



NACIONES UNIDAS

CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



LIMITADO

E/CN.12/L.61  
5 de octubre de 1971

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

PROBLEMAS Y POLITICAS DE LOS PRODUCTOS BASICOS

Tema 13 del programa provisional del tercer período de sesiones de la UNCTAD

Nota preparada por la Secretaría de la  
CEPAL para la XII Reunión de CECLA  
(Lima, 18 a 22 de octubre de 1971)

71-10-2705

### Problemas y políticas de los productos básicos

Las medidas de política contempladas en la Estrategia Internacional del Desarrollo y las decisiones adoptadas por la Junta de Comercio y Desarrollo en su 10º período de sesiones constituyen los más recientes acuerdos alcanzados por la comunidad internacional en materias relacionadas con el comercio de los países en desarrollo. La mayoría de las medidas de política recomendadas no representan un aporte conceptual nuevo a la discusión y a la solución de los problemas de los países en desarrollo, particularmente en el campo del comercio de los productos básicos, porque se limitan a reiterar principios y orientaciones de carácter general que han estado repitiéndose durante la última década, sin llegar a convertirse en programas específicos que comprometan efectivamente la acción de los gobiernos en torno a las modalidades de aplicación, acuerdos concretos para la negociación y metas definidas sobre los resultados a alcanzar. Durante el tercer período de sesiones de la UNCTAD será necesario realizar un nuevo y decidido esfuerzo para lograr un avance sustancial en la fase operacional o de instrumentación de las medidas de política, reconociendo así que existe ya un consenso general sobre los principios en que ellas descansan y la contribución que pueden hacer para acelerar el crecimiento de los países en desarrollo.

En relación con el comercio de productos básicos, las medidas de política recomendadas en la "Estrategia Internacional del Desarrollo" incluyen:

- el principio sobre "statu-quo";
- la reducción o eliminación de restricciones arancelarias y no arancelarias;
- el apoyo a los programas de diversificación de la producción y las exportaciones;
- medidas apropiadas, incluso financieras, para mejorar la posición competitiva de los productos naturales frente a los sintéticos;
- mejoramiento de los sistemas para la colocación de excedentes y reservas;
- negociación de un acuerdo sobre un conjunto de principios generales sobre política de precios que sirvan de directrices para las consultas y medidas relativas a los productos básicos.

/El conjunto

El conjunto de medidas de política relativas a los productos básicos no va más allá de los principios y recomendaciones incorporados al Acta Final de la Primera UNCTAD e incluso en algunos casos su formulación tiene un carácter más general que el texto originalmente aprobado en la citada Acta. Aunque no cabría poner en duda la seriedad con que los países desarrollados aceptaron los compromisos implícitos en la resolución sobre Estrategia, tampoco cabe ignorar el valor relativo de esos compromisos si su cumplimiento queda librado a la interpretación que se dé a las expresiones "en la medida de lo posible", "se tratará de llegar", "cuando sea necesario" u otras equivalentes. Parece obvio, por lo tanto, que la tarea central y el esfuerzo que debe concentrar la atención de los países en desarrollo consiste en la elaboración de propuestas concretas sobre la forma de aplicar las recomendaciones acordadas y en la negociación de los plazos, modalidades y técnicas con arreglo a los cuales se pondrán en vigencia por los países respectivos.

Sin desconocer las grandes dificultades que envuelve la negociación de la fase instrumental de las medidas de política y el esfuerzo de conciliación de intereses que ello significa, parece evidente que en la etapa actual y después de la aprobación de la "Estrategia Internacional del Desarrollo" no debe volverse a repetir la discusión de principios o proposiciones sobre los que ya existen acuerdos o recomendaciones. En este sentido resulta útil examinar brevemente la situación planteada en el seno de la Junta de Comercio y Desarrollo cuando se discutió la Resolución 73 (X) sobre liberalización del comercio y política de precios. Varias delegaciones de países en desarrollo expresaron su insatisfacción o formularon reservas con respecto a los términos en que estaban redactados algunos puntos de esa Resolución, ya porque significaban un debilitamiento de los principios y objetivos acordados en la recomendación del Anexo II.1 de la Primera UNCTAD, o bien porque no aceptaban algunos de los conceptos allí expresados. En definitiva, sin embargo, la Resolución 73 (X) fue aprobada como una "transacción" con respecto a la posición de los países desarrollados.<sup>1/</sup>

---

<sup>1/</sup> Véase "Informe de la Junta de Comercio y Desarrollo sobre la primera parte de su décimo período de sesiones", Doc. TD/B/327/Anexos I y II.

Es ésta una opción que, sin duda, han enfrentado y tendrán que enfrentar en el futuro los países en desarrollo. En el proceso de conciliación de intereses será necesario llegar muchas veces a fórmulas de transacción a fin de superar una situación de estancamiento, pero convendría distinguir entre las transacciones que envuelven un retroceso con respecto a cuestiones de principio o con respecto a objetivos sobre los cuales ya se ha llegado a un acuerdo y las transacciones que reflejan solamente la disposición de los países en desarrollo para proceder en forma gradual o selectiva en la instrumentación de las medidas de política, sin menoscabo de los objetivos y de los principios que guían la acción de dichos países.

Conforme a estas consideraciones previas, la discusión que sigue sobre los puntos del temario de la Tercera UNCTAD relativos a los problemas y políticas de productos básicos intenta señalar las posibles líneas de acción que podrían seguirse en este campo.

a) Acceso a los mercados y política de precios, inclusive medidas y mecanismos internacionales de estabilización de los precios

La consideración o discusión simultánea de las medidas relacionadas con la liberalización de las condiciones de acceso a los mercados y las relativas a la política de precios de los productos básicos parte del reconocimiento de que unas y otras están estrechamente inter-relacionadas y que la solución de los problemas que enfrenta la exportación de estos productos por los países en desarrollo requiere una acción simultánea en diversos campos. Dado el consenso general existente sobre algunos de los objetivos de la política internacional sobre productos básicos - mejorar las condiciones de acceso a los mercados y obtener niveles de precios que sean remunerativos para los exportadores y equitativos para los consumidores - la atención debiera concentrarse en la determinación de las medidas de política y del mecanismo institucional para alcanzar esos objetivos.

1) Mantenimiento del statu quo

El acuerdo sobre mantenimiento del statu quo tiene una formulación relativamente sencilla: no imponer nuevas restricciones arancelarias o no arancelarias, ni aumentar las existentes, sobre los productos que son de interés en las exportaciones de los países en desarrollo. Este acuerdo, ratificado en diversas ocasiones (Reunión Ministerial del GATT, de Mayo

/de 1963;

de 1963; Anexo A.II.1 del Acta Final de la Primera UNCTAD; artículo XXXVII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio y párrafo 25 de la Estrategia Internacional del Desarrollo), no ha sido observado por parte de algunos países desarrollados ni han logrado éxito las reclamaciones hechas por los países en desarrollo afectados por la aplicación de medidas que transgreden dicho acuerdo.

El procedimiento de consultas establecido en el numeral 2 del artículo XXXVII del GATT para los casos de incumplimiento de los compromisos asumidos por las partes contratantes (entre los cuales está el de statu quo) no ha resultado eficaz. En una de sus recientes reuniones el Comité de Comercio y Desarrollo del GATT, cuyo mandato incluye el examen de la aplicación de las disposiciones de la Parte IV del Acuerdo General (artículos XXXVI y XXXVII) y la realización de las consultas que sean necesarias en casos de incumplimiento de esas disposiciones, consideró conveniente definir con mayor claridad el procedimiento que debería seguirse para tratar los casos de incumplimiento, para lo cual acordó que podrían crearse - con el asentamiento de las partes interesadas - grupos de expertos o de trabajo que examinarían el problema y celebrarían las consultas pertinentes, elevando un informe al Comité sobre el resultado de su gestión dentro de los seis meses siguientes.

En las recomendaciones de la Primera UNCTAD también se menciona la realización de consultas cuando los países desarrollados consideren necesario apartarse de los principios y normas estipulados en el Anexo A.II.1 del Acta Final, pero de hecho el procedimiento es menos eficaz, ya que indica solamente que "... los países desarrollados deberán celebrar consultas con los países en desarrollo que resulten especialmente afectados y deberán tener en cuenta sus opiniones, siempre que sea posible, antes de emprender cualquier acción...".

Al considerar los medios con que podría asegurarse que los procedimientos de consulta tengan un resultado positivo conviene tener en cuenta que la aplicación de medidas que constituyen nuevas restricciones arancelarias o no arancelarias o aumento de las existentes, por parte de algunos países desarrollados, se ha justificado con base en:

- la existencia de una cláusula general de salvaguardia que permite la aplicación de esas medidas a fin de prevenir una "desorganización del mercado" causada por el aumento de las importaciones;

- la necesidad de proteger el equilibrio de la balanza de pagos y la posición financiera exterior del país.

Por consiguiente, para que el compromiso sobre statu quo se respete es necesario considerar aspectos concretos, tales como:

- dar cumplimiento al requisito de la obligatoriedad de realizar consultas con los países en desarrollo, con un razonable período de anticipación, antes de la adopción de cualquier medida;

- el recurso a la cláusula general de salvaguardia basada en el concepto de "desorganización del mercado" no debe estar librado a la interpretación unilateral del país en cuestión;

- deben definirse ciertos criterios para calificar una situación como "desorganización del mercado" (seleccionando algunos indicadores económicos y sociales);

- en presencia de una verdadera situación de "desorganización del mercado", la aplicación de medidas restrictivas debe estar condicionada a la aplicación de programas de asistencia en favor de las industrias y trabajadores afectados; la vigencia de las restricciones debe ser de carácter temporal, previamente fijado, y debe establecerse la eliminación o gradual reducción de las mismas, en forma compatible o coordinada con la ejecución de los programas de asistencia;

- la protección del equilibrio de la balanza de pagos o de la posición financiera exterior en general debiera examinarse en relación con otras medidas que no incidieran en restricciones a las importaciones procedentes de los países en desarrollo. En todo caso, debiera aceptarse la proposición general de que los países en desarrollo quedarían eximidos de cualquier tipo de restricciones que se juzgue necesario establecer, sin que esto constituyera una transgresión del principio de no discriminación.

La aceptación de esta doctrina por parte de los países desarrollados, podría hacer innecesaria la discusión de otros aspectos. Se debe reconocer que si un país desarrollado considera inevitable la aplicación de restricciones, aun con carácter temporal, los otros países desarrollados pueden

/soportar, con

soportar, con menores trastornos que los países en desarrollo, los efectos de tales medidas. La exención en favor de los países en desarrollo estaría justificada no solamente por el hecho que no son las exportaciones de estos países las causantes de la "desorganización del mercado" o del desequilibrio de la balanza de pagos, sino además por el hecho de que el mayor volumen de comercio corresponde a los países desarrollados entre sí. Por lo demás, ya se ha reconocido como principio rector de las relaciones comerciales entre países desarrollados y en desarrollo la concesión de un tratamiento en favor de estos últimos, mediante el establecimiento de los sistemas de preferencias generalizadas. Sus ventajas quedarían totalmente anuladas si no se eximiera a dichos países de las restricciones que apliquen los países desarrollados para hacer frente a una situación especial.

ii) Reducción y eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias

Mientras que el compromiso sobre statu quo tiende a lograr que no empeoren las condiciones de acceso a los mercados de los países desarrollados para los productos exportados por los países en desarrollo, el de reducción y eliminación de los barreras arancelarias y no arancelarias tiende a lograr una completa liberalización de esas condiciones de acceso. Los acuerdos de principio o compromisos alcanzados en este campo están incorporados en los textos citados en la sección anterior, pero los avances registrados en esa dirección son todavía de carácter muy limitado, puesto que se circunscriben principalmente a una lista selectiva de productos agrícolas elaborados y semi-elaborados, incluida en los esquemas de preferencias generales sobre manufacturas y semi-manufacturas de los países en desarrollo. Por otra parte, conviene recordar que las concesiones hechas en los sistemas de preferencias generales son de carácter temporal y pueden ser retiradas total o parcialmente, en forma unilateral, por los países que las conceden.

Este carácter temporal de las concesiones hechas sobre algunos productos agrícolas elaborados y semi-elaborados y su posibilidad de ser retiradas parcial o totalmente, obliga a considerarlas en un contexto diferente de lo que podría ser un programa de liberalización de las condiciones de acceso en favor de las exportaciones de los países en desarrollo,

/no solamente

no solamente porque no se extienden a todos los productos básicos exportados por estos países, sino además porque se refieren a la exención o a la reducción de los derechos de aduana, sin considerar por lo tanto las restricciones de tipo no arancelario.

Por otra parte, es importante recordar que en la Estrategia Internacional del Desarrollo (párrafo 26), los países desarrollados se han comprometido a otorgar prioridad a la eliminación o reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias a las importaciones de productos primarios. Es necesario, por lo tanto, reafirmar la aceptación de este tratamiento prioritario o preferencial en programas concretos de acción que de acuerdo con aquella resolución pueden realizarse por el conjunto de los países en desarrollo o por grupos de países o por decisiones unilaterales. Se abre, así, la posibilidad de medidas favorables especiales para los países en desarrollo, en tanto continúan los estudios y negociaciones de carácter más general en los foros correspondientes.

A fin de examinar en forma apropiada los problemas que envuelve la liberalización de las condiciones de acceso a los mercados de los países desarrollados para los productos básicos exportados por los países en desarrollo, parece conveniente clasificarlos inicialmente en tres grandes grupos:

- productos originarios de los países en desarrollo que compiten con la producción interna de los países desarrollados y en los que, por consiguiente, los problemas principales se relacionan con las medidas internas y externas de protección agrícola, sostenimiento de los precios internos y subsidios a las exportaciones, que aplican los países desarrollados;
- productos originarios exclusivamente de los países en desarrollo, (por ejemplo, los productos tropicales), en los que los problemas de acceso se refieren principalmente a los impuestos y tasas fiscales y a las prácticas discriminatorias, y
- productos naturales especialmente afectados por la competencia de sintéticos y sucedáneos.

En relación con los productos del primer grupo (los competitivos con la producción interna de los países desarrollados), parecería necesario

/reconocer que

reconocer que las posibilidades de lograr avances significativos en el proceso de liberalización están en gran parte vinculadas a los progresos que se alcancen en la discusión de los principios y orientaciones de la política de protección agrícola en los países desarrollados, en la medida en que esta política afecta las condiciones de acceso al mercado del respectivo país y la colocación de sus excedentes exportables en el mercado mundial. A este respecto es oportuno recordar que en el seno del GATT ya se dieron los pasos iniciales para examinar estos problemas mediante la creación del Comité Agrícola, al que se encomendó la tarea de "examinar los problemas del sector agrícola y explorar las oportunidades de avanzar en el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo General en dicho sector. Este examen debe cubrir todos los productos agrícolas importantes en el comercio mundial y debe preparar el camino para la subsiguiente consideración de soluciones positivas que sean mutuamente aceptables para todas las partes interesadas, incluyendo todos los elementos relevantes del comercio agrícola y las políticas de producción".<sup>2/</sup>

En la primera etapa de los trabajos de este Comité Agrícola se acordó seleccionar 8 productos importantes (cereales, carnes de bovino y otras carnes y sus productos, frutas y legumbres, productos lácteos, aceites vegetales y semillas oleaginosas, tabaco y vino), respecto de los cuales se decidió analizar los problemas relacionados con: a) estructura de los mercados internacionales, identificando las tendencias de los precios y el volumen del comercio, así como la importancia de los mercados libres y regulados y de las transacciones no comerciales, y b) examen de las motivaciones y de la orientación general de las políticas de producción. Para el cumplimiento de sus tareas, el Comité citado estableció 4 grupos de trabajo a los cuales encomendó el estudio de problemas específicos. El Grupo 1 estudia las medidas que afectan a las exportaciones (subsidios, restituciones, sistemas de precios duales, créditos subvencionados, transacciones no comerciales y otras formas de ayudas gubernamentales a la exportación), esto es, las medidas que permiten a los países desarrollados competir ventajosamente en el mercado internacional para la colocación de sus saldos exportables. El Grupo 2 se ocupa de las medidas relativas a las importaciones (restricciones cuantitativas, prohibiciones, sistemas de

<sup>2/</sup> GATT, Basic Instruments and Selected Documents, 15th Supplement, Ginebra, abril de 1968.

licencias, prácticas discriminatorias, cuotas arancelarias, derechos de aduana y gravámenes compensatorios), o sea, los problemas concretos que surgen de las restricciones arancelarias y no arancelarias. El Grupo 3 tiene a su cargo el examen de las políticas de producción (sistemas de sostenimiento o apoyo de los precios internos, tasas de autoabastecimiento) y, finalmente, el Grupo 4 examina los problemas relacionados con las reglamentaciones sanitarias y otros no específicamente tratados por los demás grupos.

Por decisión del mismo Comité Agrícola se acordó estudiar con prioridad los problemas relacionados con la eliminación de las ayudas gubernamentales a la exportación, la eliminación de las prácticas discriminatorias, la fijación de tasas máximas de autoabastecimiento, la adopción de políticas de sostenimiento de los precios internos que tengan un efecto neutral sobre la producción y la aplicación de las reglamentaciones sanitarias conforme a normas establecidas internacionalmente sobre una base no discriminatoria.

Sin embargo, a pesar del criterio selectivo con que se ha encarado el estudio de estos problemas y la prioridad que se dio a la discusión de algunos de ellos, no se ha podido llegar a ningún acuerdo que, conforme al mandato del Comité Agrícola, sea aceptable para todas las partes interesadas. Parecería conveniente, por lo tanto, que los países en desarrollo pudieran definir una posición común sobre las medidas que consideren de mayor prioridad en este campo, reiterando desde un comienzo el principio -- ya establecido en el párrafo 26 de la Estrategia Internacional del Desarrollo -- de que esas medidas pueden reflejar la acción conjunta o unilateral de los países desarrollados.

Entre las medidas que ya han sido materia de discusión y sobre las que podría llegarse a un acuerdo a corto plazo mientras avanzan las negociaciones sobre otras de carácter más complejo, cabría mencionar:

- Establecimiento de tasas mínimas de participación en el mercado según ya fue propuesto en la Carta de Argel, de manera de lograr que los países en desarrollo puedan participar en el crecimiento del consumo. Este compromiso podría vincularse con las limitaciones específicas al autoabastecimiento, lo que implicaría medidas de política interna que resten incentivos al incremento de la producción en los países desarrollados. Cabría señalar

/que este

que este sistema ya se aplica en las importaciones de carnes frescas y congeladas en los Estados Unidos y en las importaciones de azúcar de algunos países europeos miembros del Convenio Internacional sobre este producto;

- Modificación de los sistemas de gravámenes que envuelven un derecho fijo y un derecho variable (este último destinado a absorber la diferencia entre el costo de importación y el precio interno), consolidándolos en un solo gravamen fijo que signifique una reducción sustancial con respecto a los niveles actuales.

El enfoque de los problemas producto por producto, conforme a la lista seleccionada de 8 productos mencionada anteriormente, podría servir para elaborar un programa de negociaciones multilaterales basado en dos hipótesis de trabajo:

- la reducción progresiva de las restricciones arancelarias, de acuerdo a un porcentaje anual previamente establecido y la liberalización gradual de las restricciones no arancelarias;
- la eliminación del sistema de escalonamiento progresivo de los derechos arancelarios a medida que aumenta el grado de elaboración de los productos primarios, a fin de alentar las exportaciones de estos productos en formas elaboradas y semi-elaboradas. En la medida en que puedan lograrse reducciones arancelarias sobre los productos primarios sin que al mismo tiempo se reduzcan, en mayor proporción, los aranceles sobre esos mismos productos en forma elaborada o semi-elaborada, se mantiene el grado de protección efectiva que tradicionalmente han aplicado los países desarrollados sobre las importaciones de estos productos. El resultado inevitable es que al obtener mayores facilidades de acceso para las exportaciones de bienes primarios, los países en desarrollo enfrentan mayores obstáculos para exportar esos mismos productos en sus formas elaboradas.

El segundo grupo de productos, aquellos originarios exclusivamente de los países en desarrollo, (principalmente los tropicales), presenta problemas que difieren un tanto de los mencionados para el grupo anterior. En efecto, en los países desarrollados en donde estos productos están sujetos

/a gravámenes

a gravámenes arancelarios, éstos no tienen un fin proteccionista sino un objetivo fiscal, Esto ya sería una razón suficiente para considerar que la eliminación de esos gravámenes puede realizarse sin serios trastornos para las economías de los países que los aplican y aunque es justo reconocer que en los años recientes se ha logrado que algunos países desarrollados reduzcan ciertos gravámenes excesivamente altos, el objetivo de la eliminación total todavía está lejos de alcanzarse. Sin embargo, los problemas que enfrentan los productos tropicales no se circunscriben a las restricciones arancelarias subsistentes, sino en mayor medida a la existencia de tasas e impuestos internos y a las prácticas discriminatorias que aplican algunos países desarrollados.

A fines de 1967 las Partes Contratantes del GATT decidieron reactivar el funcionamiento del Grupo Especial sobre Productos Tropicales, que en años anteriores había estado examinando la situación de estos productos. Conforme al mandato que recibió, su labor consistiría en examinar los problemas que afectan el comercio de productos tropicales e informar sobre los medios de resolverlos, prestando particular atención al estudio de la incidencia que tienen las tasas fiscales y otros impuestos internos. El Grupo Especial acordó dar prioridad al estudio de la situación del café, el cacao, el banano, el té, las semillas y aceites vegetales y las especias, a los que se agregó posteriormente el caucho natural. Al mismo tiempo decidió que los problemas que examinarían serían los relacionados con los derechos aduaneros, las tasas fiscales, los regímenes de preferencias especiales, la competencia de productos sintéticos y sucedáneos y la inestabilidad de los precios y de los mercados. Las actividades del Grupo Especial, sin embargo, todavía se mantienen en la etapa de compilación de las informaciones y discusiones exploratorias de los problemas, sin que haya logrado llegar a la de formulación de recomendaciones sobre la acción que cabría emprender.

Los países latinoamericanos, así como otros países en desarrollo de otras áreas, enfrentan en este campo una situación que presenta aspectos muy particulares. Por un lado, hay ciertos problemas (los relativos a los derechos aduaneros, las tasas fiscales, la competencia de los productos sintéticos y sucedáneos y la inestabilidad de los precios y de los mercados),

/en cuya

en cuya solución tienen interés todos los países en desarrollo y en los que, por consiguiente, es posible aunar el esfuerzo de todos ellos para realizar negociaciones con los países desarrollados. Por otro lado, están los problemas vinculados a los regímenes de preferencias especiales que originan una situación que perjudica la acción conjunta de todos los países en desarrollo. Se advierte aquí una notable divergencia entre los compromisos aceptados formalmente por los países y la acción encaminada a cumplirlos, pues si bien tanto los países desarrollados como en desarrollo que participan en los arreglos preferenciales han aceptado su eliminación gradual, de hecho tanto unos como otros han actuado justamente en la dirección contraria, esto es, ampliando el número de esos arreglos preferenciales especiales y demandando el aumento de los márgenes de preferencia establecidos en los mismos.<sup>3/</sup>

Con relación al grupo de los productos tropicales los problemas que podrían ser objeto de acción prioritaria incluirían:

- la eliminación de los impuestos aduaneros y las tasas fiscales aplicadas por los países desarrollados, como un medio para expandir el consumo de estos productos. Esta eliminación podría realizarse gradualmente a lo largo de un determinado período de años;
- negociación de las bases de un acuerdo para la gradual eliminación de las preferencias especiales, en aquellos países en donde el arancel aduanero constituye un sistema de discriminación sobre lo cual ya se han hecho proposiciones concretas. La negociación de las bases de ese acuerdo debería partir de un entendimiento previo entre los países en desarrollo que se benefician del tratamiento preferencial y los que sufren la discriminación y debería contemplar las regulaciones específicas (cuotas arancelarias libres, contingentes) que se aplican a algunos productos en particular.

---

<sup>3/</sup> Sin embargo es oportuno señalar que al entrar en vigencia la nueva Convención de Yaoundé se hizo efectiva una pequeña reducción de los derechos arancelarios que la CEE aplica al café y al cacao, con lo que de hecho se redujo el margen de preferencia que disfrutaban los países miembros de aquella Convención en el mercado de la CEE.

En los productos del tercer grupo, aquellos afectados por la competencia de los productos sintéticos y sucedáneos, los problemas que plantea la aplicación de derechos arancelarios constituyen solamente un aspecto de una situación mucho más compleja, que se examina más adelante. Aquí corresponde señalar, sin embargo, que la existencia de derechos arancelarios y de otras restricciones sobre los productos naturales que compiten con los sintéticos y sucedáneos contribuye indudablemente a desmejorar la posición competitiva de aquéllos con respecto a éstos. La remoción de esos derechos y, en particular, aquellos que gravan el producto natural en sus formas elaboradas y semi-elaboradas, constituiría por lo tanto una medida de efectos positivos inmediatos en beneficio de estos productos, especialmente en aquellos casos en que los precios de los productos naturales son uno de los factores importantes en el proceso de sustitución.

iii) Política de precios

La consideración de los problemas relacionados con el nivel de los precios de los productos básicos exportados por los países en desarrollo y, especialmente, con el alto grado de inestabilidad a corto plazo, constituyó un tema dominante en las actividades de diversos órganos de las Naciones Unidas durante la década de 1950, sin que pudieran adoptarse acuerdos sobre ninguna de las distintas medidas que se discutieron. En los años subsiguientes se adoptaron ciertas medidas tendientes a compensar algunos efectos de la inestabilidad (el sistema de créditos compensatorios del Fondo Monetario Internacional), pero el problema de fondo - el bajo nivel de los precios y las causas de la inestabilidad - no ha sido todavía enfrentado con un definido propósito de alcanzar soluciones que sean positivas para los países en desarrollo.

Las dos formulaciones más recientes sobre política de precios son las contenidas en la Estrategia Internacional del Desarrollo y en la Resolución 73 (X) aprobada por la Junta de Comercio y Desarrollo. La primera expresa:

"Antes del tercer período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo se tratará de llegar a un acuerdo sobre un conjunto de principios generales para la política de fijación de precios, que sirvan de directrices para las consultas y las medidas relativas a productos básicos determinados. Como una de las metas prioritarias de la política de

/fijación de

fijación de precios se prestará especial atención a que se garanticen precios estables, remunerativos y equitativos con miras a aumentar los ingresos de divisas procedentes de las exportaciones de productos primarios de los países en desarrollo".<sup>4/</sup>

Como se advierte, el texto se limita a señalar: a) el propósito de llegar a un acuerdo sobre un conjunto de principios, y b) el objetivo de la política de precios es aumentar los ingresos de divisas por concepto de exportaciones. En definitiva, sólo una reiteración - en términos más generales - de puntos sobre los cuales ya se han aprobado anteriormente recomendaciones de carácter similar.

En la Resolución 73 (X) de la Junta de Comercio y Desarrollo, después de reafirmar el objetivo de la política de precios, se enuncian algunos principios que debería guiar esa política:

"Para conseguir este objetivo, deberá tenerse debidamente en cuenta la situación del mercado de los distintos productos básicos, el efecto de los precios sobre la oferta y la demanda mundiales y la labor realizada por los órganos internacionales competentes. En este sentido, los precios no deben ser tales que fomenten en el exceso de oferta estructural, el empleo de productos de sustitución o las economías de la utilización. A largo plazo, deben fomentar el desarrollo de nuevas y adecuadas fuentes de aprovisionamiento".<sup>5/</sup>

Esta enumeración de algunos principios para la política de precios, sin embargo, parecería más bien orientada a señalar los peligros de una acción encaminada al mejoramiento de los precios de los productos básicos, que al objetivo de alcanzar niveles remunerativos para los productores. Por lo demás, no se menciona ninguna de las medidas a través de las cuales podría implementarse la política de precios.

En estas condiciones parecería que la acción de los países en desarrollo debería encaminarse hacia los siguientes objetivos:

- Elaborar los criterios que servirían para definir el concepto de "precios remunerativos". Conviene señalar aquí que los aspectos que han preocupado mayormente a los países industriales en las

---

<sup>4/</sup> Párrafo 25 de la "Estrategia Internacional de Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo".

<sup>5/</sup> Informe de la Junta de Comercio y Desarrollo sobre la primera parte de su décimo período de sesiones, doc. TD/B/327, Anexo I. Véanse también en el Anexo II las reservas formuladas por varios países.

discusiones sobre política de precios han frustrado los objetivos de los países en desarrollo, al mismo tiempo que no se les considere cuando se trata de las políticas de precios agrícolas de los países desarrollados.

- La aplicación de una política de precios para los productos básicos requiere llegar a un entendimiento entre los principales países exportadores e importadores respecto a un nivel mínimo de precios para cada uno de los productos importantes en el comercio mundial, en cuya defensa participen todos los países interesados;
- Los convenios internacionales sobre productos constituyen un instrumento apropiado para aplicar una política de precios; sin embargo la posibilidad de negociar estos convenios está limitada a un muy reducido número de productos básicos. Más aún, algunos países desarrollados que anteriormente apoyaban la negociación de convenios sobre productos, se muestran ahora inclinados a restarles significación como instrumentos de esa política.<sup>6/</sup>
- La organización y operación de reservas estabilizadoras internacionales provee un mecanismo adecuado para la defensa de un nivel mínimo de precios y para reducir apreciablemente la magnitud de las fluctuaciones a corto plazo. Deberían intensificarse los esfuerzos para obtener que los países desarrollados participen equitativamente en el financiamiento de estas reservas. Y esto, sin perjuicio de que se estudie la modificación del sistema de créditos que puede suministrar el Fondo Monetario Internacional con este propósito. Ese sistema no constituye una solución

---

<sup>6/</sup> Así, el nuevo Convenio Internacional sobre el Trigo no incluye cláusulas sobre precios. Siguiendo esta orientación, la reserva formulada por los Estados Unidos a la Resolución 73 (X) de la Junta de Comercio y Desarrollo expresa en parte: "La fórmula de transacción elaborada no refleja exacta y plenamente la posición de los Estados Unidos, en particular a lo que se refería a la política de precios, ya que a este respecto su Gobierno era partidario de dar preferencia no ya a los acuerdos internacionales que actuaban directamente sobre los precios, sino más bien a las políticas nacionales que contribuían a crear mercados comerciales sanos, estables y dinámicos". Informe de la Junta de Comercio y Desarrollo sobre la primera parte de su décimo período de sesiones, op.cit. Anexo II.

satisfactoria, dado que contribuye a agravar los problemas del excesivo endeudamiento externo a corto plazo que afligen a un gran número de países en desarrollo;

- Las consultas entre países productores en desarrollo pueden servir, en muchos casos, para formalizar entendimientos o arreglos sobre precios mínimos de exportación u otros aspectos del comercio de un producto determinado. A tal fin es necesario hacer más flexibles y expeditos los procedimientos para la convocación de las consultas y para la asistencia que deba prestar la secretaría de la UNCTAD en la preparación y organización de tales consultas. Obviamente el éxito de las mismas dependerá fundamentalmente de la solidaridad de intereses que exista entre los países en desarrollo.

Al vincular los problemas de acceso a los mercados con los de la política de precios, los países en desarrollo están propiciando la adopción de una política integrada que consulte todos los aspectos que son esenciales para imprimir un mayor dinamismo a sus exportaciones de productos básicos, de los que depende en gran parte su tasa de crecimiento económico.

b) Competitividad de los productos naturales

La situación de los productos naturales afectados por la competencia de productos sintéticos y sucedáneos no ha experimentado cambios de gran significación ni la acción internacional en este campo ha registrado progresos dignos de consideración. La labor del Grupo Permanente sobre Sintéticos y Sucedáneos de la UNCTAD se ha orientado principalmente en el sentido de investigar la naturaleza de los problemas específicos de un grupo seleccionado de productos naturales (caucho, algodón, azúcar, fibras duras, mica y laca), a fin de identificar aquellas medidas que podrían mejorar la posición competitiva de esos productos frente a los sintéticos. Conforme a las diversas recomendaciones que se han adoptado sobre esta materia, la acción internacional se orientaría fundamentalmente a lograr la eliminación de las restricciones arancelarias y no arancelarias que afectan el comercio de los productos indicados; al financiamiento de programas de investigación para mejorar la productividad y para fomentar nuevos usos de los productos naturales y, por último, a lograr que los países desarrollados no concedan incentivos a la producción de sintéticos y sucedáneos que compiten con los productos naturales.

Como se comprende, la eliminación de las restricciones arancelarias y no arancelarias constituye la medida de efectos más inmediatos que podría adoptarse en relación con este grupo de productos, pero es poco lo que ha podido avanzarse en este campo, con excepción de las concesiones hechas por algunos países desarrollados en relación con las importaciones de productos de caucho natural. Parece evidente, por otra parte, que los programas de investigación para mejorar la productividad e identificar nuevos usos de los productos naturales no podrán pasar de la etapa de formulación a menos que se asegure la provisión de recursos financieros suficientes para su realización. Puesto que existe una enorme desproporción entre la masa de recursos financieros que pueden movilizar las grandes corporaciones industriales fabricantes de productos sintéticos y sucedáneos y los recursos que pueden invertir con estos fines los países en desarrollo, es evidente que se requiere la cooperación financiera de los países desarrollados para que aquellos programas puedan ponerse en ejecución. Podrían, por lo tanto, considerarse las siguientes posibilidades:

- establecimiento de grupos de estudio, secretariados internacionales u otro órgano similar, para cada uno de los productos naturales afectados por la competencia de los sintéticos y sucedáneos, como los existentes sobre el algodón y la lana. Correspondería a estos organismos la elaboración de los programas de investigación y la ejecución de los mismos en la forma que se considere más apropiada;
- establecimiento de centros de investigación y desarrollo con el mismo propósito en los países en desarrollo;
- compromisos para realizar determinadas investigaciones en los países en desarrollo;
- participación de los países exportadores, de los países desarrollados y de las instituciones internacionales en el financiamiento de los programas, según modalidades apropiadas a cada caso.

c) Diversificación

En las recomendaciones de la Primera UNCTAD el problema de la diversificación de la producción y las exportaciones de los países en desarrollo se consideró en el contexto de los convenios internacionales sobre productos, dentro de los cuales podrían establecerse fondos destinados al financiamiento

/de programas

de programas de diversificación. Una aplicación de este principio se encuentra en el Convenio Internacional del Café aunque el volumen de recursos con que opera es muy limitado, puesto que se obtienen en su mayor parte mediante un impuesto a las exportaciones de este producto. En el caso del café la motivación principal para el establecimiento de este fondo consistió en la situación de desequilibrio estructural de la producción, pero es evidente que el problema de la diversificación se plantea no solamente en relación con los productos afectados por una situación de desequilibrio estructural, sino en general como una necesidad del desarrollo y como un medio de superar la excesiva vulnerabilidad externa característica de los países que dependen de un reducido número de productos básicos de exportación.

En la Estrategia Internacional del Desarrollo se adoptaron principios y recomendaciones que comprometen conjuntamente a los países desarrollados y en desarrollo a realizar un esfuerzo decidido para el éxito de las políticas de programas de diversificación.<sup>7/</sup> El Comité Asesor de la Junta de Comercio y Desarrollo y de la Comisión de Productos Básicos, por otra parte, dedicó enteramente uno de sus períodos de sesiones, con la participación de varios expertos, a examinar en profundidad todos los problemas relacionados con la diversificación de las economías de los países en desarrollo. El examen de esos problemas y la discusión de las distintas medidas que podrían aplicar internamente los países en desarrollo ha sido sin duda una contribución importante, que puede facilitar a dichos países la elaboración y ejecución de programas de diversificación. Así, reconociendo que cada país en desarrollo es el que debe decidir la naturaleza y alcance del programa o programas de diversificación que desee realizar, los países desarrollados en conjunto o individualmente y las instituciones internacionales competentes deberían estar prontas a apoyar y complementar esos programas con las medidas adecuadas. No sobra añadir, sin embargo, que la decisión de cada país en desarrollo respecto a sus metas de diversificación debería contemplar, de algún modo, cierto grado de coordinación a nivel regional o sub-regional, a fin de evitar el surgimiento o intensificación de problemas de subreproducción que puedan afectar a algunos productos.

---

<sup>7/</sup> Párrafos 28 y 73 de la Estrategia Internacional del Desarrollo, op.cit.

En el plano de la cooperación internacional para la ejecución de programas de diversificación cabría considerar algunas de las siguientes medidas:

- la revisión de las políticas de protección agrícola en los países desarrollados, particularmente en aquellos productos que requieren altos niveles de protección o el pago de elevados subsidios a los productores internos, aumentaría las oportunidades de exportación para países en desarrollo que producen en condiciones más eficientes. La diversificación podría así extenderse a una gama de productos en que el potencial de producción de los países en desarrollo está constreñido por las políticas agrícolas y arancelarias de los países desarrollados;
- la eliminación del escalonamiento progresivo de los aranceles aduaneros sobre los productos primarios según sus diversos grados de procesamiento o elaboración, alentaría la exportación de esos productos en sus formas elaboradas o semi-elaboradas, con positivos beneficios por el mayor valor agregado que tienen esas exportaciones y por las nuevas oportunidades de utilización de recursos desempleados o subempleados que existen en los países en desarrollo;
- la aplicación de los sistemas de preferencias generalizadas en favor de las exportaciones de los países en desarrollo brinda oportunidades de ampliar la gama de productos exportados por estos países. Sin embargo, la lista de productos agrícolas elaborados y semi-elaborados incluida en esos sistemas es relativamente restringida. Los países desarrollados podrían considerar con prioridad la inclusión de nuevos productos;
- uno de los elementos más importantes para la ejecución de los programas de diversificación en los países en desarrollo es la seguridad que exista de contar con los recursos necesarios para el financiamiento de los mismos, que generalmente se extiende por varios años. La creación de fondos de diversificación en el contexto de convenios internacionales sobre productos constituye uno de los procedimientos que pueden adoptarse. Con todo, convendría examinar otros mecanismos, ya que es muy reducido el número de

/productos sujetos

productos sujetos a convenios o que se considera posible establecer y porque el problema de la diversificación no debería estar circunscrito a la situación particular de un determinado producto. Esto lleva necesariamente a considerar la posibilidad de crear fondos internacionales o fondos regionales de diversificación, en los que participen tanto los países en desarrollo como los desarrollados y las instituciones financieras internacionales. La decisión adoptada por el Banco Mundial a mediados de 1969 en el sentido de apoyar los proyectos que emprendan los países en desarrollo con fines de diversificación, puede considerarse un paso positivo aunque de alcances limitados.<sup>8/</sup> Por ello, y sin perjuicio de avanzar en la proposición de los fondos especiales, debería examinarse la posibilidad de que el Banco Mundial amplíe la decisión ya adoptada a fin de que pueda contribuir al financiamiento tanto de proyectos como de programas de diversificación, y establezca términos y conclusiones más adecuados.

---

8/ En efecto, con arreglo a las normas y procedimientos corrientes de su política de créditos, el Banco Mundial está dispuesto a considerar: i) el financiamiento de proyectos que provean empleo optativo a los factores ocupados en la producción de bienes que enfrenten condiciones de sobreproducción; ii) financiamiento de proyectos de nuevas actividades en el sector primario, que tengan perspectivas de mercado relativamente favorables; iii) financiamiento de proyectos industriales que utilicen materias primas producidas en el país; iv) estimular los esfuerzos de cooperación regional entre los países en desarrollo, particularmente a través del apoyo para el establecimiento de nuevas industrias que requieran mercados más amplios que los nacionales para alcanzar niveles de eficiencia; v) participar en el financiamiento de actividades de investigación agrícola y otras investigaciones que sean de prioridad en los países en desarrollo, en lo posible con instituciones nacionales e internacionales, y vi) proveer, mediante donaciones o créditos, según sea apropiado, asistencia técnica en la preparación de programas o proyectos (inclusive estudios de viabilidad) orientados a lograr un desarrollo diversificado.

d) Sistema de comercialización y distribución

La decisión para iniciar estudios sobre los sistemas de comercialización y distribución de los productos básicos fue adoptada en fecha relativamente reciente, no obstante que desde 1964 una de las recomendaciones aprobadas por la UNCTAD se refería a la conveniencia de realizar investigaciones sobre esta materia. Tales estudios contribuirán indudablemente a un mejor conocimiento de las diversas etapas que comprenden los sistemas de comercialización y distribución y permitirán identificar aquellas en las que convendría introducir innovaciones a fin de disminuir los costos, mejorar los canales de distribución y asegurar una participación adecuada de los productores en el precio final pagado por los consumidores. La observación que cabría hacer en relación con este tema sería el carácter limitado de los estudios en proyecto, que por ahora se circunscribirán solamente al cacao; si pudieran iniciarse simultáneamente sobre dos o tres productos probablemente los resultados de la investigación podrían arrojar conclusiones que, tomando en cuenta las particularidades de cada producto, pudieran extenderse a otro más.

La posición de los países en desarrollo en relación con estos estudios es que deberían concentrarse en aquellas etapas de la comercialización que escapan a la jurisdicción de los países exportadores. Aunque existen buenas razones para sustentar este punto de vista, quizás no debería excluirse el estudio de algunos aspectos de los procesos de comercialización en los mismos países exportadores, pues podría ocurrir que allí también se encuentren serias deficiencias cuya corrección traería beneficios a esos países. Esto, desde luego, va a aumentar el costo financiero de los estudios, pero podría resultar una inversión muy provechosa si contribuye a mejorar los sistemas internos de comercialización o a organizarlos donde no existan.

e) Otros aspectos de la política sobre productos básicos

Los convenios internacionales sobre productos constituyen, indudablemente, un mecanismo apropiado para instrumentar diversos aspectos de la política relacionada con los productos básicos. Aunque se reconocen las grandes dificultades que presenta su negociación, los países en desarrollo han ratificado su decisión de intensificar sus esfuerzos orientados a

/alcanzar los

alcanzar los objetivos señalados en la Resolución 16 (II) de la Segunda UNCTAD con respecto a cierto número de productos importantes en sus exportaciones, objetivos que incluyen la negociación de convenios sobre algunos de ellos, posición que fue nuevamente reiterada en el párrafo 21 de la Estrategia Internacional del Desarrollo. A fin de reforzar esa posición, la Resolución 86 (XI) de la Junta de Comercio y Desarrollo encomendó a la secretaría de la UNCTAD la preparación de un estudio en el que examine la eficacia de los convenios sobre productos y presente sugerencias sobre las medidas encaminadas a obtener de los mismos los mayores beneficios para los países participantes y, en especial, los países en desarrollo.

Con similares propósitos dichos países han acordado reactivar las discusiones relacionadas con la negociación de un acuerdo general sobre convenios internacionales de productos, iniciativa aprobada en las recomendaciones de la Primera UNCTAD pero que no ha prosperado principalmente por la oposición de los países desarrollados.