

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/R.589  
22 de junio de 1987

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

C E P A L  
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

ELEMENTOS PARA UNA NUEVA ESTRATEGIA DE AMERICA LATINA  
Y EL CARIBE EN LA NEGOCIACION INTERNACIONAL  
DE LOS PRODUCTOS BASICOS \*/

\*/ Este documento fue preparado por el señor Carlos Pérez del Castillo, para la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL, dentro del programa de trabajo del Proyecto CEPAL/PNUD/UNCTAD, RLA/82/012, "Apoyo al Sector Externo". Las opiniones expresadas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.



## INDICE

Página

|                    |   |
|--------------------|---|
| INTRODUCCION ..... | 1 |
|--------------------|---|

## Capítulo I

|                                                                                                  |   |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|---|
| PRINCIPALES PROBLEMAS QUE AFECTAN A LOS PRODUCTOS BASICOS<br>DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE ..... | 3 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|---|

|                                                                                                      |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. El colapso de los precios internacionales .....                                                   | 3  |
| 2. La contracción del mercado mundial .....                                                          | 4  |
| 3. Sobreoferta .....                                                                                 | 4  |
| 4. Impacto de cambios tecnológicos e incremento de la<br>competencia de productos sustitutivos ..... | 6  |
| 5. Aspectos financieros .....                                                                        | 7  |
| 6. Proteccionismo .....                                                                              | 7  |
| 7. Caída de los programas de inversión en el sector..                                                | 11 |
| 8. Insuficiente procesamiento .....                                                                  | 11 |
| 9. Comercialización .....                                                                            | 12 |

## Capítulo II

|                               |    |
|-------------------------------|----|
| LOS ENFOQUES ANTERIORES ..... | 14 |
|-------------------------------|----|

|                                                                                                                                     |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. La cooperación internacional en el campo de los<br>productos básicos .....                                                       | 14 |
| 2. Principales conclusiones que se derivan de<br>negociaciones internacionales de productos<br>básicos en los últimos 40 años ..... | 21 |
| 3. Iniciativas de países productores: alcance y<br>resultados .....                                                                 | 23 |
| 4. Cooperación regional en el comercio de productos<br>básicos .....                                                                | 25 |

|                                                                     |    |
|---------------------------------------------------------------------|----|
| Capítulo III                                                        |    |
| LAS NEGOCIACIONES Y ACCIONES ACTUALES .....                         | 27 |
| A.    LA RONDA URUGUAY .....                                        | 27 |
| 1.    Agricultura .....                                             | 27 |
| 2.    Productos tropicales .....                                    | 37 |
| 3.    Minerales y metales .....                                     | 39 |
| Capítulo IV                                                         |    |
| LOS ELEMENTOS DE UNA NUEVA ESTRATEGIA .....                         | 42 |
| ANEXOS .....                                                        | 51 |
| Anexo 1                                                             |    |
| TEXTO DE LA DECLARACION MINISTERIAL SOBRE LA<br>RONDA URUGUAY ..... | 53 |
| Anexo 2                                                             |    |
| ELEMENTOS DE LA PROPUESTA DE AUTRALIA .....                         | 54 |
| Notas .....                                                         | 55 |

## INTRODUCCION

El propósito de este documento es mostrar la crítica situación por la que atraviesan los productos básicos producidos y exportados por la región, y las perspectivas poco favorables que se proyectan para la mayoría de ellos en un futuro previsible.

Si se considera la importancia fundamental de este sector en las economías de América Latina y el Caribe y la dependencia que genera en ellas --aporta cerca de 75% de las exportaciones totales de bienes de la región--, es necesaria una profunda reflexión sobre el conjunto de factores que condicionan su comportamiento en el comercio internacional.

A los ya complejos obstáculos tradicionales que dificultan el acceso a los mercados y la estabilización de precios e ingresos, en los últimos años se agregaron otros problemas negativos para el desempeño y desarrollo de este sector. Tales problemas, de orden comercial, financiero o tecnológico, se suman a los provocados por el elevado endeudamiento externo de la región. En particular, la pesada carga del servicio de la misma, que afecta el crecimiento de las economías latinoamericanas, fomenta la inestabilidad económica y las tensiones sociales, comprometiendo la consolidación de los procesos democráticos.

La concurrencia de las crisis de la deuda y de los productos básicos desborda claramente las posibilidades de alcanzar soluciones recurriendo a los conceptos, esquemas e instrumentos tradicionales. De hecho, se ha transformado en un serio desafío para la capacidad de respuesta e iniciativa regionales, que debe diseñar estrategias acordes con las perspectivas reales de los sistemas comercial y financiero internacionales. América Latina y el Caribe no pueden seguir aguardando que la solución para sus dificultades provenga solamente de acciones externas a la región. Debe asumir la iniciativa.

El problema de los productos básicos es un tema amplio, difícil y complejo, que no se presta a soluciones de fácil instrumentación. En los últimos cuarenta años, la mayoría de los esfuerzos destinados a encontrar soluciones fundadas en la cooperación internacional entre productores y consumidores, o iniciativas individuales o colectivas de los países productores, han fracasado. Este es, quizás, el ejemplo más elocuente de que la tarea por enfrentar será larga, dura, frustrante y costosa.

Debe tenerse en cuenta que bajo el título de productos básicos se agrupa a una serie de bienes de origen y características disímiles, con problemas propios, que requieren tratamientos y soluciones particulares. Igualmente, es necesario considerar que muchas de las iniciativas multilaterales que pretendían encauzar la búsqueda de soluciones duraderas para el sector, aún mantienen su vigencia. Esto es especialmente válido para el Programa Integrado para los Productos Básicos. Sin embargo, el difícil entorno internacional y, especialmente, la negativa posición mantenida en las negociaciones por la mayoría de los países industrializados frente al Programa, hacen difícil concebir que una nueva estrategia latinoamericana con bases similares pueda obtener resultados positivos. Del mismo modo, es conveniente prestar atención al alcance y posible impacto que sobre este tema puede tener la Ronda de Uruguay en el marco del GATT. También hay que mantenerse atento a las oportunidades que ofrecerán otros foros internacionales, tales como la UNCTAD VII, programada para julio de 1987.

Mientras tanto, está claro que la delicada crisis que enfrenta el sector provoca una situación económica y social extremadamente grave para la mayoría de los países de la región. En tal panorama, se hace impostergable el diseño de una nueva estrategia de acción latinoamericana en este campo. El objetivo central del presente trabajo es apoyar los esfuerzos que hagan los gobiernos en esa dirección, aportando algunas reflexiones sobre posibles elementos que podría considerar tal estrategia.1/

## Capítulo I

### PRINCIPALES PROBLEMAS QUE AFECTAN A LOS PRODUCTOS BASICOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

#### 1. El colapso de los precios internacionales

La caída de los precios de los productos básicos ha sido una de las consecuencias de la crisis económica internacional. A diferencia de situaciones de depresión anteriores, la experimentada en esta década muestra una mayor severidad y profundidad en sus efectos. El impacto ha abarcado a todos los productos básicos, incluido el petróleo. Si se considera la importancia fundamental que el sector tiene para las economías de América Latina y el Caribe --representa cerca de 75% de sus exportaciones, petróleo considerado-- puede tenerse una idea aproximada de la magnitud de la crisis a que han sido enfrentados los países de la región. Es difícil imaginar que la situación así generada pueda superarse sin una recuperación significativa de los productos básicos.

En el período 1985-86, los precios medios de exportación de los productos primarios --excluyendo el petróleo-- se situaron 26% por debajo del máximo alcanzado en 1980. Los precios reales --sin considerar el petróleo--, cayeron a un nivel 20% inferior al promedio del período 1975-80. La economía latinoamericana muestra una extrema vulnerabilidad ante estas declinaciones. En el período de 1980-84, por ejemplo, la región experimentó una pérdida de ingresos por exportaciones de US\$ 25 000 millones. Tal cifra equivale casi al 60% del valor total de las exportaciones regionales de productos básicos no petroleros en 1980. Esta merma en las divisas representa alrededor de 20% de la deuda externa adicional que los países del área acumularon entre los años 1981-84. El impacto ha sido mucho más fuerte en América Latina y el Caribe que en otras regiones del Tercer Mundo, y si no se hubiera conseguido ampliar el volumen de las exportaciones, la pérdida habría sido considerablemente mayor.

El movimiento histórico de los precios reales de los productos básicos se puede considerar como la tasa de intercambio a largo plazo para los países en desarrollo, cuyas exportaciones están compuestas principalmente por este tipo de bienes. Según cálculos de la CEPAL 2/, en el período 1950-85 el índice de los precios reales de las materias primas latinoamericanas, con excepción del petróleo, muestra una sustancial tendencia negativa.

## 2. La contracción del mercado mundial

Una de las causas fundamentales de la actual depresión de los precios es la desaceleración de la actividad económica de los principales países industrializados. El crecimiento medio real del producto nacional bruto de las siete naciones industrializadas más importantes, fue de sólo 2.3% anual, en el período 1980-85, contra 3.5% en la década anterior. En los mismos países, el incremento de la producción industrial alcanzó a un promedio de 1.8% en los años 80, comparado con 3.4% en la década de los 70. La significativa recuperación económica que se registró después de la recesión de 1981-82, no se tradujo en un aumento considerable de la demanda de productos básicos. Ello sugiere que no sólo se ha producido una desaceleración de la demanda, sino que existe un proceso de desarticulación ("de-linking") entre esa demanda y la actividad económica global.

El deterioro del crecimiento de los países desarrollados se refleja en los cambios que experimentó la estructura del comercio mundial de mercancías en 1985 y 1986. Su valor, por ejemplo, creció 1% y el volumen 4.4%, en 1985. Estimaciones preliminares para los primeros seis meses de 1986 indican que el volumen tuvo un incremento menor al de 1985. Ambos resultados deben ser comparados con el 5.5% promedio anual de los años 70, y 8.5% de los 60. En este desempeño general, el sector de productos manufacturados fue el único que mostró algún grado de dinamismo en el bienio 1985-86. Paralelamente, hubo descensos agudos en el valor de las exportaciones globales de alimentos, combustibles y metales no ferrosos. En 1986, el comercio de los productos mineros, incluyendo el petróleo, cayó casi 3%, y las exportaciones agrícolas disminuyeron aproximadamente 1%, a pesar de un aumento de 2% en la producción de este sector. El desempeño comercial exterior de la mayoría de los países en desarrollo ha sido particularmente decepcionante. En 1985, el valor de sus exportaciones e importaciones, en dólares estadounidenses, disminuyó en 5.5% y 6.5%, respectivamente. Eso significa que su participación en el comercio mundial ha caído continuamente desde 1981.

## 3. Sobreoferta

En los últimos años, los niveles de sobreoferta de productos básicos han sido los más altos del período 1969-85, lo que ha significado una fuerte presión hacia la baja de los precios. A pesar de que la producción global de materias primas tuvo una ligera caída durante la recesión de 1982-83, se recuperó significativamente en los años siguientes, creciendo 7.2% en



1984, y 1.6% en 1985. La oferta a nivel mundial --stock más producción-- se incrementó cada año en la presente década, con aumentos de 4.5% y 2.9% para 1984 y 1985, respectivamente. Por ejemplo, la producción agrícola --particularmente de cereales, algodón y semillas oleaginosas-- registró altos niveles en años recientes. La continuación de condiciones climáticas favorables y el creciente apoyo gubernamental a los precios internos, han fomentado tal expansión impidiendo que las existencias retornaran a sus niveles normales. Las tendencias fundamentales del mercado para muchos metales y minerales también están provocando sobreoferta. Esto ha generado excedentes crónicos, como se ha visto en los casos del azúcar, el algodón y el estaño, que tienen un muy alto stock contra el consumo.

El volumen de la producción agrícola de los países en desarrollo ha aumentado durante la primera mitad de la década de 1980. Si se toma la media de los años consecutivos, a fin de reducir al mínimo la influencia de las variaciones climáticas y los factores específicos, el volumen de la producción de los principales productos exportables del sector creció más de 10%, de 1978-80 a 1983-84. Esta expansión afecta a todos los grupos de productos básicos, excepto las fibras textiles y maderas industriales que disminuyeron respecto a sus niveles anteriores, en parte como resultado de la mayor introducción de sustitutos sintéticos en varios de los usos finales tradicionales.

En el sector de minerales y metales también se prevé un incremento significativo en la producción de algunos de los productos exportables más relevantes en la región. Según las decisiones de inversión adoptadas durante los últimos años del decenio de 1980, la capacidad de la minería del cobre experimentará un considerable crecimiento adicional. Se calcula que al final de 1990 la capacidad total de los países en desarrollo habrá aumentado en unas 870 000 toneladas (9%), con respecto al nivel de 1984, y que la de los países desarrollados de economía de mercado desenderá aproximadamente 100 000 toneladas (3%). En el caso del mineral de hierro se inició un cambio similar en 1980, que se prevé continuará. La capacidad de los países en desarrollo aumentará en 7%, entre 1984 y 1990, esencialmente como consecuencia de grandes inversiones en Brasil.

En esta tendencia han influido dos aspectos: el impacto de los altos precios y las tasas de crecimiento de la demanda durante la década de los 80 en la expansión de inversiones en la capacidad productiva de minerales, metales y productos perennes, y el impacto de la devaluación monetaria. Respecto al segundo, la UNCTAD afirma que si la devaluación ha incidido en las alzas de los precios internos, con el consiguiente incremento en la producción de productos básicos exportables, es probable que

resulte contraproducente, ya que causaría una depresión aún mayor de sus precios en el mercado mundial.<sup>3/</sup>

Cabe señalar, también, que las restricciones en la disponibilidad de divisas asociadas al pago de la deuda externa --junto con los programas de ajuste promovidos por el Fondo Monetario Internacional y ratificados por la orientación del Banco Mundial en su política crediticia-- han forzado a aumentar la oferta y los volúmenes exportados. Según la UNCTAD, en esta década la región no sólo ha elevado sus exportaciones muy significativamente, sino que sus esfuerzos en este sentido han sido más marcados que en otras áreas en desarrollo.

#### 4. Impacto de cambios tecnológicos e incremento de la competencia de productos sustitutivos

Al impacto sobre la oferta, se suma el que en las economías industrializadas se tiende a reducir el consumo por unidad de producto final. En particular, continúa desarrollándose el reemplazo de insumos naturales por sintéticos y otros sustitutos. En las dos últimas décadas, por ejemplo, por cada dólar real de producto nacional bruto de los países industrializados, los índices de utilización de aluminio, cobre, níquel y zinc, han bajado muy significativamente. Respecto a los productos agrícolas, los volúmenes de exportación de fibras duras, yute y lana cayeron marcadamente, durante la década de los 70. Aunque el volumen de las exportaciones mundiales de algodón y caucho mostraron un incremento modesto, las de algodón, provenientes de los países en desarrollo experimentaron una fuerte caída. El porcentaje del mercado para el algodón y caucho natural en los productos finales también disminuyó en favor de los sintéticos. El cuero es el único que no ha sufrido en la competencia con estos sustitutos. Asimismo, los niveles de consumo para algunos productos alimenticios --por ejemplo azúcar y banano-- han alcanzado un punto cercano a la saturación en los países desarrollados.

Parece que hay dos factores principales que subyacen en la intensidad del consumo de material. Por un lado, existe un proceso de traslación gradual del producto nacional hacia servicios --lo que implica menor uso de materias primas que productos manufacturados-- y hacia la elaboración de bienes que, en general, requieren menos cantidad de materiales. Por otro lado, se evidencian reducciones en el consumo de materias primas a través de la sustitución de materiales ("materials substitution") o de economía en la utilización de tales insumos ("materials saving").

## 5. Aspectos financieros

La contracción de la liquidez internacional observada desde 1981 ha hecho decrecer la demanda de un número importante de productos básicos. Es obvio que las altas tasas de interés --en términos históricos-- vigentes en los mercados financieros internacionales han contribuido a frenar la recuperación de las economías industrializadas y, por ende, a reducir la demanda de las exportaciones de América Latina y el Caribe.

Por otro lado, la alta tasa de interés real en los países desarrollados incrementó los costos de mantención de los inventarios de bienes primarios. Además, con una baja inflación los inversionistas ya no tienen incentivos para adquirir bienes reales como depósito de valor, especialmente cuando bienes financieros y acciones resultan más rentables.

## 6. Proteccionismo

El proteccionismo, la competencia subsidiada de los productores de los países desarrollados y el aumento del comercio administrado, han contribuido a reducir las cuotas de mercado para múltiples productos básicos exportados desde América Latina y el Caribe.

### a) Barreras arancelarias y no arancelarias 4/

Durante la década de los 70, las principales reducciones de los aranceles sobre productos de interés para las exportaciones de los países en desarrollo tuvieron lugar de conformidad con el SGP y la Convención de Lomé. Sin embargo, las cuotas arancelarias y otros límites máximos a las importaciones preferenciales y la exclusión del tratamiento preferencial de ciertos países a algunos productos, limitaron los efectos de las reducciones. Además, muchos productos agrícolas fueron excluidos de estos convenios preferenciales. También se mantuvo la estructura progresiva de la protección arancelaria según la etapa de procesamiento.

Para decirlo más detalladamente, en la CEE los aranceles son significativos para la carne, pescado, frutas y jugos cítricos, vegetales, aceite de palma refinado, papel y cartón; en Japón, lo son para casi todos los productos alimenticios agrícolas; y en los Estados Unidos, para vegetales, frutas y jugos cítricos, frutas tropicales, y acero crudo, cuero y artículos de cuero, hojas de madera y madera contrachapada. En algunos casos, los

aranceles ponderados del comercio ascienden a más de 100%, como en las melazas en Japón; o hasta 48% y 85% para el tabaco elaborado, en la CEE y el Japón, respectivamente. El escalonamiento arancelario en función de la etapa de procesamiento es particularmente destacado, en los Estados Unidos, entre lana bruta y telas de lana tejida, y en un grado menos drástico, entre pieles y cueros y artículos de cuero manufacturado, productos petroquímicos, productos oleaginosos y sus derivados. Aun en el caso de productos tropicales, tales como café, té y cacao, frutas y especias, la escalada de los aranceles es evidente en la CEE y el Japón.

La importancia de la liberación comercial global en el campo de las medidas arancelarias, ha quedado claramente demostrada en un estudio 5/ que concluye que si por el período 1975-77, la OCDE hubiera rebajado en 50% sus tarifas para 99 productos, el ingreso de los países en desarrollo habría tenido un incremento de US\$ 922 millones en 1977, elevando sus ingresos por exportaciones en casi US\$ 6 000 millones. Como la protección en los países de la OCDE se ha intensificado desde 1977, los beneficios de la liberación serían mucho más significativos en los años recientes.

En el área de las barreras no arancelarias, estas medidas afectan en particular los productos alimenticios agrícolas, el hierro y el acero. En cuanto a los alimentos, las más importantes son las reglamentaciones higiénicas y sanitarias. Las medidas para-arancelarias --aranceles estacionales y cuotas arancelarias-- afectan especialmente a las exportaciones de fruta. En el caso de las exportaciones latinoamericanas de aceites vegetales, la protección es muy severa: 58% de ellas se ha visto afectada por este tipo de restricciones. En lo que se refiere a la mayoría de productos que compiten con los bienes internos en los países desarrollados, tales como carne, azúcar, cereales y productos lácteos, se ha depositado gran confianza en la utilización de gravámenes variables y cuotas. En algunos casos, estas medidas son fortalecidas por la aplicación creciente de barreras no arancelarias relacionadas con la etapa de procesamiento. Se ha estimado que de liberalizarse el comercio de carnes, azúcar, trigo y maíz, podría producirse una expansión de US\$ 6 300 millones en las exportaciones latinoamericanas de dichos productos. Virtualmente todos los países de la región se beneficiarían.

A las barreras no arancelarias se suman los impuestos internos de los países desarrollados contra los bienes que no se producen dentro de las fronteras del importador, como banano, cacao, café, té, tabaco y combustibles. En la medida en que los impuestos internos aumentan de manera considerable los precios de los bienes importados, podrían disminuir significativamente su consumo. Los ingresos obtenidos en la OCDE a través de tales

impuestos constituyen una fuente importante de ingreso gubernamental --excluyendo combustible, derivados alcohólicos y metales--, que ascendió aproximadamente a US\$ 36 000 millones en 1983.

b) Políticas agrícolas en los países desarrollados

Las barreras arancelarias y no arancelarias mencionadas son complementadas por onerosos programas de apoyo a sus productores en los países desarrollados. Los subsidios gubernamentales entregados por los Estados Unidos y la CEE se estiman del orden de los US\$ 20 000 millones, en cada caso. Los principales instrumentos que se utilizan actualmente suministran ingresos directos e indirectos a los agricultores. Constituyen incentivos positivos para la producción, mientras que la mayoría de los países no regulan directamente la oferta. Estas políticas tienden a provocar reacciones que refuerzan y perpetúan la necesidad de adoptar programas de sustentación de ingresos. Como un testimonio de ello, durante el período 1980-85, los precios reales de las exportaciones agrícolas competitivas de los países en desarrollo mostraron una acentuada tendencia descendente, en comparación con los obtenidos por los agricultores en los Estados Unidos y la CEE. Para los países en desarrollo, la cifra cayó 30%, contra 12% para los Estados Unidos. En la CEE, los precios agrícolas prácticamente no han variado desde 1980.6/

En los Estados Unidos, los productos en cuestión son el trigo, alimentos en grano para animales, arroz, algodón, maní, azúcar y productos lácteos. En la CEE, los excedentes agrícolas más significativos los constituyen cereales, carne y azúcar. En el Japón, es el arroz. Las exportaciones subvencionadas de los países desarrollados afectan de manera particular las ventas latinoamericanas al exterior de carne, azúcar, trigo y aceites vegetales, especialmente hacia otros países del Tercer Mundo.

La naturaleza restrictiva de estas medidas y su significado para la economía internacional quedan demostradas en un estudio del Banco Mundial. Allí se señala que el efecto de liberalización comercial en los países de la OCDE representaría una ganancia neta de US\$ 48 500 millones, compuesta por US\$ 104 100 millones de beneficios para los consumidores y contribuyentes y una pérdida de US\$ 55 600 millones para los productores. Se estima que los países en desarrollo ganarían US\$ 18 300 millones si liberalizaran sus propias políticas agrícolas, conjuntamente con los países industrializados.7/

c) Subvención de las exportaciones

Los países industrializados han hecho algunos intentos por reducir los subsidios a la producción, pero no han estado acompañados por esfuerzos similares destinados a disminuir la subvención a las exportaciones. En 1984 y 1985, los costos de colocación de los excedentes de existencias de la CEE, por ejemplo, alcanzaron 6 619.1 y 6 833.1 millones de ECU, respectivamente. En los Estados Unidos, como lo dispone la Ley de Seguridad Alimentaria de 1985, los subsidios a las exportaciones aumentarán, asumiendo distintas formas: se utilizarán US\$ 325 millones o un valor equivalente de productos básicos de propiedad gubernamental, por año fiscal, en asistencia destinada a las exportaciones; se emplearán US\$ 5 000 millones por año fiscal como garantías de créditos a corto plazo a las exportaciones (hasta 3 años); se destinarán US\$ 500 millones por año fiscal, hasta 1988, y US\$ 1 000 millones anuales, hasta 1990, como garantías de créditos a plazo intermedio para las exportaciones; se utilizarán productos básicos de propiedad gubernamental por un valor de US\$ 2 000 millones, durante los próximos tres años, en un programa de bonificación a las exportaciones, etc.

En resumen, el empleo del mercado mundial como salida para los excedentes internos y su promoción mediante subsidios, tiene gran incidencia en la producción y comercialización de los productos agrícolas de los países en desarrollo, en particular de América Latina y el Caribe. Las exportaciones de la zona no sólo enfrentan los mercados cada vez más cerrados de los países industrializados --ej.: la carne, en el caso de la CEE, y el azúcar, en los Estados Unidos--, sino también tienen que competir con exportaciones subvencionadas --ej.: trigo, carne, algodón y arroz-- en otros mercados.

d) Comercio administrado

En los años recientes, más que nunca, se observa la proliferación de acuerdos cuya finalidad es restringir la competencia mediante el repunte de los mercados. Estas medidas incluyen convenios de limitación voluntaria de las exportaciones, de comercialización ordenada, de "consulta", de "entendimiento voluntario" o de "previsión de exportaciones". En realidad, éstas son restricciones cuantitativas discriminatorias, que no solamente resultan incompatibles con las obligaciones contraídas en el marco del GATT, sino muchas veces también contrarias a las legislaciones antimonopolio nacionales. Estos instrumentos han sido responsables de la emergencia del comercio organizado bilateralmente y de un debilitamiento sustancial de su práctica multilateral.

El prototipo de convenio de reparto de mercados es el Acuerdo Multifibras, en el marco del cual tiene lugar la mayor parte del comercio mundial de textiles y vestidos. En los sectores siderúrgico, automovilístico, de la electrónica de consumo y de los productos agropecuarios, numerosas políticas ya implantadas o previstas apuntan hacia esta misma dirección. Los costos del reparto de mercados --mala asignación de recursos y postergación de ajuste industrial-- se multiplican debido a que cada uno de ellos crea un precedente que se contagia a otros países y sectores que experimentan dificultades para competir con productores extranjeros.

#### 7. Caída de los programas de inversión en el sector

La crisis económica de los años 80 no sólo agudizó dramáticamente el endeudamiento regional, sino que incluso cambió la dirección de los flujos financieros y de capital, convirtiendo a la América Latina en exportadora neta de capitales. En este cambio juegan un papel muy destacado la brusca paralización de los créditos bancarios, la reducción de los flujos de inversión externa y "las fugas de capitales".

El flujo de créditos bancarios netos a la región, que en 1982 alcanzó US\$ 11 400 millones, se redujo prácticamente a la mitad al año siguiente, y registró signo negativo en 1984 y la primera mitad de 1985. Por otra parte, el flujo de inversión extranjera también disminuyó drásticamente a contar de 1982. Las cifras disponibles muestran que de un promedio de US\$ 5 200 millones entre 1977 y 1982, la inversión extranjera cayó a la mitad entre 1983 y 1984. También las estimaciones indirectas de la fuga de capitales --utilizando cifras de errores y omisiones en las balanzas de pagos y de discrepancias entre valores de importación y de exportación a nivel internacional-- apuntan claramente en la dirección señalada. Como consecuencia de éstos efectos, los países latinoamericanos se han convertido en involuntarios aportantes netos de recursos al sector financiero externo, en un monto que, a partir de 1982, supera los US\$ 100 000 millones. En el mismo período, el ingreso neto de capitales por créditos e inversiones directas no alcanzó a financiar 30% de los pagos por intereses y utilidades. En los siete años anteriores, en cambio, los ingresos netos de capitales casi duplicaban los pagos por utilidades e intereses.

#### 8. Insuficiente procesamiento

Uno de los principales problemas que enfrentan las actividades productoras y exportadoras de América Latina y el Caribe es su



limitado progreso en el procesamiento de materias primas. Un examen de la estructura regional del comercio revela su condición periférica, ya que exporta bienes en forma primaria e importa los mismos elaborados. En 1984, los países de la zona exportaron hacia la OCDE, en forma primaria, cerca de 60% de sus 20 productos básicos más importantes, mientras que un porcentaje similar de las importaciones regionales correspondía a formas elaboradas de los mismos bienes.<sup>8/</sup>

Este problema se ha complicado aún más en los años recientes. La declinación del precio de los productos básicos, unida a las altas tasas de interés, a la contracción en los créditos públicos y privados, a la inestabilidad en las tasas de cambio, y al escalonamiento proteccionista según grados de elaboración, han producido un estancamiento muy importante de la inversión en las actividades de productos básicos de los países en desarrollo. La principal causa de este comportamiento ha sido la incertidumbre y los riesgos asociados con una expansión de la capacidad para producir y procesar materias primas bajo las actuales condiciones.

Los logros en el procesamiento local, por otro lado, han sido restringidos debido a algunos factores estructurales, entre los que cabe mencionar: i) falta de capitales de inversión; particularmente cuando el tamaño de las plantas debe ser grande para acceder a las economías de escala; ii) insuficiencia de insumos materiales complementarios, de medios de transporte a nivel nacional y de otros tipos de infraestructura; iii) pequeña escala de los mercados nacionales; iv) acceso restringido a los mercados internacionales, como consecuencia de barreras arancelarias y no arancelarias, de los obstáculos derivados de la estructura oligopolística y de la integración vertical de las empresas transnacionales; y v) las dificultades que surgen de la falta de transparencia de los mercados, de las prácticas comerciales y de negocios de carácter restrictivo, de los arreglos contractuales, de la diferenciación de productos y de la sustitución por productos sintéticos.

## 9. Comercialización

Sin duda, ésta es un área que plantea serios problemas para los países en desarrollo. Uno de los más graves es que hasta hoy aún no logran encontrar la forma de aumentar su participación en el pequeño porcentaje que los productos primarios exportados por ellos representa en el precio final pagado por el consumidor. Este bajo retorno se debe, en parte, a su incapacidad para controlar las diversas etapas de la cadena de comercialización y distribución. Resulta indudable que las nacionalizaciones de



labores productivas llevadas a cabo en las últimas décadas, no generaron instancias autónomas de comercialización externa. Por el contrario, en esta materia la dependencia de empresas extranjeras se ha mantenido. Estimaciones entregadas por la UNCTAD son reveladoras en tal sentido. Segmentos esenciales de las exportaciones de los productos básicos más importantes de los países en desarrollo son controlados por las transnacionales. Ello ocurre con una cifra que oscila entre 85% y 95% de sus exportaciones de trigo, té, café, maíz, algodón, productos forestales, tabaco, yute, cobre, hierro y bauxita; entre 60% y 80% del azúcar, banano, caucho natural y estaño; y un 25% de las ventas externas de piel.\* /

Para muchos productos básicos, el grueso del comercio mundial es manejado por un número relativamente pequeño de compañías comerciales transnacionales que operan simultáneamente en múltiples productos.<sup>9/</sup> Su influencia se basa en una red de actividades que incluye las finanzas, la producción, la comercialización, el transporte, la tecnología, la información, etc. Los agentes comercializadores de los países en desarrollo se ven obligados a enfrentar la severa competencia de estas poderosas entidades de comercialización. La estructuración de una fuerza capaz de contrarrestar tal concentración económica, dependerá en alto grado de acciones que los países en desarrollo estén dispuestos a adoptar a nivel gubernamental. Debe admitirse, en efecto, que los recursos y el grado de coordinación requeridos, difícilmente podrían provenir de unidades empresariales privadas, de pequeño tamaño, que operen y compitan en una órbita nacional.

---

\* / Estimaciones de la Secretaría de la UNCTAD, sobre la base de amplias investigaciones y entrevistas con comercializadoras y especialistas en la comercialización.

## Capítulo II

## LOS ENFOQUES ANTERIORES

1. La cooperación internacional en el campo de los productos básicosa) El Programa Integrado para los Productos Básicos (PIPB) y los Acuerdos Internacionales de Productos Básicos (AIPB)

Desde hace más de un decenio, gran parte de las actividades intergubernamentales sobre los productos básicos, dentro del marco de la UNCTAD, se ha originado en el Programa Integrado para los Productos Básicos (PIPB), aprobado por consenso, en la Resolución 93(IV), de mayo de 1976. Esta fue complementada después por las Resoluciones 124(V), de junio de 1979, 153(VI), 155(VI), 156(VI) y 157(VI), de julio de 1983. Tal como fue concebido, constituye un desafío sin precedentes en el diálogo Norte/Sur, pues lo que busca no es sólo obtener para los países en desarrollo una parte más equitativa de las ganancias que genera este comercio. Su objetivo es lograr una verdadera reestructuración de la producción y comercio de las materias primas y una mayor participación y poder de estos países en las reglas de juego. Por tal razón, el Programa le da gran importancia a la estabilización dinámica de los precios a través de reservas estabilizadoras, y a otros temas esenciales. Estos incluyen: una mayor participación de los productores en los sistemas de comercialización, distribución y transporte de los productos; la expansión de actividades de procesamiento o transformación; un aumento del acceso a los mercados de los países industrializados; una mayor competencia de los productos básicos naturales frente a productos sintéticos y sustitutos.

El Programa Integrado se basa en dos elementos o pilares principales: a) las negociaciones con miras a establecer acuerdos internacionales entre los países productores y consumidores sobre una lista de 18 productos seleccionados; y b) la creación de una nueva institución para el financiamiento de las medidas que se concluirían (Fondo Común).

En cuanto a los acuerdos internacionales \*/ , los resultados

---

\*/ Al comienzo de los debates sobre el Programa Integrado, el AIPB existía en cuatro productos --cacao, café, azúcar y estaño--, teniendo como objetivo principal la estabilización de precios, uno --el aceite de oliva-- para las medidas sobre desarrollo, y otro --trigo--, ofreciendo un marco de consulta relacionado con el comercio y ayuda alimentaria.

han sido verdaderamente desalentadores. Se ha renegociado un solo acuerdo nuevo de estabilización de precios --Acuerdo Internacional sobre Caucho Natural, de 1979-- y otros dos "para el desarrollo" o de "otras medidas" --el Acuerdo Internacional sobre Yute y Productos de Yute, de 1982, y el Acuerdo Internacional sobre Madera Tropical, de 1983.

Además, la historia reciente del financiamiento de los AIPB está lejos de provocar optimismo. En los acuerdos existentes de estabilización de precios, las disposiciones económicas han sido suspendidas, como en el caso del estaño, o incluidas en acuerdos posteriores, como en el azúcar y el trigo. Actualmente, los únicos AIPB que cuentan con disposiciones económicas operativas son el de caucho natural, el del cacao \*/ y el de café.\*\*/ El reciente fracaso del Acuerdo sobre Estaño ha tenido efectos desastrosos sobre el mercado y la industria mundial de este metal en su conjunto, minando seriamente la confianza en la viabilidad de los AIPB en general. Esta creciente desilusión se ha dejado sentir en las renegociaciones en curso de los Acuerdos sobre cacao y caucho natural.

Cabe señalar que la acción internacional dentro del marco del PIPB, en relación con los productos básicos no regulados --seis productos agrícolas y cinco minerales y metales-- por un convenio internacional, ha sido muy limitada.<sup>10/</sup> Respecto de cinco productos --el banano, el algodón, las fibras duras, la carne y el té-- se ha llegado a un punto muerto en las deliberaciones en la UNCTAD.\*\*\*/ Con excepción del té, en que

---

\*/ En la reunión de la Organización Internacional del Cacao (ICCO), de marzo de 1987, se adoptó un nuevo procedimiento para las reservas estabilizadoras.

\*\*/ Recientemente, los miembros del Acuerdo Internacional del Café (ICA) no han podido llegar a un acuerdo sobre la distribución de cuotas de exportación. Considerando las posiciones divergentes de los miembros, es difícil pronosticar si las cuotas serán reimplementadas.

\*\*\*/ Se evidencia una tendencia clara por parte de los países desarrollados para sacar de la UNCTAD las negociaciones intergubernamentales en estos productos. Ello explica la propuesta de crear un foro internacional entre los países productores y consumidores en el caso del cobre, el estaño y el níquel, fuera del marco de la UNCTAD, según el estilo del Grupo de Estudio sobre Plomo y Zinc.

no se ha progresado por las divergencias entre los países productores, la falta de soluciones se debe a las discrepancias entre países productores y consumidores o entre los países en desarrollo y los desarrollados, respecto de cuestiones fundamentales, tales como: a) la necesidad de medidas económicas, o siquiera de consultas encaminadas a formular recomendaciones, para corregir las excesivas fluctuaciones de precios; y b) los tipos de proyectos que deberían incluirse en los programas de desarrollo.

El segundo pilar del Programa, ligado de manera muy estrecha al primero, era la creación de una nueva institución --un Fondo Común-- que tuviera como propósito fundamental el financiamiento de las medidas internacionales. Si se toma en cuenta que la falta de financiamiento había sido un serio obstáculo para la negociación de convenios internacionales, se estimaba que el establecimiento de esta entidad facilitaría los acuerdos internacionales entre productores y consumidores, pues aseguraría los recursos para hacer efectivas las reservas estabilizadoras u otras medidas, según la naturaleza de los productos.

Hasta ahora, aunque se alcanzó el número requerido de 90 países ratificantes del Fondo Común --actualmente 92--, en términos de capital sólo cubren alrededor del 60%, faltando aún cerca de 6% del aporte convenido. El gobierno de los Estados Unidos, país que tiene 15.7% del capital, ha señalado que no lo ratificará. Por otra parte, ningún país de economía centralizada de Europa Oriental lo ha suscrito. Por lo tanto, su entrada en vigencia no se prevé en el futuro cercano.

Hay que destacar también que desde hace casi un decenio se realizan negociaciones, dentro del marco de la UNCTAD, que buscan mejorar las posibilidades de participación de los países en desarrollo en los sistemas internacionales de comercialización de productos básicos. Paralelamente, los debates acerca de un nuevo orden económico internacional para las materias primas han ido subrayando la necesidad de una mayor participación de los países en desarrollo en la transformación local de estos productos.

A pesar de tales esfuerzos, no se han hecho propuestas de acción. La falta de éxito en las negociaciones Norte/Sur relacionadas con estos temas, se refleja en el acuerdo muy limitado sobre la formulación de "los principios" aplicables solamente en las siete áreas de "la asistencia técnica y el desarrollo de los recursos humanos". Más aún, la tendencia reciente en los países industrializados es retroceder, incluso cuestionando el mandato de la UNCTAD sobre estas áreas.

b) La agricultura en el GATT, resultados de las anteriores Rondas de Negociación 11/

Desde los orígenes del GATT, el tema agrícola ha sido uno de los más problemáticos y conflictivos para las Partes Contratantes. El comercio agrícola se ha mantenido en gran parte fuera del marco del GATT y su liberalización ha operado aquí mucho menos que en otros sectores. Ello se manifiesta en el tratamiento diferente que se le ha dado a la agricultura en el marco normativo, en el número de excepciones legales admitidas y en el incumplimiento generalizado de las propias normas.

Desde los inicios del GATT, los productos agropecuarios tuvieron un tratamiento distinto al de los productos industriales. Entre otras cosas, en determinadas condiciones no se aplican las prohibiciones de restricciones cuantitativas y se admiten las subvenciones a la exportación de estos productos. Así, al amparo de las disposiciones del Acuerdo General, se garantizó la implementación de políticas nacionales de sostén de precios a producciones de alto costo en países desarrollados. Ello generó enormes excedentes, que fueron luego volcados al comercio internacional mediante subsidios a la exportación, desplazando de sus mercados tradicionales a los productores eficientes y deprimiendo los precios hasta niveles sin precedentes.

Paralelamente, el sector agrícola es donde más se han admitido excepciones a la normativa vigente. En particular, la exención de los Estados Unidos --waiver de 1955--, en relación a la aplicación de restricciones cuantitativas en una serie de productos. Por otro lado, y en la misma línea, la formación de la CEE y sus posteriores ampliaciones, con la aplicación de la Política Agrícola Común (PAC), ha planteado problemas progresivos de desconsolidaciones arancelarias y de no cumplimiento de las normas del Acuerdo General respecto a las Uniones Aduaneras, como es la fijación del menor nivel de protección aplicado por cualquier país miembro.

Todos los intentos de liberalizar el comercio agrícola y de incorporarlo más efectivamente en el marco del GATT, han fracasado. Es un hecho bien conocido que los temas agrícolas nunca han sido abordados eficazmente en las siete rondas de negociaciones comerciales multilaterales que precedieron a la que se lanzó en Uruguay. Este resultado fue consecuencia directa de las serias limitaciones y deficiencias que caracterizaron las negociaciones agrícolas en dicho foro, las cuales tienen que ver con la naturaleza, el alcance, la cobertura y las modalidades de tales negociaciones.

c) Sistema de financiación compensatoria

En la actualidad hay tres servicios multilaterales que se ocupan en los déficit de los ingresos de exportación: el Servicio de Financiamiento Compensatorio (SFC), del FMI, el sistema STABEX y el del Banco Mundial. El sistema STABEX es el único de los tres concebido como un sistema de financiación compensatoria, destinado expresamente a los productos básicos. Como se muestra a continuación, al evaluar la situación actual en materia de financiación compensatoria de los déficit de los ingresos de exportación quedan al descubierto las limitaciones graves de los servicios multilaterales existentes en relación con los países, los productos básicos y las corrientes comerciales.

i) SFC

La firme oposición de los Estados Unidos y otros países desarrollados a los convenios internacionales sobre productos básicos y al Fondo Común, refleja, en parte, el convencimiento de que funciona de manera más eficaz el financiamiento provisional a los países productores para cubrir los déficit de los ingresos de exportación, como en el caso de SFC.

El SFC, del FMI, se utiliza principalmente para atenuar los efectos de los déficit temporales y autocorregibles de los ingresos de exportación sobre la balanza de pagos. Durante el período 1978-83, los giros medios anuales contra él habían ascendido a US\$ 1 500 millones, y el promedio de giros de los países en desarrollo había sido de 12 años.

Durante el mismo período, los países latinoamericanos y caribeños fueron responsables de casi 40% --US\$ 3 400 millones-- de los giros totales --US\$ 8 500 millones--. Sin embargo, los giros se concentraron en un número pequeño de naciones, tales como Brasil, Argentina, Perú, Chile y Jamaica.

Es evidente que esta facilidad no ha sido suficiente para cubrir los déficit de los ingresos de exportación de los países en desarrollo. Según estimaciones de la UNCTAD, durante el período de 1978-83 los déficit medios anuales que dan derecho a recurrir a servicios compensatorios de los ingresos procedentes de la exportación de los 29 productos básicos más importantes --excepto los combustibles--, alcanzaron US\$ 9 000 millones.<sup>12/</sup> Esta cantidad representa 9.6% de las exportaciones anuales de los productos básicos no petroleros del Tercer Mundo, durante el mismo período.

Desde la perspectiva de los países en desarrollo, el SFC acarrea algunas restricciones graves. Entre ellas están una cobertura limitada del déficit producido por la baja de los

ingresos "netos" de divisas --es decir, el déficit de un producto básico puede ser compensado por ingresos superiores al promedio en otros, en algunos casos incluso los de servicios--, un plazo corto de reembolso --tres a cinco años-- con la misma tasa de interés para países desarrollados y en desarrollo y la no incorporación de modificaciones en los términos del intercambio.\* / Todos éstos resultan en un componente de ayuda ("grant element") muy bajo, que es alrededor de sólo 20%

Como se mencionó, el objetivo del SFC es proporcionar financiación compensatoria a los países que tienen dificultades de balanza de pagos. Por su carácter, no es apropiado para afrontar los problemas de inestabilidad en el sector de los productos básicos que supongan medidas de desarrollo. En este sentido, es importante destacar las discusiones llevadas a cabo en varios foros, especialmente en la UNCTAD, sobre la necesidad de mecanismos de financiamiento compensatorio para los productos básicos. En especial, para proveer préstamos de ajuste estructural por el lado de la oferta a sectores específicos de productos básicos. Esto se deriva de la creciente conciencia de que los factores relacionados con la oferta han sido la principal fuente de inestabilidad de los ingresos de exportación de los países en desarrollo. Para proseguir esta idea, sería conveniente diferenciarla en dos sentidos: a) compensación en aquellos casos en que los precios internacionales sean determinados básicamente por las políticas de apoyo al sector agrícola de los principales países desarrollados; y b) asistencia financiera en aquellos casos en que las restricciones de la oferta en los países en desarrollo hayan producido caídas en sus exportaciones de productos básicos.

## ii) Préstamos del Banco Mundial

El Banco Mundial otorga préstamos a largo plazo para productos determinados y diversos sectores de productos básicos,

---

\* / Según el Grupo (de los 24) Intergubernamental para Asuntos Monetarios Internacionales, la eficiencia del SFC del FMI, ha sido considerablemente aminorada por la creciente condicionalidad del mismo y por la reducción de los límites de acceso para los países beneficiarios --del 100% al 83% de sus cuotas-- en el Fondo. En consecuencia, el Grupo de los 24 sugirió que el SFC compensara los déficit de los ingresos de exportación, así como un deterioro cuantificable de la relación de intercambio; que los giros se determinaran según la cuantía de los déficit y no según la cuota; que fueran prácticamente automáticos; que compensaran el monto total del déficit estimado, y que se revisaran los criterios de reembolso para saber la capacidad que tendrían los distintos países en este sentido.

y para ajuste estructural, en algunos de los cuales se tienen en cuenta los déficit de los ingresos de exportación a mediano y largo plazo.

Aunque el Banco toma en consideración la inestabilidad de los ingresos de exportación de los productos básicos, sus préstamos no se han centrado específicamente en la inestabilidad del sector de exportación de productos básicos. En el período 1978-83, los préstamos relativos a los productos básicos otorgados por el Banco/AIF/CFI, en conjunto, ascendieron en promedio a US\$ 197 millones por año, y han sido poco numerosos. Esos préstamos representaron 1.1% del promedio anual de todos los destinados a la extracción de minerales, la agricultura y el desarrollo rural concedidos en el mismo período. La mayoría de ellos fueron préstamos para la agricultura, orientados principalmente a aumentar la producción para el consumo interno. Bajo el esquema de préstamos del Banco Mundial/AIF/CFI, los países de América Latina y el Caribe reciben menos de US\$ 100 millones por año.

En cuanto a los préstamos para ajuste estructural, de 1980 a 1985 el Banco Mundial aprobó 31 operaciones en apoyo de 17 países --5 en América Latina-- por un total de más de US\$ 4 500 millones, es decir, US\$ 750 millones anuales, en promedio. Los préstamos para este fin se utilizan principalmente para las importaciones generales. Asimismo, los préstamos para ajuste sectorial se usan básicamente para las importaciones.

Como se ha observado, la orientación del SFC, del FMI, y las políticas en materia de préstamos del Banco Mundial no se refieren directamente a las causas de la inestabilidad de los distintos sectores de productos básicos, sino más bien a las políticas macroeconómicas. Es necesario subrayar también que, considerando el ya grave desequilibrio externo y el elevado nivel de endeudamiento de América Latina, no es aconsejable que un problema estructural como el del comercio de productos básicos sea resuelto de manera permanente por medio de una fórmula que entraña un mayor endeudamiento para los países productores.

### iii) STABEX

El sistema STABEX forma parte de la Convención de Lomé. Es un acuerdo entre los países ACP --actualmente 66 países de África, el Caribe y el Pacífico-- y la CEE, que abarca una amplia serie de relaciones económicas y de otra índole. Este sistema se basa en el convencimiento de que cuando la inestabilidad de los ingresos de exportación sobrepasa cierto nivel, ejerce efectos perjudiciales sobre las economías de los países en desarrollo. Por lo tanto, el sistema se limita a las mercancías de fluctuación más pronunciada, es decir, 48 productos agrícolas.



Para otros productos básicos, la Convención de Lomé ha establecido el sistema SYSMIN. El STABEX abarca los productos elaborados únicamente cuando su insumo de valor agregado es despreciable y, por lo tanto, su uso final se vincula al del producto básico. El umbral de dependencia de productos básicos se ha establecido, en el STABEX III, en el 6% del total de los ingresos procedentes de las exportaciones a todos los destinos en el año de la solicitud, con algunas excepciones. Los recursos del STABEX III (1985-89) se establecieron en 925 millones de ECU, lo que equivale a US\$ 821 millones.

En el período 1978-83, la financiación proporcionada en el marco del STABEX alcanzó, en promedio, a US\$ 98.5 millones por año. Esto representó menos de 2% de los déficit anuales medios estimados de los ingresos de exportación de todos los países en desarrollo, y sólo 4.1% de los países ACP. Más de 68% de las transferencias estuvieron destinadas a los países con los más bajos PIB por habitante. Los países del Caribe recibieron US\$ 12 millones por los seis años del período 1978-83.

El STABEX ha sido el único servicio de financiación compensatoria que aborda los problemas planteados por la inestabilidad de los ingresos procedentes de la exportación de productos básicos de los países en desarrollo, cuyo mecanismo para los países menos adelantados se basa en la concesión de condiciones favorables. No obstante, es un sistema regional con recursos limitados y alcance en cuanto a la cobertura de productos también limitado. De acuerdo a como ha sido su desarrollo, no puede esperarse que se transforme en un programa mundial en el futuro previsto.

## 2. Principales conclusiones que se derivan de negociaciones internacionales de productos básicos en los últimos 40 años 13/

Las experiencias ganadas en el largo proceso de negociaciones internacionales que se inicia luego de la Segunda Guerra Mundial, señala claramente una serie de hechos que es necesario tomar en consideración para superar el estancamiento actual. Y no se trata sólo del proceso negociador relacionado con los productos básicos. El problema tiene una mayor extensión y su gravedad impone que todos los que en él participan aporten un análisis sereno y realista. Tal actitud es indispensable en momentos críticos como los que se viven, que precisan de una cooperación internacional activa y vigilante, a la altura de las apremiantes necesidades de los países en desarrollo.

En varias oportunidades se han puesto de relieve algunas actitudes y posiciones que es necesario modificar, con el fin de dinamizar el proceso negociador. Los siguientes aparecen como los principales aspectos que podrían ser examinados por las partes negociadoras:

a) La disparidad fundamental de criterios, enfoques y objetivos entre países industrializados y en desarrollo, en casi todos los aspectos importantes del diálogo Norte/Sur. Considerando que las bases, reglas y relaciones de poder que rigen tales negociaciones están determinadas por la estructura de poder a nivel mundial, el resultado ha sido inevitablemente asimétrico.

b) El deterioro del multilateralismo como mecanismo para resolver los críticos problemas económicos y financieros. Crece la tendencia a abordar los problemas bilateralmente, en particular mediante políticas coyunturales. Dadas las actuales relaciones de poder, la carga del ajuste se transfiere a los países en desarrollo.

c) El peso fundamental que sigue teniendo el punto de vista de algunos países en la posición final de las naciones desarrolladas de economía de mercado.

d) La posición asumida en el diálogo Norte/Sur por los países socialistas que no se sienten comprometidos en el proceso de negociación. Al no ser cuestionada esta actitud, ha llegado a reforzarse. De ahí que todas las negociaciones se conviertan en un diálogo entre países en desarrollo y desarrollados de economía de mercado.

e) La decisión de la mayoría de los países industrializados de privilegiar los foros como el GATT, el FMI y el Banco Mundial, antes que otros del sistema de Naciones Unidas y, en particular, la UNCTAD. Sin perjuicio de la función que corresponde a estos foros, es preciso rescatar el papel imprescindible del diálogo político y del debate técnico en el seno del organismo mundial y sus foros especializados.

f) Si bien el avance hacia otras formas de cooperación internacional hace imperativo atacar simultáneamente múltiples frentes, la falta de selectividad conspiró contra la eficacia de los procesos de negociación.

g) La falta de decisión política de algunos países desarrollados para avanzar hacia una reestructuración de los sistemas internacionales en materias comercial, monetaria y financiera, de modo de hacerlos más adecuados a la promoción de un desarrollo más armónico y equitativo. Sin desconocer las

complejidades de ese objetivo, es importante para todas las partes avanzar en tal dirección.

h) La falta de una reafirmación decidida de que no habrá reactivación sostenida y duradera de la economía mundial sin una recuperación significativa de las economías de los países en desarrollo, para lo cual no es suficiente esperar una recuperación de los centros y la difusión de sus efectos sobre la periferia. Es indispensable también la cooperación internacional, particularmente en los campos comercial y financiero.

i) El rol fundamental que los países industrializados siguen asignando al llamado libre juego de las fuerzas del mercado, como elemento central del ajuste estructural, y su oposición a la intervención gubernamental a nivel internacional, a pesar de recurrir a ella con frecuencia.

j) El insuficiente poder de negociación del Grupo de los 77 para hacer pesar adecuadamente sus puntos de vista en el diálogo internacional. Se trata de una debilidad estructural, pero también incide la falta de profundización en cuanto a la organización y ejercicio de tal poder.

Todas estas consideraciones deberían conducir a los países en desarrollo a reexaminar las prioridades de su futura acción internacional. Si no son capaces de fortalecer de una manera concreta su capacidad y poder de negociación para, al menos, modificar la relación de fuerzas que rige las negociaciones, lo más probable es que en el futuro el diálogo Norte/Sur esté condenado a frustraciones similares a las registradas hasta el presente.

La capacidad de negociación de los países en desarrollo depende, en medida significativa, de ellos mismos. Por lo tanto, el primer paso indispensable es acentuar de manera fundamental la cooperación y solidaridad entre sí. Resulta evidente, además, la necesidad de revisar los objetivos, procedimientos y estrategias para las futuras negociaciones con el mundo industrializado, de modo que el diálogo pueda ser más eficaz y se traduzca en resultados más positivos.

### 3. Iniciativas de países productores: alcance y resultados

En los dos últimos decenios se han creado muchas asociaciones de productores y exportadores, ya sea a nivel regional o internacional. Estas iniciativas se originaron, por un lado, en

el reconocimiento de la falta de resultados de los esfuerzos multilaterales y bilaterales que vinculan a los países productores y consumidores. Por otro, en la evidencia de que para tratar los problemas estructurales inherentes al sector productivo y de comercialización, se necesitan algunas medidas colectivas. Con ellas podrían existir mejores condiciones para contrarrestar la poca influencia que poseen los países productores en los mercados de materias primas. Además, estarían en mejores condiciones para aspirar a una más favorable relación de precios, ingresos más estables y remunerativos y una mayor participación en los precios finales al consumidor.

Trás la acción coordinada de la OPEP en materia de precios, en 1973-74, se concertaron otras cuatro alianzas similares. Involucraron a productores de café, de banano, de bauxita y de cobre. Desde entonces, se han establecido varias agrupaciones, como la Asociación Internacional para la Promoción del Té (ITPA), la Consulta Integubernamental de Países Productores de Yute, la Asociación Internacional de Productores de Algodón y la Asociación de Países Productores de Estaño.

Las asociaciones y agrupaciones de productores existentes son muy variadas en cuanto a alcance, finalidad y composición. Algunas --cacao, pasas de uva sultana, coco, caucho, té, yute y pimienta-- están integradas por los principales países productores, mientras que otras --café, maní, azúcar, banano y carne-- muestran una composición más limitada. Respecto a sus principales objetivos y actividades, algunas se limitan a la promoción del consumo, como en el caso del té. Otras, en cambio, buscan mejorar la productividad y la cooperación en materia de investigaciones y comercialización, o celebrar consultas periódicas sobre evolución del mercado, como sucede con los exportadores de yute.

Salvo en el caso notable del petróleo, las medidas conjuntas para resolver el problema de los bajos precios, hasta ahora no han resultado una solución eficaz diferente de los tradicionales acuerdos entre consumidores y productores. Las dificultades de las asociaciones para alcanzar plenamente sus objetivos pueden relacionarse, en cierta medida, con las aspiraciones de los productores tradicionales y los nuevos. Los primeros buscan proteger sus mercados de exportación, lo que no siempre es compatible con el deseo de los segundos, de ampliar los suyos. Esto también puede generar dificultades para aplicar planes de existencias reguladoras y decidir la distribución de cuotas de exportación. Con lo anterior se relaciona la poca capacidad financiera de los grupos productores para apoyar colectivamente la retención de los suministros y lograr así precios mayores. La escasez de apoyo financiero reduce la aptitud de estos productores para apoyar los efectos de tales medidas conjuntas en

sus economías nacionales y en el empleo rural interno. La alta dependencia de algunos países respecto de un solo producto básico como generador de divisas, también tiende a obstaculizar el logro de metas colectivas en cuanto a reducciones en la producción.

Igualmente, habría que reconocer que América Latina y el Caribe no han logrado desarrollar mecanismos alternativos o medidas coordinadas, a nivel internacional y regional, conducentes a los objetivos que han pretendido alcanzar en las negociaciones internacionales con los consumidores. Por ejemplo, la región no ha puesto en práctica programas de regulación de la oferta que podrían haber tenido un impacto importante sobre los niveles de precios. Por otra parte, muchas asociaciones regionales de productores han fracasado en sus gestiones por falta de un apoyo adecuado de parte de los propios países que las fundaron o de algunos productores importantes de la región.<sup>14/</sup>

#### 4. Cooperación regional en el comercio de productos básicos <sup>15/</sup>

Tomando en cuenta el limitado éxito de la cooperación entre productores y consumidores, en el caso de los Acuerdos Internacionales de los Productos Básicos (AIPB), los países de América Latina y el Caribe se encuentran presionados por la necesidad de emprender algunas acciones a nivel regional. Entre ellas cabe considerar la reorientación del comercio de productos básicos hacia la propia región.

La estructura del comercio internacional de la región en este tipo de bienes es altamente dependiente de los mercados de las economías desarrolladas. Pese a que, con algunas excepciones, los países del área han alcanzado autosuficiencia en la producción potencial de gran número de estos productos, el comercio intrarregional de ellos es exiguo, aun cuando existen subregiones con grandes excedentes y otras con déficit significativos.

En los últimos años, el valor del comercio intrarregional de productos básicos alcanzó sólo a menos de 15% del comercio total, mientras que más de 65% de sus exportaciones tuvieron por destino mercados de economías desarrolladas. El resto de los países en desarrollo y los países de economía centralmente planificada, hasta ahora han sido mercados menos importantes. Por el lado de las importaciones, la tasa de comercio intrarregional de estos productos alcanzó solamente a 30%, en tanto que con otros países en desarrollo asumió un papel significativo, al abastecer más de 30% de las necesidades de productos primarios de la región.

A un nivel más desagregado, el grupo de petróleo y sus derivados muestra que, en 1982, las importaciones regionales alcanzaron a US\$ 18 000 millones, pero que sólo 31% de ellas provino de la propia región. Considerando la autosuficiencia potencial de América Latina en este grupo de productos --en 1982 exportó hacia el resto del mundo cerca de US\$ 40 000 millones en petróleo y sus derivados-- sin duda hay grandes potencialidades de reorientación del comercio hacia el mercado intrarregional.

En el caso de los alimentos y materias primas agrícolas, pese a que en 1982 las importaciones totales subieron de US\$ 11 000 millones, menos de 30% de ellas fue de origen latinoamericano. A su vez, el área exportó más de US\$ 25 000 millones de tales bienes. Dentro de este grupo, el potencial de reorientación de comercio en favor de la región es particularmente alto en maíz, trigo, azúcar, soja y sus subproductos, y otras semillas oleaginosas y aceites.

En cuanto a los minerales y metales no ferrosos, prevalece una situación similar. Pese a que en 1982 las exportaciones e importaciones extrarregionales fueron superiores a los US\$ 7 500 millones, y a los US\$ 1 300 millones, respectivamente, el comercio intrarregional se mantuvo entre los US\$ 700 millones y US\$ 800 millones. En este grupo de productos, entre los que se destacan el aluminio, el hierro y los productos de acero y cobre, sería posible incrementar considerablemente el comercio intrarregional. Se estima que la reorientación del comercio de 40 productos --al nivel de cinco dígitos de la CUCI--, podría aumentar el intercambio regional de bienes en un valor superior a los US\$ 15 000 millones.

La cooperación regional en este sentido debería acentuarse cuando, como ahora, sus exportaciones de productos básicos enfrentan un creciente proteccionismo. El crecimiento del comercio intrarregional es una alternativa viable para elevar los ingresos de exportación y economizar los escasos recursos externos, garantizando además la seguridad alimentaria de América Latina y el Caribe.

### Capítulo III

#### LAS NEGOCIACIONES Y ACCIONES ACTUALES

El diseño de una nueva estrategia para los productos básicos latinoamericanos debe tomar necesariamente en cuenta una serie de iniciativas en curso, donde la región ha participado activamente. No puede olvidar, por cierto, el calendario de reuniones multilaterales en que este tema figura de manera destacada.

Dentro de las iniciativas en curso, seguramente la más relevante a nivel multilateral fue el lanzamiento, en setiembre de 1986, en la ciudad de Punta del Este, de la Ronda Uruguay. Mediante ella, las partes contratantes del GATT se comprometieron a emprender negociaciones durante los próximos cuatro años, tendientes a la liberalización y expansión del comercio de mercancías, incluyendo al sector agrícola, al de los productos tropicales y al de recursos naturales. En el plano regional, la reciente ronda de negociaciones en el marco de la ALADI --donde se privilegia el fortalecimiento del comercio intralatinoamericano de productos básicos-- brinda una oportunidad cierta de progresar en un área que, como ya se vio, ofrece un enorme potencial de expansión y reorientación de comercio.

El calendario para 1987 presentaba alternativas promisorias. Comenzó con una reunión convocada en enero por el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), en la Ciudad de Guatemala. El encuentro respondió a una iniciativa formulada por los presidentes de Guatemala, Perú y Uruguay. Su objetivo central fue examinar las raíces del problema de los productos básicos. Paralelamente, se buscaba acordar una estrategia de acción regional para enfrentar la difícil situación del sector. Para julio, está programada la UNCTAD VII, en la que América Latina y el Caribe tendrán un importante papel que jugar para asegurar que los productos básicos vuelvan a concitar la atención de ese foro internacional.

#### A. LA RONDA URUGUAY

##### 1. Agricultura

##### a) El surgimiento del "Grupo Cairns"

Desde principios de enero de 1986 se reúne en Ginebra un Comité preparatorio que tiene como meta definir los objetivos,

los temas sustantivos, los lineamientos y modalidades de las futuras negociaciones, incluyendo el tema agrícola, en el marco del GATT.

La tarea primordial de este Comité preparatorio era reflejar esas bases de negociación en un proyecto de declaración ministerial que se sometería a la consideración de una reunión de las partes contratantes a nivel ministerial en la ciudad de Punta del Este, en setiembre de 1986. La aprobación de esa declaración, lanzaría la nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales.

Desde los inicios de los trabajos preparatorios en el GATT, y ante la gravedad del problema, los exportadores agrícolas eficientes tomaron conciencia de la necesidad de coordinar sus posiciones y de definir una estrategia común.

Por primera vez en la historia del GATT, a iniciativa del Uruguay, se reúnen en Montevideo, en abril de 1986, los principales países exportadores de productos agrícolas de zona templada del hemisferio sur: Australia, Nueva Zelandia, Argentina, Brasil y Uruguay. Buscaban evaluar la situación presente y futura del comercio internacional en su sector. Pero, sobre todo, destacaban analizar los problemas comunes e identificar la estrategia que los representara y que deberían sostener durante la nueva ronda de negociaciones comerciales en el GATT. En dicha reunión se tomaron decisiones de gran importancia, tales como:

i) que la agricultura debía recibir un tratamiento prioritario en la nueva ronda de negociaciones;

ii) que debía ser integrada plenamente a las normas y disposiciones del GATT;

iii) que el principal objetivo de las negociaciones agrícolas debía ser la liberalización y expansión del comercio mundial del sector, con énfasis en mejoras en las condiciones de acceso y la eliminación progresiva de los subsidios a las exportaciones y otras prácticas desleales;

iv) que debía exigirse como condición previa al lanzamiento de una nueva ronda los compromisos de statu-quo y desmantelamiento;

v) que debía encontrarse en una primera fase de las negociaciones una solución satisfactoria al problema de las salvaguardias;



vi) que debía asignársele un tratamiento especial y diferenciado a los países en desarrollo en estas negociaciones;

vii) que la agricultura debía ser negociada en todos los grupos pertinentes de la nueva ronda y no limitarse al grupo agrícola.

Estos países concluyeron que el éxito de la nueva ronda de Negociaciones Comerciales Multilaterales dependería del tratamiento adecuado y de los resultados concretos alcanzados en el sector agrícola.

En julio de 1986 se realizó en Pattaya, Tailandia, la segunda reunión de coordinación. En la misma, el grupo se amplió con la incorporación de Canadá, Chile, Colombia, Indonesia, Malasia, Filipinas, Tailandia y Hungría. En esa oportunidad se ratificó lo acordado en Montevideo, dándosele mayor énfasis a la necesidad de ajustes importantes en las políticas agrícolas de los países desarrollados. Se resolvió realizar acciones individuales y colectivas en varios ámbitos, antes del inicio de la reunión de Punta del Este. Se volvió a destacar la importancia de las modalidades de negociación de la nueva ronda, así como la de discutir los problemas agrícolas en otros foros multilaterales, además del GATT. En particular, se decidió que la Nueva Ronda debería tratar urgentemente las restricciones y distorsiones en los mercados agrícolas, con el objeto de reducir significativamente las políticas de sostén de precios agrícolas y proveer mejores disciplinas en el comercio agrícola en el GATT. Se coincidió en la necesidad de que la declaración ministerial que lanzaría la Nueva Ronda de Negociaciones Comerciales Multilaterales recogiera un fuerte compromiso en tal sentido. Además, se cuestionó seriamente el interés de participar en esta ronda si ello no se lograba.

En agosto de 1986, se vuelve a reunir el grupo. Esta vez los exportadores lo hacen a nivel ministerial, en Cairns, Australia. Se incorpora Fidji y se invitan como observadores a los Estados Unidos, el Japón y la CEE. La importancia de esta reunión radica en que ya se conocían los resultados de los trabajos del Comité preparatorio en Ginebra. En ellos, un importante conglomerado de países, incluyendo los principales industrializados --Estados Unidos, Japón y varios miembros de la CEE, aunque éstos no habían podido expresarlo oficialmente por las serias reservas de Francia--, habían apoyado un texto de proyecto de declaración ministerial presentado por Colombia y Suiza, que contemplaba las bases de negociación futura en materia agrícola (W/47).

El grupo de Cairns concluye que si bien este documento es un avance con relación a los que se consideraron en rondas de

negociaciones anteriores en el GATT, no es lo suficientemente amplio o específico respecto a ciertos problemas muy importantes en el comercio agrícola mundial. Por ejemplo, se destacaron las deficiencias del texto en cuanto al trato que se pretendía dar a los subsidios a la exportación. Se mencionó la falta de una referencia específica a las políticas de ajuste que ponen en práctica los países industrializados en su sector agrícola. Se señaló que los textos presentados por el Grupo de los 10 (W/41) \*/ o por Argentina (W/49), responden mucho más a los objetivos e intereses de los países que conforman el Grupo de Cairns o de los 14 países productores agrícolas eficientes.

Como resultado de la reunión, queda institucionalizado el Grupo para actuar coordinadamente en Punta del Este. Se decide mantener contactos regulares y presentar una posición común.

Surge pues, a través de la coordinación de estos exportadores agrícolas, una nueva fuerza o frente de presión que ejercería un impacto considerable en la naturaleza y resultados de las negociaciones que se llevarían a cabo en el balneario uruguayo.

#### b) La reunión en Punta del Este

Aunque en Punta del Este los ministros recibieron tres proyectos de declaración, en gran medida la negociación se basó en el texto W/47, presentado por Colombia y Suiza.

En lo que se refiere al capítulo agrícola, allí se establecía como objetivo general de la negociación una mayor liberalización del comercio. Además, planteaba el sometimiento de todas las medidas que afecten al acceso de las importaciones y a la competencia de las exportaciones, a normas y disciplinas reforzadas y de un funcionamiento más eficaz.

El texto también reconocía como objetivo la mejora del acceso a los mercados, a través de la reducción de los obstáculos a las importaciones y de la disminución al mínimo de los efectos desfavorables que pueden tener las reglamentaciones y barreras sanitarias y fitosanitarias. Todos estos objetivos fueron incluidos en el documento W/47 mediante las acciones del Grupo de Cairns en los trabajos del Comité preparatorio.

Pero este texto era marcadamente deficiente en cuanto al tratamiento de los subsidios. En tal campo, se limitaba a un

---

\*/ El Grupo de los 10 estuvo conformado por Argentina, Brasil, Cuba, Egipto, India, Nicaragua, Nigeria, Perú, Tanzania y Yugoslavia.

compromiso de "la posible consideración de la reducción progresiva de los efectos negativos de la competencia subsidiada en un plazo acordado". El texto no mencionaba los subsidios a la producción o las políticas de sostén de precios, que son las causas principales de la generación de excedentes de productos agrícolas en países industrializados.

Tampoco se encontraba en esta propuesta referencia alguna a un tratamiento especial y diferenciado para los países en desarrollo. Finalmente, al igual que en rondas anteriores, las modalidades de futuras negociaciones quedaban bajo la responsabilidad de un Comité Agrícola que se encargaría de todo lo relativo al sector.

Debido a estas limitaciones, el texto fue rechazado por el Grupo de Cairns, que formuló una nueva propuesta.

La CEE, por razones opuestas, también rechazó el documento W/47 en la primera instancia de negociación en Punta del Este. Los europeos consideraron que era demasiado ambicioso, y que la sola mención de un posible estudio sobre la reducción progresiva de los subsidios a la exportación, comprometía las bases de la Política Agrícola Común. Por consiguiente, la CEE endureció su posición original. Presentó modificaciones al texto W/47 a través de las que reforzaba el carácter específico y global de la negociación agrícola. Además de modificaciones en el tema subsidios, ampliaba el alcance del compromiso a todos los subsidios y "demás medidas", en una clara referencia a la política de los Estados Unidos.

Las negociaciones durante la semana del 15 al 20 de setiembre, tuvieron múltiples facetas que resulta extenso detallar aquí. Vale señalar, sin embargo, que se caracterizaron por la presencia, fuerza y rol activo del Grupo Cairns y, en particular, del reducido número de sus negociadores.

Los primeros tres días de la Conferencia, el Grupo de Cairns negoció bilateralmente con la CEE. Se registraron avances en algunos puntos, pero no en las diferencias fundamentales, debido sobre todo a la rígida posición de Francia. Al mismo tiempo, mantuvo contacto permanente con los Estados Unidos, del que consiguió apoyo para las propuestas que había formulado.

Casi al final de la Conferencia, las consultas bilaterales y plurilaterales entraron en un impasse. Ante ello, se decidió referir el tema a una reunión plenaria donde todas las partes contratantes estarían representadas. Fue en esa instancia donde quedó en claro que existía un apoyo mayoritario de las partes contratantes para las tesis defendidas por el Grupo de Cairns y los Estados Unidos --a los cuales se habían sumado el Japón y los

Países Nórdicos-- y la CEE se encontró cada vez más aislada en sus posiciones.

Con el fin de acercar a las partes, el representante de los Estados Unidos formuló una nueva propuesta. No hacía mención específica a los subsidios a la exportación, pero ampliaba el marco de las negociaciones agrícolas a todas las subvenciones directas e indirectas que afectaban al comercio de productos agropecuarios e introducía el compromiso de que durante el curso de las negociaciones deberían tratarse sus causas.

Esta proposición contó con un apoyo muy amplio. El Grupo de Cairns señaló que la podía aceptar si la Comunidad Económica Europea hacía otro tanto. La CEE la rechazó.

Las negociaciones entre el Grupo de Cairns, los Estados Unidos y la Comunidad, continuaron hasta llegar al acuerdo final que se reproduce en el Anexo I.

#### c) Evaluación de los resultados

Es evidente que el texto logrado no refleja literalmente todas las propuestas que el Grupo de Cairns había formulado al principio de las negociaciones. Sin embargo, pudo introducir en él, directa o indirectamente, todos los elementos y medidas que quería negociar en una nueva ronda.

Al mismo tiempo, es necesario destacar que el texto que se aprobó es superior en su naturaleza y alcance al documento W/47, que fue la base de negociación y que en una primera instancia contaba con el apoyo de más de cuarenta países, incluyendo a los Estados Unidos, el Japón y a la mayoría de los integrantes de la CEE. El texto final va más allá de lo acordado en Ginebra en el Comité preparatorio y representa una mejora significativa. En gran medida, la variación hay que atribuirla a los esfuerzos del Grupo de Cairns.

El texto acordado permite, por primera vez, la incorporación de la agricultura dentro del marco de una negociación amplia en el GATT. Paralelamente, abre las puertas para que se integre el comercio agrícola al conjunto de principios y disposiciones que rigen las relaciones comerciales entre las partes contratantes en el GATT.

Asimismo, esta nueva ronda plantea la posibilidad de negociaciones para la búsqueda de soluciones multilaterales a los urgentes problemas comerciales que enfrenta el sector. Negociaciones en las cuales los países en desarrollo del Grupo de Cairns seguirán teniendo, como en Punta del Este, un papel y una participación activas. Hay que tomar en cuenta que las

alternativas al lanzamiento de una nueva ronda eran: la continuación del caos y de la incertidumbre en el comercio agrícola mundial; la proliferación de guerras comerciales entre los grandes países productores apoyados por sus tesorerías, en las cuales los países productores pequeños y eficientes tienen todo para perder y muy poco para ganar; el bilateralismo --planteado como única forma de resolver los problemas actuales--, donde predominan las relaciones de poder y en cuya práctica los países en desarrollo tampoco saldrían beneficiados. Es evidente que muchos de los problemas y distorsiones del comercio agrícola mundial, tales como los subsidios, las salvaguardias, las reglamentaciones sanitarias, los compromisos de statu-quo y desmantelamiento, sólo pueden solucionarse a través de acciones multilaterales, y es en ese sentido que una nueva ronda puede constituir el marco adecuado para tratarlos.

Se reconoce que en relación a los subsidios a la exportación --que hoy constituyen el instrumento más distorsionador del comercio agrícola mundial-- el texto final no asume un compromiso claro respecto a reducirlos o eliminarlos en un tiempo determinado. Sin embargo, mejora el documento W/47, ya que abre las puertas a la negociación de "todos las subvenciones directas e indirectas y demás medidas que afecten directa o indirectamente al comercio de productos agropecuarios". Esto debe interpretarse como que abarca no sólo a las subvenciones a la exportación sino también a la producción y, por ende, a la causa fundamental del problema del comercio agrícola mundial. Asimismo, el nivel de compromiso es mayor, ya que se establece la obligación de una reducción gradual de los efectos negativos de estas subvenciones, pero, además, se agrega el tratamiento de sus causas, en una referencia implícita a las políticas nacionales.

El texto acordado también reconoce un tratamiento especial y diferenciado para los países en desarrollo. Asimismo, en cuanto a las modalidades de negociación, se logró otro objetivo fundamental del Grupo de Cairns: que la negociación agrícola no se desarrollara solamente en el ámbito del Grupo Agrícola. Este último quedó con la responsabilidad primordial, pero algunos aspectos relacionados con la agricultura se podrán negociar en otros grupos.

Finalmente, hay que destacar que la CEE no pudo incorporar en el texto final ni las "características particulares y especificidad" de las negociaciones agrícolas, ni vincular los resultados en este sector con los resultados globales de las negociaciones en general.

No se pudo agregar en el texto un reforzamiento del compromiso de statu-quo y desmantelamiento especialmente referido

a la agricultura, pero éste queda de todas formas incluido en el compromiso general.

d) Consideraciones generales

La Declaración Ministerial adoptada en Punta del Este constituye un primer paso importante para abordar los problemas agrícolas mundiales. Un primer paso, pues es un compromiso acordado entre las partes contratantes sobre los términos de referencia y bases que harán posible una negociación multilateral en los próximos cuatro años.

Se presenta una instancia de negociación para los productos agrícolas, venciendo dificultades y reticencias que prevalecieron desde los orígenes del GATT. Esto, en si mismo, es importante y positivo. La negociación alcanza todas las medidas, tanto las compatibles con el Acuerdo General, como las exenciones y otras que, por ser incompatibles con el GATT, deberán dismantelarse en el período de cuatro años que prevé la nueva ronda.

Los escasos y frustrantes resultados de rondas anteriores, las desigualdades inherentes al sistema económico internacional y a las reglas de juego de negociaciones basadas en relaciones de poder, no permiten un optimismo desmesurado sobre los resultados concretos que puedan surgir. Sin duda, quedan muchas etapas complejas y difíciles. El aprovechamiento de la instancia de negociación que se abre --y la optimización de los resultados obtenibles-- dependerá en gran medida del poder y capacidad de negociación de los países exportadores agrícolas.

La conformación e institucionalización del Grupo de Cairns creó una importante perspectiva, cuyo desarrollo en buena medida estará sujeto a la forma en que actúe. Parece evidente que debería seguir operando coordinadamente, armonizando posiciones comunes, a pesar de las diferentes realidades y grados de desarrollo de los países que lo integran. Y, sobre todo, sin perder la iniciativa. El Grupo de Cairns fue un nuevo fenómeno que sentó un precedente importante en la reunión de Punta del Este. Demostró que es posible una acción coordinada entre países de diferentes niveles y sistemas económicos --desarrollados, en desarrollo y centralmente planificados-- cuando son movilizados por objetivos y problemas comunes. De hecho, se ha ganado un espacio y un respeto que tendría que seguir promoviendo. De ahí la importancia de continuar con reuniones periódicas, en los niveles y lugares que las circunstancias lo exijan.

Desde el punto de vista latinoamericano, resultaría conveniente que los países que se sienten motivados por las tesis del Grupo de Cairns soliciten su integración a la brevedad. De no hacerlo, bastaría con que sumaran su voz de apoyo a las

posiciones del Grupo durante los cuatro años de negociaciones que se avecinan.

Es evidente que no todos los problemas que afectan al comercio agrícola podrán ser abordados --y, más aún, resueltos-- en el marco de la Ronda Uruguay. Por lo tanto, es imprescindible no limitar la discusión y negociación de la problemática agrícola al mero ámbito del GATT. Conviene ampliarla abarcando otros foros internacionales y regionales competentes, tales como la UNCTAD, la FAO, los diversos Consejos de productos básicos, el SELA, la JUNAC, el SIECA, CARICOM y la ALADI. Sólo un enfoque integrado y acciones complementarias a nivel internacional, regional y nacional, podrán arrojar soluciones válidas y duraderas en este sector de fundamental importancia para América Latina y el Caribe.

Como ya se mencionó, se considera que el mandato negociador que surge de Punta del Este es amplio y permite entablar discusiones sobre todos los temas. Sin embargo, tomando en cuenta las perspectivas reales de ajuste en las políticas agrícolas de las naciones industrializadas, en la Ronda Uruguay sería deseable que los países latinoamericanos concentraran sus esfuerzos en el campo agrícola hacia el logro de los siguientes objetivos:

i) El cumplimiento cabal e inmediato del compromiso de statu-quo, por el cual las partes contratantes congelarían sus niveles de protección y no adoptarían medidas de restricción o de distorsión del comercio durante el curso de las negociaciones.

ii) El cumplimiento gradual, durante las negociaciones, del compromiso de desmantelamiento, por el cual se eliminarían todas las medidas de restricción o de distorsión del comercio que sean incompatibles con las disposiciones del Acuerdo General, o se pondrían en conformidad con las mismas. Este es un tema importante para el sector agrícola, ya que abarca las numerosas exenciones ("waivers") que se han admitido (los Estados Unidos 1955, Suiza, etc.), las restricciones voluntarias y otras medidas similares que distorsionan el comercio. No deberán solicitarse concesiones en el GATT por la eliminación de esas medidas.

iii) El congelamiento, al inicio de las negociaciones, de los subsidios a la producción y exportación en los niveles



actuales.\*/ La negociación debe ser un compromiso firme, tendiente a la eliminación progresiva de los subsidios a la exportación en un tiempo acordado.

iv) La incorporación en las normas y disciplinas del GATT reforzadas de todas las medidas que afectan al acceso de las importaciones y a la competencia de las exportaciones.

v) La mejora del acceso a los mercados a través de la reducción de las barreras arancelarias, que para muchos rubros siguen siendo significativas.\*\*/ 16/

Como se puede apreciar, en estas cinco prioridades de negociación no se han incluido problemas críticos para los países de América Latina y el Caribe, como serían: la negociación de las políticas domésticas de sostén de precios de los principales países industrializados, que constituyen la causa fundamental de los excedentes agrícolas colocados posteriormente en el mercado internacional a través de subsidios; una mención específica a la reducción o eliminación de barreras no arancelarias, como los recargos variables, que son el elemento esencial de protección en la frontera para muchos productos agrícolas en la CEE.

La razón fundamental de ello es pragmática. Se considera que, a pesar de reiteradas declaraciones de buenas intenciones, no existe real disposición para negociar medidas que en forma directa o indirecta afecten significativamente las bases de protección de las políticas agrícolas internas en los países industrializados. Este pragmatismo también lleva a reconocer que los países agrícolas eficientes, incluyendo al Grupo de Cairns, deben reforzar su poder de negociación para imponer el tratamiento de esos temas en la Ronda Uruguay. Pero, es conveniente canalizar y concentrar las negociaciones en áreas donde, sin desestimar las enormes dificultades que existen,

---

\*/ Se estima que los subsidios otorgados por la CEE, el Japón y los Estados Unidos a sus productores agrícolas, en 1986, fue de US\$ 76 000 millones. De éstos, corresponderían US\$ 35 000 millones a los Estados Unidos, US\$ 18 000 millones al Japón y US\$ 23 000 millones a la CEE.

\*\*/ En particular deberán recibir atención prioritaria los siguientes productos: carne, pescado, frutas y jugos cítricos, vegetales, aceites de palma refinados, papel en la CEE; casi todos los productos alimenticios agrícolas y cueros y artículos de cuero en el Japón, y vegetales, frutas, jugos cítricos, frutas tropicales, acero crudo, cuero y productos de cuero, hojas de madera y madera contrachapada.



pueden vislumbrarse posibilidades de resultados o avances concretos en plazos relativamente cortos, teniendo siempre presente otros temas que son igualmente sensibles y urgentes.

Vale la pena destacar que el logro de los cinco objetivos identificados sería altamente positivo y beneficioso para los países de la región y aportaría mayor certidumbre y estabilidad al comercio internacional de productos básicos. Es evidente que:

i) El cumplimiento cabal de los compromisos de statu-quo y desmantelamiento le darían mayor credibilidad a los esfuerzos globales de liberalización y expansión comercial de la Ronda Uruguay, y redundarían en la eliminación de muchas medidas no arancelarias, incompatibles con el Acuerdo General, que distorsionan las corrientes comerciales de productos básicos.

ii) La eliminación de los subsidios a la exportación, si bien no resuelve el problema del proteccionismo agrícola, aportaría un alivio significativo para los países productores eficientes, ya que el recurso a tales medidas ha sido la causa fundamental de la pérdida de mercados tradicionales y de la caída de los precios de los productos básicos a niveles sin precedentes. Asimismo, la prohibición de aplicar subsidios a la exportación en el campo agrícola podría tener, con el tiempo, un efecto indirecto sobre las políticas de producción que generan excedentes crónicos de alto costo y difícil colocación.

iii) La incorporación de la agricultura a las disciplinas multilaterales del GATT constituiría un paso significativo frente al caos y arbitrariedades que caracterizan actualmente al comercio agrícola mundial.

iv) La eliminación de las barreras arancelarias y de la progresividad arancelaria mejoraría las condiciones de acceso a los mercados, contribuyendo a la expansión del comercio mundial en provecho de los países de América Latina y el Caribe.\*

## 2. Productos tropicales

Las negociaciones de los productos tropicales en el GATT no han enfrentado las connotaciones y dificultades que las de los

---

\*/ Hay que destacar que en el caso de la CEE, para muchos productos amparados por la Política Agrícola Común, la reducción de los aranceles no aportaría ninguna mejora en las condiciones de acceso a los mercados, en la medida que serían automáticamente reemplazados por la incidencia de los recargos variables que se aplican conjuntamente a los aranceles, como es el caso de las carnes.

productos agrícolas. Al tratarse, principalmente, de productos exportados por los países en desarrollo que no entran en competencia directa con las producciones y exportaciones de los países industrializados, la naturaleza, alcance y modalidades de negociación han sido distintos a las establecidas para la agricultura. Sin embargo, no por ello han dejado de ser difíciles y de escasos resultados para los países de la región.

La Declaración de Punta del Este, que lanza la Ronda Uruguay, señala que las negociaciones en el sector tendrían por finalidad la más completa liberalización del comercio de estos productos. En ello se incluye también a elaborados y semielaborados, y abarcaría todas las medidas arancelarias y no arancelarias que los afecten.

En la misma, se reconoce la importancia del comercio de productos tropicales para un gran número de partes contratantes en desarrollo y acuerdan que se preste especial atención a las negociaciones en este sector. Se deja constancia que los acuerdos a que se llegue en este campo podrían aplicarse antes de la conclusión final de las negociaciones globales.<sup>17/</sup>

Los principales productos de esta categoría y en particular las bebidas tropicales --café, té, cacao--, no enfrentan barreras arancelarias o no arancelarias importantes en los principales países desarrollados, que afecten su importación en forma bruta. Sin embargo, existe un escalonamiento tarifario significativo proporcional al grado de elaboración del producto. También se ven gravados con impuestos internos que aplican los países desarrollados con fines fiscales.

En el caso del banano, frutas cítricas y sus jugos, vegetales frescos y congelados, hongos, cebollas, tomates y frutas tropicales frescas, procesadas o enlatadas y especias, se plantea el problema de trabas al acceso a los mercados a través de barreras arancelarias y del escalonamiento arancelario.

Debido a la baja elasticidad en la demanda de este tipo de productos en los países desarrollados, la eliminación de las barreras no incidiría significativamente en una expansión del comercio.

Pero podría traducirse en aumentos de precios para los exportadores, en la medida en que la sobreoferta estructural para muchos de estos productos no anule el efecto.

El mandato negociador de la Declaración Ministerial de Punta del Este, es amplio y cubre los principales problemas que enfrenta el sector. La Ronda Uruguay constituye, por lo tanto,

una oportunidad para encontrarle soluciones a los problemas comerciales de los productos tropicales.

Sin embargo, las lecciones recogidas de negociaciones anteriores en el GATT sobre estos productos, indican que para llegar a resultados positivos se debe cuidar una serie de factores que han debilitado la posición negociadora de los países de la región. En primer lugar, estas negociaciones se han llevado a cabo a través de un sistema de demandas específicas de los países en desarrollo productores a los países desarrollados, los cuales respondieron sometiendo listas de ofertas. Este tratamiento bilateral entre demandantes y oferentes, redujo, sin lugar a dudas, el poder de negociación que conjuntamente hubieran podido ejercer los países productores en desarrollo en una negociación multilateral. Por consiguiente, parecería indispensable que los países de América Latina y el Caribe coordinen sus planteamientos entre ellos y con otras naciones productoras y diseñen una estrategia que les permita abordar la negociación conjuntamente frente a los países desarrollados.

En segundo término, los resultados de rondas anteriores también han demostrado que los países industrializados optan, en una proporción importante de casos, por otorgar concesiones mediante mejoras de sus Sistemas Generalizados de Preferencias, antes que reducir aranceles consolidados --o no consolidados-- en el marco del GATT. Esto le ha restado peso y seguridad a las concesiones, puesto que es un hecho bien conocido que los SGP tienen una duración limitada y los países que los aplican pueden modificarlos en cualquier momento. Sería menester analizar minuciosamente el tipo de concesión que brindaría mayores beneficios para cada uno de los productos o grupo de productos tropicales.

### 3. Minerales y metales

Dentro de los productos básicos, los minerales y metales son sin duda los que menos atención han recibido en anteriores rondas de negociaciones del GATT. El hecho más significativo es que en las mismas se crearon siempre grupos especiales en materia agrícola o de productos tropicales, pero nunca para minerales y metales. Los problemas a los que se enfrentan estos productos en el comercio mundial, o no fueron abordados, o se consideraron dentro del marco global en los diferentes grupos --aranceles, subsidios y derechos compensatorios, salvaguardias, etc.-- de negociación.

Un elemento importante que se desprende del análisis del comercio de los minerales y metales, es que casi sin excepción los concentrados sin refinar entran libres de aranceles a los principales mercados industrializados. Sin embargo, se constata un escalonamiento de la protección arancelaria según la etapa de procesamiento de los mismos. Ejemplos claros de esta situación se dan en el aluminio, cobre, mineral de hierro, y productos de acero, plomo, manganeso, estaño, zinc y tungsteno. También es interesante observar que en lo que se refiere a las medidas no arancelarias existe un escalonamiento de protección con respecto a la etapa de procesamiento. El acero constituye un caso muy claro en esta materia.

El texto de la Declaración Ministerial compromete a las partes contratantes a entrar en negociaciones tendientes a la más completa liberalización del comercio de productos obtenidos de la explotación de recursos naturales, incluso en forma elaborada y semielaborada, mediante la reducción o eliminación de las medidas arancelarias y no arancelarias, incluida la progresividad de los aranceles.

A primera vista, los términos del compromiso parecen lo suficientemente amplios como para entablar negociaciones sustantivas sobre las barreras comerciales que enfrenta el sector de minerales y metales. Sin embargo, hay que destacar que contrariamente al tema agrícola, que fue objeto de una preparación y coordinación previa muy minuciosa por parte de los países interesados, los minerales y metales recibieron escasa atención. Muchos factores negativos que afectan las exportaciones de estos productos, sobre todo en sus fases de mayor elaboración, no han sido examinados adecuadamente. Entre ellos, vale destacar el mantenimiento de una producción competitiva de alto costo en muchos países desarrollados, a través de políticas proteccionistas de apoyo y el recurso a subsidios a la exportación para ganar o conservar mercados.

Se considera muy posible que los países productores, incluyendo los latinoamericanos, lleguen sin la preparación necesaria a la mesa de negociación, desunidos a pesar de compartir objetivos y problemas comunes, y sin planteamientos concretos que permitan abordar la negociación en todas sus complejidades y ramificaciones.

Parece indispensable superar estas limitaciones a la brevedad. Algún país productor de minerales de la región podría tomar la iniciativa de convocar una reunión de países interesados --latinoamericanos o de otras zonas, incluyendo algunas naciones productoras desarrolladas que podrían darle mayor peso a las acciones del grupo-- para una profunda reflexión sobre los factores que condicionan el comercio de estos rubros y el diseño

de una estrategia común para las negociaciones del GATT. En otras palabras, tratar de conseguir en minerales lo que el Grupo de Cairns logró en agricultura.

Esta iniciativa se vería reforzada por el apoyo técnico de las Secretarías de la CEPAL y el SELA, a través de estudios que plantearan los problemas y sugirieran vías de orientación para las negociaciones. Este tema podría encuadrarse dentro del mandato recibido por la CEPAL en su XX período de sesiones, en México, en 1986, sobre apoyo a los países latinoamericanos y del Caribe en la Nueva Ronda de Negociaciones Comerciales Multilaterales.

y la impotencia de cambiar la situación, los países en desarrollo buscan sacar alguna ventaja individual a través del bilateralismo, en muchos casos en detrimento de otros países productores y de la naturaleza, alcance y posibles resultados, de la negociación global.

En la reflexión serena y realista sobre una nueva estrategia, los países en desarrollo deben reconocer, como instancia básica, que el principio fundamental de toda negociación es la percepción por ambas partes de que pueden lograr beneficios de ella. Una adecuada negociación debe siempre poner de relieve la interdependencia recíproca --existente o a crearse-- entre las partes que negocian.

Hasta la fecha, las ventajas que otorga esta interdependencia no han podido materializarse en la negociación Norte/Sur, debido fundamentalmente a las modalidades vigentes en ella.

Además de la compartimentalización de los diferentes temas comerciales sujetos a negociación --aislando el de los productos básicos del resto-- la limitación más importante de las modalidades actuales es la no incorporación a las negociaciones de una gran parte de lo que los países en desarrollo han adquirido tradicionalmente en el mundo industrializado.

En efecto, hasta la fecha los países en desarrollo han tenido que negociar en las rondas comerciales multilaterales todo o gran parte de lo que venden. Se han visto obligados a llegar a acuerdos con los países industrializados sobre sus exportaciones de textiles a través del Acuerdo Multifibras. Han debido estabilizar los precios de varios productos básicos exportados única o principalmente por ellos --café, cacao, azúcar, estaño, etc.--, a través de acuerdos internacionales de regulación de la oferta. Se han visto obligados a limitar sus exportaciones en rubros tales como el acero, las carnes, el calzado, etc., por medio de acuerdos de restricción voluntaria u otras medidas no arancelarias, incompatibles con la filosofía y disposiciones del sistema multilateral de comercio.

Sin embargo, una gran proporción de lo que compran los países en desarrollo a los países industrializados --manufacturas, bienes de capital, equipos, tecnología, obras de infraestructura etc.-- tradicionalmente ha ingresado por vías distintas a la negociación internacional. Adicionalmente, por ser compatibles con los planes de desarrollo de estos países, en muchos casos tales importaciones son liberadas de gravámenes y de todo tipo de restricciones a la importación. Con ello, los países en desarrollo han estado haciendo una contribución sustantiva a la liberalización del comercio internacional sin

negociación previa, y, por lo tanto, sin exigir reciprocidad de los países industrializados.

Ese poder de compra --no despreciable ni cualitativa ni cuantitativamente-- de los países en desarrollo nunca ha sido valorado en la negociación internacional. Se lo ha entregado en forma gratuita, contribuyendo a debilitar el poder de negociación actual de los países en desarrollo.

En gran medida, esto explica el por qué de los escasos resultados positivos, para los países en desarrollo, obtenidos en las negociaciones comerciales multilaterales. También explica que las rondas comerciales anteriores se hayan concentrado en resolver los problemas que afectan el comercio entre los grandes socios comerciales, ignorando las dificultades de los países en desarrollo o relegándolas a una posición secundaria. Entre países industrializados, las negociaciones se basan en la reciprocidad y en concesiones mutuas. Con los países en desarrollo, esto varía sustancialmente, ya que se excluyen del marco de la negociación los elementos, productos o sectores que hubieran aumentado el valor de su posición negociadora. No puede extrañar, entonces, que los países en desarrollo no tengan otra opción que basar ésta en conceptos tales como la no-reciprocidad, el tratamiento preferencial y las medidas especiales y diferenciadas.

De ahí que la nueva estrategia negociadora latinoamericana --y de los demás países en desarrollo-- debería concentrarse en la identificación de aquellos elementos que pongan de relieve la interdependencia comercial y los beneficios que ambas partes lograrían en el proceso negociador.

Este ejercicio exige un cambio sustancial en las modalidades de negociación tradicional. También requiere la valorización --por primera vez en la mesa de negociación-- de elementos o activos que pertenecen a la región, y que son fundamentales para los países industrializados, tales como la importancia del poder de compra regional, presente y futuro.

Parece imperativo para la región incorporar y valorizar en la negociación internacional todo lo que América Latina y el Caribe compran a los países industrializados, y abandonar la negociación en compartimentos estancos, abordándola en un ámbito más amplio que el tradicional. Sólo así podrán elevar su poder de negociación y salvaguardar sus legítimos intereses. Este camino es el único que puede llevar a modificar las relaciones de poder vigentes, que están seriamente desequilibradas en detrimento del Tercer Mundo.

Australia considera que los elevados y crecientes costos que las políticas proteccionistas agrícolas significan para los países industrializados, deberían presionar para que éstos se integren a un programa internacional de ajustes y cambios que llevarían a la liberalización del comercio agrícola mundial.

Si bien es cierto que estos costos han aumentado considerablemente en los últimos años y que se han instrumentado ajustes para disminuirlos --es el caso reciente de la CEE con lácteos y carnes--, constituyen una pequeñísima proporción del producto interno bruto de estos países. Además, los ajustes o cambios de políticas que se han realizado son marginales en relación al problema de fondo. Finalmente, han sido y seguirán siendo lentos en su instrumentación y poco o nada han aportado, hasta la fecha, en términos de beneficios reales a los países productores agrícolas eficientes.

Cabe recordar que los defensores de estos programas agrícolas contrarrestan los argumentos puramente económicos, con conceptos de carácter estratégico, social o político. Esta situación hace pensar que, en un marco de negociación internacional tradicional, como es el de la Ronda Uruguay, es difícil que los planteamientos australianos puedan ser recogidos favorablemente por los países productores y exportadores ineficientes de bienes agrícolas. Para que tal cosa ocurriera, sería necesario que se modifiquen sustancialmente la naturaleza y modalidades de la negociación global, en la dirección planteada en párrafos anteriores.

Si las naciones industrializadas --en particular los Estados Unidos, la CEE y el Japón-- aceptan negociar con los países en desarrollo bajo una visión global, en que la parte agrícola sería un componente integrado del proyecto de negociación, sólo en ese momento se podrá avanzar en el sentido que sugiere la propuesta.

Para que esto pueda transformarse en realidad, es preciso que los países de América Latina y otras regiones organicen y ejerzan su poder de negociación global sobre bases distintas. Que incorporen al paquete negociador, valorizándolos adecuadamente, a aquellos elementos, sectores o productos que son importantes para los países industrializados. El interés global nacional debe pasar a ser el punto de referencia final de los negociadores desarrollados, trasladando a un segundo plano las consideraciones o mandatos específicos sobre temas particularmente influenciados por los lobbies y grupos de presión pertinentes, que caracterizan la negociación compartimentalizada que se realiza hoy en día.

El éxito de la propuesta australiana depende, pues, más que de la voluntad política de los países industrializados, de los



cambios fundamentales que los países productores agrícolas eficientes puedan introducir en el proceso de negociación internacional tradicional.

No es razonable esperar que los países industrializados cambien el marco de referencia y las reglas de juego de las negociaciones internacionales actuales, por razones de altruismo. Las negociaciones son, antes que nada, el arte de lo posible y no de lo ideal. De ahí que la tarea futura es difícil, compleja y llena de incertidumbres en cuanto a su desenlace final.

Tanto los objetivos como las medidas de la propuesta australiana son sólidos y dignos del mayor apoyo. Dicha propuesta está dirigida a las negociaciones agrícolas en curso en la Ronda Uruguay. Los integrantes del Grupo de Cairns, así como otros países en desarrollo deben apoyar decididamente estos planteos.

Sin embargo, si su contenido no llega a concretarse en la Ronda Uruguay, esto no debería ser objeto de frustración o abandono de tales objetivos por parte de los países en desarrollo. Sería una indicación más de que éstos todavía no han podido organizar y ejercer una capacidad de negociación que ponga en tela de juicio las relaciones de poder tradicionales en las negociaciones multilaterales. De ahí que el único camino sea aunar esfuerzos entre los países de la región para lograr salvar estas deficiencias en un futuro cercano.

La realidad nos dice que éste será un proceso complejo y delicado y que su organización y consolidación requerirán tiempo. Se debe transitar hacia él con cautela, pero con firmeza y voluntad política, conscientes de que ha llegado el momento en que América Latina y el Caribe superen este enorme desafío que obstaculiza sus posibilidades de desarrollo.



**ANEXOS**

## Anexo 2

## ELEMENTOS DE LA PROPUESTA DE AUSTRALIA

1. La suscripción de un compromiso para detener la escalada de los subsidios y congelar y reducir progresivamente la diferencia entre los precios internos administrados y los del mercado internacional para los productos agropecuarios.
2. La pronta reducción de los precios de producción internos administrados para el período 1987-88. Los siete países que participan en la conferencia económica cumbre deben tomar la iniciativa.
3. La pronta reducción de la diferencia de precios mediante la adopción de medidas provisionales encaminadas a restringir el abastecimiento y poner en cuarentena las reservas de los países donde los precios internos administrados siguen siendo considerablemente mayores que los precios internacionales.
4. La distinción, dondequiera que sea posible, entre las medidas de apoyo a los ingresos del sector agropecuario y los precios al productor para los productos agrícolas.
5. La elaboración de un conjunto de principios aceptados para liberalizar el comercio agrícola mundial mediante la reforma de las políticas agrícolas internas por parte de las autoridades nacionales.
6. La concertación de un acuerdo sobre reforma agrícola internacional en la conferencia económica cumbre, que se celebrará en Venecia en el mes de junio.
7. Inicio de negociaciones sobre cuestiones agrícolas en el marco de la Ronda Uruguay, acerca de la adopción de medidas eficaces para reglamentar el funcionamiento de los subsidios agrícolas directos e indirectos y los programas de apoyo a los precios, y un mayor acceso a los mercados.

Notas

1/ CEPAL, Aspectos de una política latinoamericana en el sector de productos básicos, E/CEPAL/R.335/Rev.1, abril 1983, versión preliminar.

2/ CEPAL, La relación de intercambio de los productos primarios de América Latina y el Caribe, LC/L.382, 1986.

3/ UNCTAD, Informe sobre comercio y desarrollo 1985, Parte II, Capítulo III.

4/ UNCTAD, Los productos básicos y la nueva ronda de negociaciones comerciales en el GATT, 1986.

5/ JOACHIM ZIETZ Y ALBERTO VALDES, The cost of protectionism to developing countries: An analysis for selected agricultural products, World Bank Staff Working Papers, No.769, 1985.

6/ UNCTAD, Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1986, Capítulo III.

7/ BANCO MUNDIAL, World Development Report 1986, Capítulo 6.

8/ CEPAL, Procesamiento local de los productos básicos latinoamericanos, LC/R.505, 1986.

9/ CEPAL, Comercialización y estructura de los mercados de productos básicos de América Latina y el Caribe, LC/R.508, 1986.

10/ UNCTAD, Acción internacional en relación con los productos básicos no regulados por un convenio o acuerdo internacional de productos básicos, TD/B/C.1/276, septiembre 1985.

11/ CARLOS PEREZ DEL CASTILLO, El comercio agrícola y la ronda de negociaicones del GATT, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, noviembre 1986.

12/ UNCTAD, Los déficit de los ingresos procedentes de la exportación de productos básicos y un servicio de financiación compensatoria adicional, TD/B/AC.43/2 y Corr.1.

13/ CEPAL, Las relaciones económicas internacionales y la cooperación regional en América Latina, E/CEPAL/SES/20/G.18, marzo 1984.

14/ CEPAL, Comercialización y estructura ..., op-cit.

15/ CEPAL, Reorientación del comercio de productos básicos hacia América Latina, LC/506, junio 1986.

16/ UNCTAD, Los productos básicos y la Nueva Ronda de Negociaciones Comerciales en el GATT, SP/CONF/PB/DI No. 5.

17/ Véase Declaración Ministerial sobre la Ronda Uruguay.



