fiable para la racionalización de la oferta a plazo medio a largo, todos los países productores deberían ponerse de acuerdo para adoptar medidas anticíclicas restringiendo las nuevas plantaciones durante el alza de los precios y promoviendo los planes de rehabilitación únicamente durante los períodos de exceso de la oferta. A los países productores no les debería resultar demasiado difícil aplicar esta política ya que no implica un sacrificio inmediato de las divisas que tanto necesitan y, si la cumplen todos los productores, ninguno de ellos tiene que sufrir una pérdida en su cuota de mercado.

Otra medida de racionalización de la oferta (a corto plazo) consiste en elaborar una cantidad convenida del producto y retirarla del mercado mediante almacenamiento. Para que esta medida sea eficaz, es necesario que un número suficiente de países productores contribuyan a ella manteniendo existencias fuera del mercado. Cuando un país participante no disponga de una capacidad de elaboración suficiente, pueden enviarse las materias primas a otro país, como se hizo, con escaso éxito, con el envío de 130.000 toneladas de cacao de Côte d'Ivoire para su elaboración en plantas del Brasil. El producto elaborado puede almacenarse por más tiempo.

Para los productores el inconveniente principal de esta opción es que el almacenamiento en zonas tropicales sigue siendo costoso, incluso en forma elaborada, y además los países en desarrollo no pueden permitirse retener las mercancías elaboradas durante mucho tiempo, ya que necesitan los ingresos procedentes de las ventas de exportación.

Cabe la posibilidad de que los productores decidan retener una cantidad (o porcentaje) convenida de la oferta mundial actual de un determinado producto y transformar éste en nuevos productos, para su distribución fuera de los mercados tradicionales de dicho producto. ¿Cuáles son las perspectivas de semejante medida por parte de los productores? En primer lugar, se dispone (mediante la investigación o de otro modo) de conocimientos técnicos y equipo para la transformación en nuevos productos -por ejemplo, la elaboración del cacao en aceite vegetal comestible o en bebidas alcohólicas y no alcohólicas. En segundo lugar, ¿existe una demanda efectiva de este nuevo producto? ¿Entrará en competencia con otro producto del que haya exceso de oferta y contribuirá con ello a una nueva baja del precio de ese producto (o de otro)?

Si el nuevo producto se destina a la venta, será importante su precio con relación al del producto o productos existentes en su clase. ¿Es probable que el aceite de manteca de cacao sea más barato que el aceite vegetal obtenido de la palma de aceite, del coco o del maní (cacahuete)? La respuesta a esta pregunta será muy probablemente negativa, porque de lo contrario (salvo un nuevo adelanto tecnológico) ya hace tiempo que se hubiera explotado la situación.

El aceite vegetal puede proporcionarse gratuitamente a los consumidores dentro y fuera del país donde se elabora, a condición de que se sufragen los gastos de transporte y otros. En este caso se justifica la medida aduciendo que el precio resultante del cacao (para el año en curso y los siguientes) compensará con creces la pérdida del valor de las materias primas elaboradas.

Para mantener las cuotas de mercado relativas, tiene que haber un número suficientemente grande de productores dispuestos a participar. Las necesidades de divisas pueden impedir que un país acepte este plan; por ejemplo, puede decidir vender la cantidad total de su cacao en granos a un bajo precio, antes que arriesgarse a recibir (en el futuro) un precio más alto pero incierto por una cantidad más pequeña. Asimismo, esta opción puede quedar totalmente descartada ante la posibilidad de que se elija el o los nuevos productos, cosa muy probable en el caso de un producto o productos que puedan venderse a precios competitivos.

Usos finales alternativos

Como se indicó anteriormente, la búsqueda de usos alternativos para un producto lleva invariablemente a la competencia con otro producto o productos, como por ejemplo la conversión del cacao en aceite (vegetal) de manteca de cacao.

En este contexto las cuestiones más importantes que han de considerarse son la disponibilidad de los resultados de las investigaciones, la capacidad del nuevo producto para competir en cuanto al precio con los productos tradicionales, y la evolución de los hábitos de los consumidores. La labor de investigación científica que supone la identificación y preparación de "nuevos productos" es tal que el desarrollo de usos alternativos para cualquier producto no puede considerarse como una empresa a corto plazo. A plazo medio a largo, las perspectivas pueden ser buenas. Pero la cantidad de dinero que se invierte en un proyecto de investigación es de tal magnitud que los

productores con insuficiencia de efectivo pueden considerar que es demasiada carga para llevarla solos; esta actividad de investigación se presta a una contribución cooperativa (o conjunta) de productores y consumidores.

También hemos visto que, al menos a corto plazo, es probable que la competencia de precios se decida en perjuicio del nuevo uso final alternativo de un determinado producto. A plazo medio o largo, un reglaje más fino o preciso de los procesos puede dar lugar a una competencia de precios ventajosa o a que el nuevo producto consiga hacerse con una parte del mercado.

A corto plazo, ante el apremio de conseguir rápidamente nuevos usos finales alternativos para un determinado producto debido al persistente exceso de la oferta, las perspectivas de las medidas que adopten los productores son, en verdad, muy poco favorables, debido a la competencia de precios con los productos tradicionales y a lo difícil que resulta modificar los hábitos de los consumidores.

D. Demanda de productos básicos

Por regla general, la existencia de una situación de exceso de la oferta implica que ha quedado plenamente satisfecha la demanda total efectiva de un determinado producto, lo que deja un excedente de oferta en el mercado. Esta oferta excedentaria tiene como consecuencia (en un mercado libre) la baja del precio del producto.

Los principales mercados de la mayoría de los productos primarios se encuentran en los países desarrollados de Europa occidental y América del Norte, ocupando el Japón un lugar muy destacado con respecto a los minerales. En el caso del cacao y del café, el elevado consumo por habitante de esos países desarrollados occidentales implica que existe muy poco margen para una expansión de la demanda. De hecho, en algunos países (como el Reino Unido en el caso del cacao), la demanda se está acercando al punto de saturación. La escasa elasticidad de la demanda de estos dos productos en función del ingreso y de los precios significa que los aumentos de precios harán que aumenten los ingresos de los productores en esos países que son consumidores tradicionales de chocolate y café. El Japón, la URSS y Europa oriental ofrecen grandes posibilidades para el incremento del consumo de esas bebidas tropicales, ya que el nivel actual del consumo por habitante es bajo, mientras que en China siguen siendo enormes las posibilidades de aumento del consumo de café y cacao. En el decenio de 1960, Ghana abrió el mercado de la URSS para el consumo del cacao, pero en la actualidad los costos de promoción son tan elevados que todos los productores de cacao (y no sólo un país) deberían sufragar los gastos de una campaña de publicidad, por ejemplo en China. Las ventas especiales (a precios mucho más bajos) podrían también orientarse hacia China y otros países donde el consumo de cacao por habitante es bajo, en el Mediterráneo, el Oriente Medio y Asia sudoriental, a condición de que el cacao de bajo precio no vuelva a introducirse en el mercado mundial.

De modo análogo, para otros productos básicos unas pequeñas zonas de elevado consumo por habitante están rodeadas por varios países donde el consumo por persona es bajo. Podrían aprovecharse estas oportunidades mediante una acción concertada de todos los productores (con la ayuda de los consumidores, mediante programas de promoción del consumo) a fin de incrementar considerablemente la demanda del producto, al menos a plazo medio.

También puede aumentarse el consumo mediante la expansión en zonas no tradicionales o para usos de reciente desarrollo, como la industria farmacéutica y de cosméticos en el caso del cacao.

Por último, la mayoría de los países en desarrollo, por su bajo ingreso per cápita y por la escasez de divisas, no consumen grandes cantidades de los productos que exportan (con la excepción del Brasil en el caso del café). Existe, pues, la posibilidad de aumentar el consumo en los países productores, no necesariamente en la forma en que se consume en los países occidentales. Por ejemplo, el cacao se consume como chocolate en Europa y América del Norte; pero en los países en desarrollo exportadores de la zona tropical podría fomentarse el consumo de cacao como bebida refrescante (no alcohólica) en forma de cacao en polvo.

E. Medidas para mejorar el grado de reacción de la oferta y la demanda de productos básicos

Los productores y consumidores de determinados productos básicos han adoptado conjuntamente una serie de medidas para mejorar el grado de reacción de los precios de esos productos básicos y, en consecuencia, mejorar el equilibrio entre la oferta y la demanda mundiales de dichos productos. Entre esas medidas de cooperación internacional figuran las siguientes:

- i) El acuerdo entre los principales países industrializados sobre la reducción gradual de los subsidios o apoyos agrícolas en las actuales negociaciones del GATT -esto expondrá los productores de costos altos de los países desarrollados (como los productores de azúcar en la Comisión Europea) a la competencia de productores más eficientes de alimentos de los países en desarrollo, lo cual llevará a una posible suspensión de la producción en los países industrializados, al consiguiente aumento de la demanda y a una oferta reducida en el mercado y en fin, al mejoramiento a largo plazo de los ingresos por concepto de exportación de productos básicos.

El FMI ha observado recientemente que la abolición de las medidas de apoyo a la agricultura en la Comunidad Europea, los Estados Unidos y el Japón aumentará los ingresos de divisas de los países en desarrollo exportadores de productos agrícolas en 50.000 millones de dólares de los EE.UU., es decir casi el equivalente de las corrientes de salidas netas (por concepto de servicios de la deuda y otros pagos netos) que se dirigen del Sur al Norte.

- ii) El acuerdo en las negociaciones del GATT sobre la abolición o reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias ("un sistema generalizado de preferencias arancelarias") impuestas a las exportaciones de productos industriales/manufacturados de los países en desarrollo, concediéndose preferencias especiales o exención de derechos a las exportaciones de los países en desarrollo más pobres. El sistema generalizado de preferencias arancelarias de los Estados Unidos y el libre acceso a los mercados de la Comisión Europea otorgado a las mercancías de los países ACP son pasos en la

buena dirección, pero estos esfuerzos deben aumentarse y ampliarse a todos los mercados de todos los países desarrollados. Por ejemplo, las empresas multinacionales tienden a construir instalaciones de elaboración en los países desarrollados que aplican impuestos (o aranceles) a las exportaciones de productos básicos elaborados; estos aranceles del país importador industrializado (¿destinadas a "proteger" las inversiones o el empleo?) desalientan la creación de nuevas instalaciones de elaboración en los países en desarrollo productores de productos básicos.

- iii) La abolición (o reducción gradual) de la intervención del gobierno en la producción y comercialización de productos básicos en los países en desarrollo productores/exportadores. La existencia de juntas estatales de productos básicos tiende a aislar a los agricultores privados (que son los verdaderos productores) de las vicisitudes del mercado. En consecuencia, la reacción del agricultor ante una persistente oferta excedentaria es limitada; un aumento en el precio nominal fijado por el Estado (con o sin subsidios a los insumos) se interpreta equivocadamente muchas veces como una señal para aumentar la producción cuando, en realidad, el precio real ha disminuido debido a la depresión del mercado mundial. Más aún, la función de estabilización de precios de las juntas estatales de productos básicos se sacrifica rápidamente y éstas se convierten en medios de obtener impuestos "extraordinarios" de los agricultores, que ingresan al tesoro del Gobierno, cuando se niegan a pagar a los agricultores un porcentaje más elevado del precio del mercado mundial en épocas de auge de los precios de productos básicos; en consecuencia, la reacción de la oferta ante los precios más elevados no se refleja plenamente en la actividad de los agricultores. En los últimos años, muchos países productores han emprendido la administración local de la oferta ya sea aboliendo las juntas estatales de productos básicos (como la Junta de Comercialización del Cacao de Nigeria, en 1987, o el Instituto Brasileiro do Cafe del Brasil, en 1991) o bien autorizando la creación de nuevas empresas privadas de comercialización a fin de que compitan directamente con la junta estatal de productos básicos, obligando así a la Junta a actuar de manera más eficiente (como en Uganda en 1990).
- iv) Las investigaciones para reducir el costo de producción de los productos básicos (como textiles y caucho natural) que hacen frente a una intensa competencia de productos artificiales o sintéticos. Los costos de producción más bajos permitirán al producto natural competir para obtener nuevamente, en todo o en parte, la demanda perdida ante los productos sintéticos y, en consecuencia, mejorarán las relaciones oferta-demanda. El costo de los trabajos de investigación debe ser sufragado, al menos en parte, con fondos de la Segunda Cuenta del Fondo Común.
- v) La elaboración de materias primas en productos manufacturados almacenables (para retirarlos a corto plazo de los mercados de productos básicos), la búsqueda de utilidades alternativas (no tradicionales), y el obsequio de artículos elaborados

(como una barra de chocolate gratuita en cada paquete de alimentos destinado a los refugiados en las diversas partes del mundo) -todas estas posibilidades contribuirán a mejorar la situación de la oferta y la demanda de productos básicos, aunque no lo hagan de manera sustancial o permanente, a menos que las medidas relativas a la demanda no tradicional tengan resultados favorables imprevistos.

- vi) La diversificación de la producción, junto con mecanismos especiales de créditos en el sector privado para las inversiones efectuadas fuera de la actual esfera de operaciones del producto básico. En épocas de demanda excedentaria estructural, la diversificación a otros productos (no a otro producto básico cuya oferta ya sea excedentaria) contribuye a reducir la producción y los excedentes de mercado de las existencias del producto básico de que se trate. Los fondos deben ser aportados (directamente por la Segunda Cuenta del Fondo Común o como parte del Servicio de Financiamiento Compensatorio del FMI) para alentar a los países desarrollados a que administren mejor los problemas de la oferta de productos básicos mediante la diversificación. La Corporación Financiera Internacional (CFI, del Grupo del Banco Mundial), el Banco Africano de Desarrollo y otros bancos regionales de desarrollo en todo el mundo deben concertar un acuerdo financiero que haga posible el acceso a los préstamos y/o a los posibles asociados en empresas conjuntas a fin de obtener inversiones para proyectos agrícolas y no agrícolas que entrañen el uso de tierras que han dejado de ser cultivadas con el producto básico en cuestión.
