

# Revista de la CEPAL

*Secretario Ejecutivo*  
Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo Adjunto*  
Carlos Massad

*Director de la Revista*  
Anibal Pinto

*Secretario Técnico*  
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS  
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
SANTIAGO DE CHILE, DICIEMBRE DE 1991

Revista de la  
**CEPAL**

---

Santiago de Chile

Diciembre de 1991

Número 45

---

**SUMARIO**

Imágenes sociales de la transformación tecnológica. <i>E. Faletto.</i>	7
Actitudes frente al cambio técnico. <i>C. Filgueira.</i>	17
Competitividad internacional y especialización. <i>O. Mandeng.</i>	25
Exportaciones de productos básicos y desarrollo latinoamericano. <i>J.M. Benavente.</i>	43
El papel del Estado en el avance tecnológico. <i>R. Mosquera.</i>	65
El que contamina, paga. <i>R. Valenzuela.</i>	77
Coordinación de políticas macroeconómicas e integración. <i>A. Schwidrowski.</i>	89
Compatibilidad entre la integración subregional y la hemisférica. <i>J.A. Fuentes.</i>	107
Mercado latinoamericano del trabajo en 1950-1990. <i>R. Infante y E. Klein.</i>	129
Significación económica de la droga. <i>J. Giusti.</i>	145
Ideología y desarrollo: Brasil, 1930-1964. <i>R. Bielschowsky.</i>	155
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL.</i>	179
Publicaciones de la CEPAL	180

## Exportaciones de productos básicos y desarrollo latinoamericano

*Jose Miguel Benavente\**

En el pasado, la cooperación internacional en el terreno de los productos básicos se concentró en medidas para estabilizar los precios mundiales mediante acuerdos entre productores y consumidores. En la actualidad, las cuestiones relativas al nivel y a la estabilidad de los precios mundiales siguen revistiendo la misma importancia, pero las posibilidades de reanudar una cooperación internacional de ese tipo son escasas. Además, el nivel de precios finales sólo es un problema en relación con los costos de producción (que a su vez dependen de las tecnologías aplicadas) y con otros aspectos relativos al valor agregado retenido en los países productores. Los problemas y oportunidades que se presentan en este campo son por consiguiente muy amplios, y se pueden apreciar mejor examinando los productos básicos en el contexto de toda la economía. En concreto, si se desea valorizar al máximo los ingresos obtenidos de la explotación de recursos naturales para la exportación y su aportación al desarrollo económico, cuatro áreas tienen especial importancia para los países de América Latina en la coyuntura actual: la tecnología, el acceso a los mercados, la comercialización, y la elaboración. El artículo reseña aquellas características peculiares que presentan las economías latinoamericanas que otorgan particular relevancia a estas cuatro áreas. Estas últimas, cuya estrecha vinculación recíproca hace difícil lograr mejoras en una de ellas sin adoptar medidas también en las demás, se examinan sucesivamente en las secciones siguientes.

\*Oficial de Asuntos Económicos. División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL.

Este artículo se basa en el documento de la CEPAL "Las exportaciones latinoamericanas de productos básicos: Cuestiones de política" (LC/C.1658).

# I

## Rasgos distintivos de las economías latinoamericanas y sus sectores primarios

### 1. La dotación de recursos naturales

América Latina es un vasto continente abundantemente dotado de recursos naturales. En el pasado, a menudo, las estrategias de desarrollo, especialmente las basadas en la sustitución de importaciones, subestimaron las posibilidades de esta riqueza natural, que es una de las grandes ventajas del continente. Los países de la región producen casi la gama completa de los principales productos básicos que se transan en el mercado internacional. Sin embargo, hay ciertas diferencias con otras regiones exportadoras de productos básicos en lo que se refiere a la composición de las exportaciones.

En comparación con Africa, cuyos productos de exportación son en gran medida bebidas tropicales y minerales, y con partes de Asia, que dependen de las exportaciones de aceites y semillas oleaginosas vegetales, América Latina tiene una estructura de exportación diversificada, en la que los productos agrícolas de zona templada representan una proporción considerable de las exportaciones regionales (cuadro 1). Los alimentos ocupan el primer lugar en las exportaciones de productos básicos de América Latina. Este es el grupo, junto con el de los minerales y metales, en el que la región registra la más alta participación en las exportaciones mundiales (12% en 1988). Esta participación, al igual que la de los demás grupos de productos básicos, ha disminuido considerablemente desde 1955. La composición de las exportaciones de productos básicos es importante, entre otras cosas, porque las diversas categorías de productos se enfrentan a barreras diferentes en los mercados de importación. Esto influye en la participación de los países de América Latina en las negociaciones internacionales, lo que explica, por ejemplo, la presencia de varios de ellos en el Grupo de Cairns de exportadores agrícolas establecido en el marco de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Los países miembros del Grupo de Cairns son Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Colombia, Chile, Fiji, Filipinas, Hungría, Indonesia, Malasia, Nueva Zelandia, Tailandia y Uruguay.

Cuadro 1  
 AMERICA LATINA: COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES Y PARTICIPACION  
 EN LAS EXPORTACIONES MUNDIALES, POR GRUPOS PRINCIPALES  
 DE PRODUCTOS  
 (Porcentajes)

	1955	1960	1970	1980	1988
<i>Composición de las exportaciones</i>					
Alimentos	44.5	42.6	40.9	29.1	30.4
Materias primas agrícolas	11.4	9.5	5.8	3.1	3.7
Minerales y metales	10.8	12.5	17.7	9.5	11.3
Combustibles	30.0	31.9	24.7	42.4	19.8
Productos manufacturados	3.1	3.4	10.6	14.7	33.8
<i>Total</i>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<i>Participación en las exportaciones mundiales</i>					
Alimentos	20.5	17.5	15.7	14.2	12.0
Materias primas agrícolas	8.9	7.0	5.6	4.6	4.0
Minerales y metales	14.5	13.3	13.6	10.9	11.6
Combustibles	27.5	25.6	15.0	9.5	8.2
Productos manufacturados	0.7	0.5	1.0	1.5	1.9

*Fuente:* Basado en datos de: Naciones Unidas, *Monthly Bulletin of Statistics*, Nueva York, varios números; Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *Handbook of International Trade and Development Statistics*, Nueva York, Naciones Unidas, varios números.

En el cuadro 2 figuran los principales productos básicos (excluido el petróleo) exportados por América Latina. Algunos de ellos, como el jugo de naranja, los camarones, la fruta de zona templada y las flores cortadas, tienen en América Latina una importancia mayor que en otras regiones en desarrollo. Los países de la región son los principales proveedores mundiales de café y bananas así como proveedores muy importantes de productos como el azúcar, la soya y el aceite de soya, el aceite y las tortas de girasol, y de minerales y metales como el cobre y la bauxita. En general, las exportaciones de la mayoría de los productos básicos provienen de un número pequeño de países.

## 2. Industrialización incipiente

Tras haber aplicado políticas de industrialización basadas en la sustitución de importaciones, muchos países latinoamericanos cuentan hoy con una base industrial consolidada que los diferencia de los países de África y de amplias zonas de Asia. Los países que tienen esta base industrial, juntamente con una dotación abundante de recursos naturales, se encuentran en buena situa-

ción para explotar esos recursos en forma óptima, aprovechando las vinculaciones que existen entre el sector de los productos básicos y el sector manufacturero. La existencia de cierta infraestructura industrial y de mentalidad empresarial facilita el proceso de incorporar innovaciones tecnológicas y de agregar valor a los recursos primarios mediante su elaboración, reforzándose así la contribución del sector al crecimiento de la economía en su conjunto. Particular importancia tiene la capacidad de las economías latinoamericanas de incorporar adelantos tecnológicos con miras a aumentar la competitividad internacional de las exportaciones de productos básicos.<sup>2</sup>

Las consideraciones precedentes conducen a la noción más general de que el papel de los productos básicos sólo puede comprenderse cabalmente si se tienen en cuenta las vinculaciones existentes entre ese sector y el resto de la economía, y no examinando los productos básicos de forma aislada.

<sup>2</sup> La noción de que la mayor competitividad internacional debe derivarse de la absorción deliberada y sistemática del progreso técnico se examina en CEPAL, 1990a.

Cuadro 2  
 AMERICA LATINA: PRINCIPALES PRODUCTOS BASICOS DE EXPORTACION (EXCLUIDO EL PETROLEO)  
 (Promedio 1986-1988)

Productos (N° de la CUCI)	Exportaciones totales de América Latina (millones de dólares)	Porcentaje del total mundial	Principales exportadores latinoamericanos <sup>a</sup>
Café (071.1)	6 872.9	56.9	Colombia (17.3%) Brasil (16.4%) México (5.2%) Guatemala (3.5%) El Salvador (3.3%) Costa Rica (2.8%)
Azúcar en bruto y refinado (061.1, 061.2)	5 717.6	56.0 <sup>b</sup>	Cuba (45.6%) Brasil (3.4%) Rep. Dominicana (1.4%)
Productos de la pesca <sup>c</sup>	3 030.4 <sup>d</sup>	10.9	Chile (2.3%) México (1.8%) Ecuador (1.6%) Perú (1.2%)
Cobre refinado y sin refinar (682.11, 682.12)	2 517.9	34.7	Chile (28.4%) Perú (5.8%)
Tortas oleaginosas (081.3)	2 357.9	35.8	Brasil (20.2%) Argentina (15.1%)
Mineral de hierro (281.5, 281.6)	2 118.6	29.8	Brasil (24.1%) Venezuela (3.4%)
Bananas (057.3)	1 372.8	72.1	Honduras (15.7%) Ecuador (14.5%) Costa Rica (12.2%) Colombia (11.6%)
Aluminio (684.1)	1 314.0	11.3	Brasil (6.4%) Venezuela (3.7%)
Soya (222.2)	1 092.7	17.9	Brasil (8.5%) Argentina (7.1%) Paraguay (2.1%)
Jugos de fruta (058.5)	888.2 <sup>e</sup>	...	Brasil (802.7 mn) Argentina (67.3 mn)
Carne de vacuno (011.1)	837.9	8.6	Brasil (2.8%) Argentina (2.6%) Uruguay (1.4%)
Tabaco <sup>f</sup>	619.9	15.5	Brasil (11.2%)
Cereales secundarios <sup>cf</sup>	605.7 <sup>g</sup>	5.4	Argentina (5.3%)

Cuadro 2 (conclusión)

Productos (N° de la CUCI)	Exportaciones totales de América Latina (millones de dólares)	Porcentaje del total mundial	Principales exportadores latinoamericanos <sup>a</sup>
Mineral de cobre (287.1)	604.1	25.7	Chile (14.9%) México (7.4%)
Pasta química de madera (251.7)	582.9	...	Brasil (328.5 mn) Chile (254.4 mn)
Plata (681.1)	328.5	...	México (356.8 mn) Perú (122.6 mn) Chile (77.6 mn)
Alúmina (287.32, 522.56)	571.5	...	Bolivia (12.5 mn) Jamaica (8.6%) Suriname (7.4%)
Aceite de soya (423.2)	544.4	19.0	Argentina (18.5%) Brasil (16.3%)
Algodón (263.1)	517.5	35.0	Paraguay (1.8%) México (1.4%) Brasil (1.1%)
Productos del cacao <sup>c</sup>	486.6	7.5	Brasil (16.0%) Ecuador (2.8%)
Cacao en grano (072.1)	459.5	23.1	Brasil (8.6%)
Trigo y harina de trigo <sup>c</sup>	449.4	15.2	Argentina (2.7%)
Extractos de café (071.2)	399.0	2.8	Brasil (275.5 mn) Colombia (60.6 mn) Ecuador (16.9 mn)
Aceite de girasol (423.6)	353.0	...	Argentina (33.1%) Jamaica (11.4%) Brasil (10.4%)
Bauxita (287.31)	307.8	33.1	Chile (24.6%) México (17.4%)
Uvas (057.51)	294.5	32.6	
Tomates (054.4)	284.9	25.0	
	264.5	17.7	

Fuente: CEPAL (BADECEL) y UNCTAD, *Commodity Yearbook, 1990* (TD/B/C.1/STAT.7), Nueva York, 1990.

<sup>a</sup> Las cifras en paréntesis indican porcentajes de las exportaciones mundiales o, cuando no se dispone de esos porcentajes, valor de las exportaciones en millones de dólares.

<sup>b</sup> En términos de volumen físico, el porcentaje latinoamericano es de 40%: Cuba representa 23% de las exportaciones mundiales, Brasil, 8%, y la República Dominicana y México, 2% cada uno.

<sup>c</sup> Según se define en UNCTAD, *Commodity Yearbook, 1990*.

<sup>d</sup> En su mayor parte mariscos (camarones), exportados principalmente por México, Ecuador y Perú.

<sup>e</sup> En su mayor parte jugo de naranja.

<sup>f</sup> Incluye maíz, cebada, centeno, avena y ciertos cereales.

<sup>g</sup> En su mayor parte maíz.

### 3. *Las nuevas orientaciones en materia de políticas de desarrollo*

Los vínculos que existen entre el sector de productos básicos y otros sectores de la economía no sólo dependen de factores técnicos (como los implícitos en los coeficientes técnicos de una matriz inversa de insumo-producto). En grado importante, dependen también del papel que se asigne al sector de productos básicos en la economía, determinado a su vez por la estrategia global de desarrollo aplicada por el país.

Cuando muchos países de América Latina optaron por estrategias de sustitución de importaciones centradas en el sector manufacturero, se consideraba a las exportaciones sobre todo como fuente de las divisas necesarias para financiar la importación de aquellos bienes que no se podían producir en el país. A partir de los años ochenta aquellas estrategias han venido siendo reemplazadas, en un número creciente de países latinoamericanos por políticas de liberalización de la economía y de apertura a los mercados externos. El consenso que surge en la región sobre las ventajas de la industrialización en el marco de economías más abiertas agrega a los productos básicos un nuevo papel: sirven ahora de base para establecer actividades de elaboración que permitan a los países combinar la competitividad internacional basada en la dotación de recursos naturales, con la industrialización. Esas actividades, debido a sus vínculos con el resto de la industria y los servicios, no sólo acrecientan el valor de los recursos sino que además contribuyen a un proceso de cambio tecnológico y organizativo que refuerza la competitividad. La elaboración de productos básicos antes de su exportación puede, por lo tanto, convertirse en un elemento fundamental de las nuevas estrategias de desarrollo económico que se adoptan ahora en la región.

### 4. *Dependencia de los mercados*

Los productos básicos que exporta América Latina dependen más que las manufacturas de los mercados de los países desarrollados: en 1986-1988, en promedio, esos mercados absorbían las

tres cuartas partes de las exportaciones de productos básicos de la región, pero sólo las dos terceras partes de las exportaciones latinoamericanas totales. Los dos mercados principales de la región son Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea (CEE). Pero la CEE tiene mayor importancia relativa como mercado de destino de los productos básicos, y los Estados Unidos como mercado para las manufacturas. En 1989, un 33% de las exportaciones de productos básicos de la región se dirigía a la CEE, y un 22% a los Estados Unidos. En lo que respecta a las exportaciones totales, el orden de importancia se invertía: el 38% iba a los Estados Unidos y el 22% a la CEE.

No obstante, Estados Unidos constituye el mercado principal para las exportaciones de productos básicos de los países centroamericanos (salvo, por el momento, Nicaragua) y de algunos países del Caribe como las Bahamas. Recibe también la mayor parte de los productos básicos que exportan México y Ecuador. La mayoría de los países sudamericanos, así como algunos del Caribe con vínculos estrechos y tradicionales con el Reino Unido, dependen más de la CEE como mercado para sus exportaciones. Japón es el principal mercado sólo para Venezuela, debido a la magnitud de las exportaciones venezolanas de aluminio a aquel país.

A causa de esta dependencia, tienen gran importancia para la región los acontecimientos que puedan influir en la situación actual y en la evolución futura de las relaciones comerciales con Estados Unidos y la CEE, como, por ejemplo, la constitución del mercado único europeo en 1993 y la posibilidad de concertar acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales en el marco de la Iniciativa para las Américas, anunciada por el Presidente de los Estados Unidos en junio de 1990.

Los países en desarrollo, por su parte, tienen sólo importancia marginal como mercados para los productos básicos latinoamericanos, con la excepción de los exportados por Paraguay y, en menor grado, por otros países relativamente pequeños como Uruguay, Bolivia y Trinidad y Tobago.

## II

### Elaboración

#### 1. *Elaboración de productos básicos y desarrollo económico*

La elaboración de los productos básicos no sólo agrega valor a los productos exportados, aumentando así los ingresos de exportación, sino que puede desempeñar una función catalizadora en el establecimiento de sistemas de producción, transporte, comercialización y financiamiento, mejorando a la larga la capacidad de competir en la producción de bienes y servicios con más contenido tecnológico y caracterizados por un aumento más rápido de la demanda. Como lo señala la CEPAL (1990a), dos componentes esenciales de la vinculación de los sectores de recursos naturales con los sistemas industriales, que se beneficiarían al intensificarse las actividades de elaboración, son la industria de bienes de capital (sobre todo la manufactura de maquinaria y equipos especializados) y los servicios de ingeniería. Ambos sectores son decisivos para fomentar la fabricación nacional de bienes más complejos.

Un ejemplo que puede citarse en el sector minero es el de la industria proveedora de las empresas mineras del cobre en Chile: ella ha generado la capacidad de fabricar equipos nuevos (maquinaria de perforación y sus repuestos, maquinaria de mantenimiento y maquinaria para cargar mineral, etc.) y otros bienes industriales especializados, así como de proporcionar servicios técnicos experimentados y competitivos para proyectos en este sector (CEPAL, 1989a). Análogamente, si se examinan las experiencias de diversos países de la región, se observa que las industrias que reciben insumos de la agricultura han desempeñado un papel fundamental en la introducción del progreso técnico en el propio sector agrícola.

Además de estas consideraciones generales de índole estratégica, la elaboración de productos básicos, aún en sus etapas iniciales, puede tener otras ventajas importantes según los productos concretos de que se trate. Por ejemplo, puede facilitar el transporte, ya que los bienes elaborados son generalmente de menor peso y espacio

que los no elaborados (así sucede, por ejemplo, con los metales y muchos productos básicos agrícolas, como el cacao);<sup>3</sup> puede facilitar el almacenamiento (como, por ejemplo, en el caso del cacao en polvo y la mantequilla de cacao), ofreciendo a los países productores la posibilidad de retirar el producto de los mercados de exportación durante los períodos de precios bajos; y puede ayudar a mejorar la posición negociadora de los productores, ya que los mercados de bienes elaborados suelen ser más competitivos que los de bienes no elaborados, en los que los compradores son menos (por ejemplo, cobre y otros minerales).

La elaboración de los productos básicos no siempre es económicamente factible, ni deseable en todos los casos. El hecho de disponer de materia prima en el país, por ejemplo, no confiere necesariamente una ventaja comparativa en el proceso de elaboración, sobre todo cuando el valor del contenido de materia prima es bajo en comparación con el valor del producto elaborado (por ejemplo, el mineral de estaño en muchos productos finales y la bauxita en el aluminio). Los méritos de los proyectos de elaboración deben evaluarse caso por caso, teniendo en cuenta las ventajas y desventajas de las actividades de elaboración que no quedan reflejadas en los precios del mercado. Se necesitan incentivos y políticas adecuados para hacer que la rentabilidad privada corresponda a las consideraciones de costos y beneficios sociales.

#### 2. *Posibilidades y limitaciones en la elaboración de los productos básicos*

Una proporción considerable de los productos básicos latinoamericanos se exporta en forma de materia prima y se elabora en el extranjero. En

<sup>3</sup> Hay algunas excepciones. Los costos de transporte del café soluble son más altos que los del café en grano, y los del azúcar refinado, que debe transportarse en sacos, más que los del azúcar en bruto, que se transporta a granel. Sin embargo, estos mayores costos deben contraponerse con el mayor valor del producto básico elaborado.

1984, del valor total de los productos agrícolas exportados por los países latinoamericanos a los mercados de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), los productos sin elaborar representaban el 64%; los productos semielaborados, el 16%, y los productos elaborados, sólo el 20%. En el sector textil, las exportaciones de productos elaborados sólo constituían el 22% de las exportaciones totales. El mismo porcentaje correspondía a las exportaciones de productos mineros elaborados en relación con las exportaciones totales del sector minero (CEPAL, 1986a). Esta situación no ha cambiado desde entonces lo bastante como para alterar la conclusión de que existe una gran capacidad potencial de elaboración de productos básicos de exportación en los países de América Latina. La CEPAL ha encontrado oportunidades concretas de elaboración para los siguientes productos básicos, entre los más importantes: café, cacao, soya, azúcar, algodón, caucho natural, bauxita, cobre, mineral de hierro y madera. Pero también se ha observado que ciertos obstáculos impiden que esta capacidad potencial se aproveche.

Una razón que se aduce con frecuencia para explicar el bajo nivel de elaboración de los productos básicos en los países de la región es la falta de recursos de inversión y el precario ambiente macroeconómico de muchos países. La pronunciada carencia de recursos financieros en el decenio de 1980 limitó drásticamente las inversiones, al registrar la región una transferencia de recursos hacia el exterior sin precedentes. El aumento del servicio de la deuda externa, la caída de la relación de precios del intercambio y, en algunos países, la falta de incentivos suficientes para retener al capital nacional y atraer al capital extranjero contribuyen a explicar el fuerte descenso del coeficiente de inversión neta de la región, que pasó de casi 23% del producto interno bruto en 1980 a 16.5% en 1988.

Con todo, es muy probable que pudiera haberse atraído más capital privado para proyectos concretos de elaboración para la exportación de no ser por ciertos obstáculos que perjudicaron la viabilidad económica de los proyectos. Entre ellos destacan las limitaciones que afectan a la comercialización y distribución de los productos elaborados, y a su acceso a los mercados.

Los obstáculos para la comercialización se

examinan en la sección III. Estos obstáculos típicamente afectan a los productos elaborados. Por ejemplo, las estructuras de mercado que dificultan el ingreso de nuevos participantes son manifiestas en los casos del café soluble y el chocolate, en los que las marcas tienen gran importancia y los nuevos participantes se enfrentan a la necesidad de largas y costosas campañas de publicidad y promoción para entrar en el mercado; y también en el de los minerales como la bauxita, en los cuales gran parte de la industria —aunque menos que en el pasado—, está verticalmente integrada hasta la etapa de semielaboración. En el caso de los minerales, las condiciones de que viene acompañado el financiamiento de nuevos proyectos mineros a menudo excluyen la fundición y refinación en el país productor del mineral.

La progresividad de las estructuras arancelarias de los países importadores y las barreras no arancelarias que se examinan en la sección IV limitan la elaboración en los países productores. Por ejemplo, el mayor número de acuerdos de limitación voluntaria de las exportaciones se encuentra, con mucho, en el sector de elaboración de productos básicos, y afecta a los productos alimenticios, los textiles y el vestuario, los productos siderúrgicos y el calzado.

### *3. Fomento de la elaboración de los productos básicos en la región*

Los países que deseen ampliar las actividades de elaboración de sus recursos naturales antes de su exportación pueden complementar y hacer más eficaces sus políticas de asignación de recursos para ese fin mediante medidas destinadas a atraer capitales para proyectos de elaboración y a contribuir a la viabilidad económica de estos últimos, para lo cual deberá afrontar los obstáculos mencionados anteriormente, en particular mediante las medidas que se sugieren en otras secciones de este artículo.

Habida cuenta de la importancia que tienen y seguirán teniendo los capitales extranjeros en la financiación de las actividades basadas en los recursos naturales, muchos países latinoamericanos han modificado o están modificando sus códigos y reglamentos de inversión con el fin de facilitar y estimular la inversión extranjera. Aunque estas medidas son sin duda una condición

necesaria para la entrada de capital exterior, parece comprobarse que no son suficientes. La experiencia indica que las inversiones en este sector se materializan cuando existe una estrategia definida y estable a largo plazo para el desarrollo económico y la transformación estructural, y se hacen explícitas la función asignada a la elaboración de los recursos naturales y sus vínculos con el resto de la economía.

Las instituciones financieras multilaterales pueden también desempeñar una función catalizadora muy importante en cuanto a movilizar capital exterior para proyectos de elaboración de productos básicos. Estas instituciones poseen los conocimientos especializados necesarios para organizar y gestionar las diversas etapas de los proyectos, aun cuando ellas mismas aporten sólo una parte del capital. Pueden hacer disponible el capital inicial para financiar estudios de prefactibilidad, presentar esos estudios a los posibles inversionistas y fuentes de financiamiento y ayudar a organizar la puesta en marcha de las etapas ulteriores de los proyectos.

Podría llegarse así al establecimiento de operaciones conjuntas de elaboración entre inversionistas de los países productores e inversionistas extranjeros, ya sea regionales o extrarregionales. La asociación con el capital extranjero podría también adoptar diversas otras formas, cuya idoneidad dependería de las características técnicas y económicas de los proyectos previstos. Entre ellas cabe mencionar la creación de empresas con capital de varios países (empresas multinacionales) y el establecimiento de vínculos con elaboradores extranjeros en los países donde se comercializará el producto.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Ejemplos de operaciones conjuntas de este tipo son las inversiones de los productores venezolanos de alumbrío en fábricas de Europa, y el establecimiento por la *Companhia Vale do Rio Doce* (CVRD) de Brasil, junto con la Kawasaki de Japón y con las empresas de los Estados Unidos, de una fábrica elaboradora de acero en California, a la que se abastece de láminas de acero desde Brasil. Algunas empresas mexicanas de elaboración de acero han llevado a cabo negociaciones para incorporarse al proyecto como proveedores de la fábrica.

De esta forma se podría aprovechar la complementariedad productiva que existe a nivel regional, sacando partido a la capacidad de producción instalada, y la complementariedad técnica que existe entre varias materias primas para la fabricación del producto elaborado. Como ejemplo de la primera, en Brasil la capacidad de elaboración de la soya sobrepasa considerablemente el suministro nacional de esta materia prima, y lo contrario ocurre en Argentina y Paraguay, los otros dos grandes productores de soya de América Latina. Ejemplos de la segunda son el uso del azúcar y el cacao en la producción de chocolate; del caucho sintético y el natural en la fabricación de muchos productos de caucho; del estaño y el acero en la fabricación de hojalata; del estaño y diversos metales como el plomo, el antimonio, la plata, etc. en la fabricación de aleaciones de estaño; del ácido sulfúrico (subproducto de la producción de cobre) y minerales no metálicos en la industria química, etc.

Para fomentar la elaboración de los productos básicos mediante la cooperación regional posiblemente sea necesario reevaluar los enfoques de la integración industrial del pasado (como ha sucedido con la programación industrial). Si bien se tiende hoy a otorgar al sector empresarial privado la iniciativa para el establecimiento de operaciones conjuntas,<sup>5</sup> la cooperación intergubernamental puede servir para determinar oportunidades concretas de inversión, por ejemplo, mediante la recogida sistemática y la difusión de información sobre ofertas y demandas de inversión en el ámbito regional, la identificación de posibles socios inversionistas, la formulación y evaluación de proyectos, la información actualizada sobre las políticas de inversión y promoción en el extranjero, y la organización de foros y reuniones empresariales.

<sup>5</sup> Los países en desarrollo de Asia, por ejemplo, facilitan la participación del sector empresarial en sus mecanismos de cooperación regional. Es interesante observar que la integración de los países de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) estuvo siempre muy orientada a los mercados externos, que es la tendencia que se manifiesta actualmente en América Latina. Véase en ONUDI (1988), una evaluación comparativa de algunas cuestiones fundamentales de la cooperación industrial en América Latina y la ASEAN.

### III

## Participación en la comercialización

### 1. Estructura de la comercialización de productos básicos en América Latina

Si bien en los decenios de 1960 y 1970 la producción primaria en América Latina pasó a ser controlada cada vez más por empresas nacionales, el sector de comercialización y distribución, que es crucial, ha permanecido en gran medida en manos de compañías extranjeras. Una mayor participación de los países latinoamericanos en la comercialización y distribución de sus productos básicos tendría claras ventajas: permitiría a los países de la región aumentar considerablemente sus ingresos de exportación, porque una gran proporción de los ingresos obtenidos de las exportaciones de productos básicos se genera en la etapa de comercialización y distribución; y haría posible contactos más estrechos con los mercados finales, con lo cual los productores podrían recibir información de los consumidores sobre la calidad y especificaciones (presentación, envase, etc.), que les agradarían en los productos.

La escasa participación de los productores latinoamericanos en la comercialización de sus productos está relacionada con la estructura de la comercialización internacional. La mayor parte del comercio internacional de productos básicos tiene lugar a través de las redes de comercialización de grandes empresas manufactureras y comerciales (CEPAL, 1986b). En particular, el volumen de comercio intraempresarial de las empresas manufactureras integradas verticalmente parece aumentar con el grado de elaboración de los productos. Esta afirmación se basa en un examen del comercio de los Estados Unidos con compañías afiliadas o afines, y se han encontrado datos que la confirman en los casos de los productos siguientes: cacao en grano, manteca de cacao, cacao en polvo y chocolate; animales vivos, carne y preparados de carne; pellejos y pieles, cuero y calzado; y madera en bruto, muebles y madera elaborada.

Los considerables recursos y mejor información sobre el mercado con que cuentan esas empresas mercantiles les colocan en posición favorable ante sus competidores. Les permiten sacar

máximo provecho de las operaciones de las bolsas de productos básicos (que son el medio principal de formación de precios de un gran número de estos productos) mediante la utilización de técnicas de gestión de riesgo (operaciones de cobertura), merced a su mejor capacidad de prever los cambios que afectan a las cotizaciones. Como muchas de esas empresas operan con una amplia gama de productos, están en condiciones de reducir los altos riesgos del comercio de productos básicos debidos a la inestabilidad de los precios y a las fluctuaciones de los tipos de cambio. Disfrutan también de mayor flexibilidad para llevar a cabo sus actividades; por ejemplo, a menudo intercambian productos básicos por manufacturas y realizan comercio compensado y otras operaciones de diversas modalidades, lo que aumenta su poder de negociación frente a las empresas con que mantienen relaciones comerciales.

Por el contrario, las empresas exportadoras latinoamericanas son, salvo excepciones, pequeñas y más numerosas. Por su tamaño, no tienen los recursos necesarios para hacer frente a las prácticas de fijación de precios de las grandes empresas, las economías de escala, la diferenciación de productos y los fuertes gastos de publicidad necesarios, ni para costear un acceso pleno a la información sobre el mercado. Ello afecta a sus estrategias y condiciones de venta, cualquiera sea el mecanismo de venta usado: contratos directos, subastas o bolsas de productos. En estas últimas, los exportadores latinoamericanos están en general ausentes. Sólo algunos grandes comerciantes de azúcar y cacao de Brasil, la República Dominicana y Ecuador, y productores y exportadores de cobre de Chile, Perú, México y Brasil, realizan en forma regular operaciones de futuros. Esta escasa participación se debe, entre otras cosas, a que la dimensión de la unidad de contratos de futuros es superior a la producción total de la mayoría de los productores del sector agrícola y de muchas empresas pequeñas y medianas del sector minero. Cualquier reducción importante del tamaño de la unidad de contrato probablemente elevaría demasiado el costo de las operaciones de futuros, ya que los costos medios

de estas operaciones disminuyen pronunciadamente a medida que aumenta el volumen de las transacciones.<sup>6</sup>

La falta de participación en la comercialización también se relaciona con la baja participación de los países productores en el transporte de sus productos. Puesto que las tarifas de los fletes a menudo representan una proporción considerable del precio cif (hasta el 20% para muchos productos básicos), los países de América Latina renuncian a una gran parte del valor agregado en la etapa de transporte. La región transporta sólo el 20% del tonelaje de carga seca de los países en desarrollo, los que a su vez transportan sólo el 15% del total mundial. Esta falta de capacidad de embarque, combinada con la existencia de empresas navieras nacionales poco eficientes y con la falta de infraestructura y equipo portuarios, provoca también retrasos y una menor flexibilidad para organizar y planear las entregas, así como el uso ineficaz del espacio de carga. La fragmentación del sector de comercialización explica la frágil posición negociadora con que se cuenta al gestionar las tarifas de fletes con las empresas navieras.

## 2. Posibles estrategias de comercialización conjunta

Ante esta situación de fragmentación, la posición de las empresas latinoamericanas podría mejorar si consolidaran sus operaciones de exportación, para lo cual se necesitaría la cooperación entre los proveedores. Esta cooperación puede adoptar diversas formas, como las dirigidas a compartir información sobre los mercados, espacio de carga, servicios de corretaje u otros servicios de comercialización; compras conjuntas de los insumos necesarios para la comercialización, como son los materiales para el envasado; e inversiones conjuntas en oficinas de representación y ventas, y campañas de publicidad conjuntas, en los mercados de consumo finales. En estos campos se pueden contemplar desde mecanismos oficiosos de consulta hasta empresas de exportación conjuntas.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Véase Regúnaga, 1990a y b. Otros estudios efectuados en la CEPAL sobre la materia comprenden: Menjívar, 1990; López Huebe, 1990; Bandy y Mardones, 1990, y CEPAL, 1990b.

<sup>7</sup> La necesidad de acuerdos de comercialización conjunta entre empresas mineras pequeñas y medianas de América Latina se analiza en: CEPAL, 1987.

Las cooperativas de exportación de los productores pueden constituir un instrumento eficaz en este sentido. Las cooperativas de exportación de bananas de Colombia y Costa Rica ilustran la eficacia de este mecanismo para elevar la participación de los productores en la comercialización, y esto en una industria tradicionalmente dominada por tres grandes conglomerados transnacionales. Otro ejemplo lo constituye la Asociación Nacional de Exportadores de Café de Colombia. La rica experiencia acumulada con las cooperativas de exportación en América Latina (como las que existen para diversas frutas y hortalizas en Brasil, Chile, Guatemala y Honduras; azúcar y leche en Uruguay, etc.) podría servir de base para ampliar las actividades encaminadas a la comercialización internacional. En algunos casos, un proceso de cooperación cada vez mayor podría desembocar en el establecimiento de empresas multinacionales latinoamericanas de comercio de productos básicos, que preferiblemente trabajasen con varios de esos productos. Se trata, desde luego, de un objetivo ambicioso, y debe admitirse que el historial latinoamericano de operación de empresas multinacionales de comercio de un solo producto básico no es alentador.

En las bolsas de productos, los pequeños exportadores cuyas ventas sean demasiado pequeñas para aprovechar la cobertura en forma económica podrían reducir sus riesgos mediante sistemas de cobertura conjunta. Actuando de consuno, los exportadores de un mismo producto podrían obtener una representación común en las juntas directivas y comités de las bolsas, con lo cual sus intereses podrían quedar reflejados en las especificaciones de los contratos, los reglamentos de entrega, las horas de operación y otras materias institucionales relativas al funcionamiento de la bolsa. Esto tiene especial importancia en el caso de los productos no duraderos, que enfrentan problemas de normalización en mayor medida que los metales. En otro orden, la integración económica subregional podría contribuir a eliminar los obstáculos que entran el establecimiento de bolsas de comercio regionales de ciertos productos, como se contemplan en la actualidad, especialmente en el caso de aquellos productos básicos para los que hay una importante demanda subregional y regional.

Dichas bolsas podrían contribuir a elevar el comercio intrarregional (CEPAL, 1990c).

La cooperación empresarial en el campo de la comercialización se vería favorecida si contara con un respaldo estatal a nivel nacional y regional. A nivel nacional, ese respaldo puede adoptar diversas formas; entre ellas las siguientes: respaldo financiero cuando se justifique económicamente (por ejemplo, disponibilidad de divisas para hacer frente a los márgenes por parte de las empresas que realicen operaciones de futuros); suministro de servicios (por ejemplo, de asesoría e información), e incentivos en el ámbito de las políticas y normativas nacionales. A nivel regional se precisa la cooperación entre los propios gobiernos, con el fin de establecer un marco jurídico e institucional común en el que las empresas puedan realizar contactos fructíferos; el

marco jurídico común debería considerar materias relativas a los códigos y reglamentos nacionales de inversión, los regímenes de exportación, etc. Otros campos para la cooperación intergubernamental son la información de mercado y la capacitación de personal de empresas exportadoras y de funcionarios del Estado en las técnicas y estrategias de comercialización. Organizaciones intergubernamentales como la UNCTAD tienen un mandato explícito para promover la adopción de medidas en esos campos; el apoyo financiero del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de otras fuentes de financiamiento del desarrollo resultaría sumamente útil. Las grandes empresas comerciales y exportadoras de América Latina podrían también ayudar a sus congéneres más pequeñas, especialmente en materia de capacitación en el lugar de trabajo.

## IV

### Acceso a los mercados

#### 1. *Las barreras al comercio en los países desarrollados*

Las exportaciones latinoamericanas de productos básicos se enfrentan con diversas restricciones, arancelarias y no arancelarias, que se aplican en la frontera en los principales mercados. De estas restricciones, los aranceles son en muchos casos bajos o nulos. Pero el acceso a los mercados queda efectivamente controlado por medidas no arancelarias. A continuación se resumen las restricciones existentes en los mercados de los Estados Unidos, la CEE y Japón.

##### a) *Aranceles*

Las estructuras arancelarias de estos países registran tasas diversas aplicables a los distintos productos. Esas tasas son elevadas para muchos productos agrícolas, y en general muestran una tendencia a la progresividad, esto es, aumentan con el grado de elaboración, con lo cual la protección efectiva de los productos elaborados es mayor que lo que indican las tasas nominales. Esta protección constituye un obstáculo para la

elaboración de los productos en los países productores (UNCTAD, 1989). Sin embargo, el efecto adverso que tendrían los altos aranceles sobre las exportaciones latinoamericanas queda atenuado por el acceso preferencial que se concede a muchos productos en virtud de diversos regímenes preferenciales.

Los Estados Unidos, la CEE y Japón otorgan trato preferencial en virtud del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) a muchos productos en bruto y elaborados, cuya lista se modifica periódicamente, y que proceden de todos los países latinoamericanos con la excepción de Bermuda, Cuba, Nicaragua y Paraguay (que están excluidos del esquema estadounidense). Todas las tasas correspondientes al SGP de los Estados Unidos son nulas. En otros países, las tasas aplicadas a los productos en bruto son importantes sólo en los casos de la carne, el café y el tabaco en la CEE, y la carne y los cereales en el Japón. Sin embargo, muchos productos de interés para los exportadores de América Latina (por ejemplo, el pescado, los productos lácteos, los cereales, las frutas y hortalizas frescas, especialmente la fruta de fue-

ra de temporada) están excluidos del sistema, y sometidos a cierto grado de progresividad arancelaria. Este es el caso de las tasas del SGP que aplican la CEE y el Japón a la carne, el pescado, el cuero, el cacao y las frutas tropicales, y solamente la CEE al café, el tabaco y el sisal.

Los países de habla inglesa del Caribe tienen también acceso preferencial al mercado de la CEE en virtud de la Convención de Lomé entre la CEE y los países ACP (Estados de África, el Caribe y el Pacífico). Las tasas arancelarias para los productos que disfrutan de dicho acceso preferencial son bajas o nulas, pero hay cierto grado de progresividad arancelaria para el café, el aceite vegetal y las frutas tropicales. Además, la mayor parte de las exportaciones procedentes de estos países (excepto Suriname), así como de otros países isleños del Caribe, y de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras y Panamá, puede ingresar exenta de derechos al mercado de los Estados Unidos en virtud de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (CBI). Este tratamiento especial, que inicialmente era por un período de 12 años, es ahora indefinido. Entre los productos básicos de estos países que disfrutaban de franquicia en virtud de la CBI pero no del SGP figuran el azúcar de caña, la carne de vacuno y ternera y ciertas frutas, flores y productos del tabaco. Sin embargo, quedan excluidas industrias de importancia vital, como las de atún enlatado, calzado, ciertos productos de cuero y derivados del petróleo, y los textiles y vestido (la ropa hecha con telas fabricadas en los Estados Unidos ingresa en el marco de contingentes muy estrictos). El azúcar ingresa exenta de derechos en virtud del SGP y de la CBI dentro de los límites de contingentes asignados a cada país, por encima de los cuales se aplican aranceles altos y prohibitivos.

Se contempla también la concesión a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú de acceso franco similar al otorgado en virtud de la CBI. Las ventajas aplicables a estos países en el marco del SGP ya se habían ampliado en virtud de un Programa Comercial Andino a varios nuevos rubros, entre ellos productos elaborados de la pesca, ciertas frutas y hortalizas, madera, alfombras y ciertos productos de algodón. Las exportaciones de algunos productos básicos de estos cuatro países andinos también reciben preferencias en la CEE a fin de estimular una diversificación que permita el abandono de la producción de coca.

#### b) Barreras no arancelarias

Una elevada proporción de las exportaciones de productos básicos latinoamericanos está sometida a medidas no arancelarias que limitan su acceso a alguno de los mercados principales o a todos ellos. Por grandes grupos, los productos alimenticios están sometidos a estas barreras en los tres mercados (Estados Unidos, CEE y Japón); los aceites vegetales y semillas oleaginosas, principalmente en los mercados de los Estados Unidos y el Japón; las materias primas agrícolas, en los Estados Unidos, y el hierro y acero en los Estados Unidos y la CEE. También se aplican en gran medida a productos elaborados como los textiles, las prendas de vestir y el calzado. Habida cuenta de la composición de las exportaciones de los distintos países latinoamericanos, en el sector de alimentos las importaciones de Argentina, Chile y Uruguay son las más afectadas; en el siderúrgico, las de Argentina y Brasil; en el de productos textiles, las de México, Uruguay, Perú y Venezuela, y en el de vestido, las de Colombia, Venezuela y México (Gonçalvez, 1987, pp. 452 y 455).

Las medidas no arancelarias que más se aplican a los productos básicos latinoamericanos son las restricciones cuantitativas (incluidos los acuerdos de limitación voluntaria de las exportaciones). Pero hay también una amplia gama de otras medidas. En el sector agrícola, por ejemplo, la carne, los productos lácteos, el azúcar, el tabaco y las frutas y hortalizas están sometidos sobre todo a contingentes de importación (globales y bilaterales), aranceles y contingentes de temporada, regímenes discrecionales de licencias de importación, monopolio estatal de las importaciones, reglamentos sanitarios y fitosanitarios y prohibiciones directas. También se aplican gravámenes variables para que los productos importados no se vendan a precios inferiores a los de los productos locales equivalentes. Aunque la importancia de las barreras no arancelarias es menos evidente que la de las barreras arancelarias, no se debe subestimar. En el caso extremo del azúcar, por ejemplo, el equivalente arancelario de los contingentes de importación impuestos a los exportadores latinoamericanos en los principales países industriales con los que comercian, según ha estimado la Comisión Internacional de Comercio de los Estados Unidos, es de 102% en

el caso de los Estados Unidos, 170% en el de la CEE y 360% en el del Japón (Estados Unidos, International Trade Commission, 1990a y b). Estas medidas fronterizas son sólo un componente del complejo sistema de protección a los productores agrícolas en los países desarrollados. Los programas internos de apoyo a los productores y las subvenciones en gran escala a las exportaciones son los otros dos componentes, que conducen a la conocida situación en que el exceso de oferta de productos agrícolas subvencionados en los mercados mundiales hace bajar los precios y desplaza las exportaciones de estos productos procedentes de países latinoamericanos y de otros países.

En lo que respecta a los productos tropicales, se aplican medidas antidumping y derechos compensatorios, así como restricciones cuantitativas a las flores, plantas y especias. Las frutas (incluidas las bananas) y las nueces tropicales están sujetas a restricciones cuantitativas además de impuestos y otros gravámenes. Los gravámenes fiscales internos que se imponen al azúcar y los impuestos selectivos que se aplican a las bananas y a las bebidas tropicales como el café y el cacao tienen importancia en algunos países. En el sector siderúrgico rige una combinación de medidas no arancelarias, principalmente la limitación voluntaria de las exportaciones, precios básicos de importación, medidas antidumping y medidas de vigilancia. En 1986, casi la mitad de las exportaciones latinoamericanas de estos productos a los países industrializados se vieron afectadas por estas barreras. Otros minerales y metales se enfrentan a medidas antidumping en la CEE y los Estados Unidos. Además, algunos productos están sujetos a restricciones cuantitativas o medidas de vigilancia nacionales en determinados países miembros de la CEE. En el sector textil, las limitaciones cuantitativas impuestas en virtud del Acuerdo Multifibras afectaban en 1986 a alrededor del 64% de las exportaciones latinoamericanas de textiles y vestido a los países desarrollados.

## 2. Barreras al comercio en América Latina y otras regiones en desarrollo

En los países en desarrollo, las barreras que limitan el acceso a los mercados son generalmente elevadas. En un estudio sobre 50 países en de-

sarrollo<sup>8</sup> se observó que en 1986 el nivel medio de protección arancelaria y pararancelaria ponderado por las importaciones fue de 30% para el conjunto de esos países. El nivel de protección era mucho más alto en América Latina: 66% en Centroamérica y 51% en América del Sur (pero sólo 17% en el Caribe). Entre los principales grupos de productos, las manufacturas se enfrentaban a los niveles más altos de protección arancelaria y pararancelaria en el conjunto de los 50 países. Pero los productos alimenticios se hallaban en segundo lugar, con un promedio ponderado de gravámenes totales de importación de 30%. El promedio era de 21% para las materias primas agrícolas, 19% para los minerales y metales y 16% para los combustibles minerales. Los promedios correspondientes a los países de América Latina eran mucho más altos, llegando al 64% en el caso de los productos alimenticios en Centroamérica.

En dicho estudio se determinó que el 40% de los productos importados estaba sometido por lo menos a una medida no arancelaria en cada país de la muestra. Las medidas no arancelarias más frecuentes eran las restricciones cuantitativas, que afectaban al 24% de los renglones arancelarios. Le seguían en importancia los requisitos de depósito previo a la importación, que afectaban al 21% de los productos. La autorización cambiaria del Banco Central afectaba al 6% de los productos, en promedio; pero en ciertos países, especialmente de Centroamérica, todos los productos estaban sujetos a esta limitación o a depósitos previos a la importación. Se encontró entre las distintas regiones un patrón semejante al que presentan los aranceles. La región del Caribe se hallaba entre las que tenían un régimen comercial relativamente liberal en cuanto a las medidas no arancelarias, en tanto que América del Sur resultó ser una de las regiones con más protección. Aunque estas conclusiones se refieren a todas las importaciones, se aplican igualmente al sector de productos básicos.

La extensa aplicación de barreras no arancelarias a las importaciones de productos básicos

<sup>8</sup> Erzán, Kuwahara, Marchese y Vossenaar (s/f) *The Profile of Protection in Developing Countries*. Los pararanceles examinados en este estudio fueron las sobretasas y recargos de aduana, los impuestos de timbre, otros gravámenes fiscales y el impuesto a las transacciones de divisas.

en los países de América Latina queda también confirmada por las conclusiones de otro estudio sobre los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) (Valenzuela, 1988). En ese estudio se observó que todos los productos básicos importantes estaban sujetos a medidas no arancelarias en algún país de la ALADI en 1988. Brasil, Colombia, Perú y Venezuela aplicaban medidas no arancelarias a la mayoría de los productos básicos. A continuación se situaban México y Ecuador, con una considerable cantidad de productos de importación sometidos a medidas no arancelarias. Chile se encontraba en una posición intermedia, y Paraguay, Argentina, Bolivia y Uruguay recurrían sólo en forma limitada a dichas medidas. En ese año, las restricciones no arancelarias eran especialmente importantes para productos como el trigo, maíz, leche en polvo, arroz, soya, aceite de soya, azúcar crudo y refinado, productos derivados del petróleo, algunos productos siderúrgicos, pescado, mariscos, mantequilla, café, manzanas, peras y algodón. Cabe señalar, sin embargo, que muchos países latinoamericanos han iniciado recientemente una apertura considerable de su comercio de importación.

### 3. *Algunas reflexiones*

La liberalización comercial en los mercados de los países desarrollados y en desarrollo puede contribuir considerablemente a expandir el comercio de muchos productos básicos. Habida cuenta de la utilización generalizada de medidas no arancelarias en lugar de aranceles para limitar las importaciones, la reducción de los aranceles por sí sola no mejoraría en forma importante el acceso de los productos a los mercados. Más aún, si esa reducción se aplicara a las tasas de nación más favorecida (NMF), se podría causar incluso un empeoramiento del acceso a los mercados para algunos países. Ello se debe a los diferentes regímenes comerciales y grados de preferencia arancelaria aplicados a los distintos productos y países en América Latina. La liberalización sobre la base de la nación más favorecida entraña la erosión de esas preferencias.

Como ejemplo se puede citar el efecto que podrían tener las concesiones arancelarias a los productos tropicales ofrecidas por los países desarrollados durante la Ronda Uruguay hasta agos-

to de 1990. Según estimaciones de la UNCTAD, los propios países industrializados serían los principales beneficiarios de las ofertas (UNCTAD, 1990a). En el caso de los países latinoamericanos, las exportaciones a los Estados Unidos se reducirían, aunque para el conjunto de países aumentarían las exportaciones a otros mercados, principalmente de la CEE. Sin embargo, los exportadores del Caribe a la CEE sufrirían pérdidas comerciales. Otras estimaciones de la UNCTAD de los efectos que tendría en el comercio una reducción del 50% de los aranceles de NMF aplicados a los productos basados en recursos naturales arrojaron resultados análogos (UNCTAD, 1990b). Otro caso particular es el de los países importadores netos de alimentos, que podrían sufrir pérdidas a corto plazo si se liberalizara el comercio agrícola.

Esta diversidad de intereses tiene importantes repercusiones en materia de políticas. El poder de negociación sería mayor y habría más posibilidades de lograr la liberalización comercial si los países afectados pudieran negociar colectivamente en bloque, más que individualmente. Sin embargo, la posibilidad de llegar a una posición común está entorpecida por la distribución potencialmente dispareja de los beneficios de la liberalización comercial.

En esta situación, establecer posiciones conjuntas podría ser más fácil si se tuviera en cuenta lo siguiente.

En primer lugar, numerosos analistas han señalado los riesgos que entrañan los sistemas preferenciales para los países en desarrollo, pues los obligan a depender de la buena voluntad de ciertos países desarrollados. Por ejemplo, los beneficios del SCP pueden suprimirse a discreción de los países que los otorgan. No se aplican a muchos productos de especial interés para los países latinoamericanos ni tampoco a las medidas no arancelarias, que tienen más importancia como obstáculos al comercio. Si bien la Convención de Lomé es un avance con respecto al SCP, la cobertura de productos es aún reducida y el acceso a los mercados, salvo para los productos tradicionales de exportación, sigue limitado. Casi no hay incentivos para avanzar en las fases de elaboración y pasar de la producción de materias primas a la de semimanufacturas o manufacturas. Los países acogidos al sistema disfrutaban de las rentas estáticas derivadas de los contingentes,

pero no entran en juego las ventajas comparativas dinámicas (Valdés y Zietz, 1990, pp. 7 y 8). El valor de la CBI ha aumentado considerablemente gracias a la reciente decisión de prolongar indefinidamente la duración de las preferencias pero, como se señaló anteriormente, siguen excluidos productos importantes. En suma, al evaluar la liberalización comercial, estas desventajas, que pueden tornarse más evidentes a largo plazo, deben ser tenidas en cuenta por los responsables de las decisiones junto con las ventajas, probablemente más a corto plazo, de las preferencias existentes.

En segundo lugar, la diversidad de intereses entre los países latinoamericanos se puede conciliar en el marco de una liberalización generalizada que comprenda una amplia gama de productos básicos, haciendo especial hincapié en la supresión de las barreras no arancelarias. Este criterio ha hecho posible una amplia participación en la Ronda Uruguay basada en el principio de globalidad, según el cual las concesiones otorgadas por un país en determinados sectores pueden quedar más que compensadas por las ventajas logradas en otros.

## V

### El reto tecnológico

La tecnología ha desempeñado siempre un papel preponderante en la evolución de la economía. Sus efectos se hacen sentir también en la demanda y la oferta de los productos básicos que exporta América Latina. Algunos de estos efectos son conocidos y se han documentado ampliamente (CEPAL, 1989b y c).

#### 1. *Efectos de los cambios tecnológicos en la producción*

Los avances recientes de las tecnologías de producción han modificado los patrones de competitividad internacional.

Algunos productores han conseguido aprovechar las innovaciones tecnológicas para contrarrestar las ventajas comparativas mantenidas anteriormente por sus competidores. Este hecho se observa con especial claridad en los sectores minero y metalúrgico. En ellos, la mayoría de las nuevas tecnologías actualmente en uso han surgido o se han perfeccionado en los años ochenta, ante la necesidad de ahorrar energía, frente a los sucesivos aumentos de los precios del petróleo, de reducir costos de explotación y de mejorar la calidad, con el fin de encarar a la competencia de productos importados. Los productores que han introducido esas innovaciones, especialmente en países desarrollados, han logrado atenuar sus diferencias de costos con los productores la-

tinamericanos, que durante mucho tiempo han disfrutado de ventaja comparativa basada en factores tales como los bajos costos laborales y la alta ley de sus minerales.<sup>9</sup>

En la agricultura, diversos estudios sobre la región confirman que el uso de insumos no tradicionales y los cambios tecnológicos han contribuido más a elevar la producción en este sector que los aumentos de la superficie cultivada y de la mano de obra (FAO, 1989, pp. 47 y 48). A partir del decenio de 1970 se sintieron con especial intensidad los efectos de la revolución verde, basada en la adopción de variedades de alto rendimiento de arroz, trigo, maíz y otros cultivos, junto con un mayor uso de los fertilizantes inorgánicos y el riego. En la actualidad, las esperanzas de lograr un nuevo aumento de la productividad, tanto en América Latina como en otros países, se cifran en las investigaciones en curso en el campo de la biotecnología, disciplina que ha recibido un fuerte impulso gracias a los adelantos logrados recientemente en materia de ingeniería genética, cultivo de tejidos y propagación clónica.

<sup>9</sup> En el caso del cobre, por ejemplo, los productores de los Estados Unidos redujeron los costos medios de producción de 85 centavos de dólar la libra en 1982 a 50 centavos en 1989 (los costos medios de producción de CODELCO, empresa estatal chilena que es el principal productor de cobre de América Latina, son de unos 40 centavos de dólar la libra) (*Latin American Commodities Report*, 6 de junio de 1990).

La revolución biotecnológica abre perspectivas de disminuir la dependencia de los insumos agroquímicos, con lo que se lograría una considerable reducción de los costos, una mayor variedad de bienes adecuados a las condiciones locales de producción y a las necesidades nutricionales, y un menor lapso entre el desarrollo y la adopción de nuevas variedades que en el caso de la revolución verde.

Pero por otro lado, una característica de las nuevas biotecnologías, que las diferencia de la revolución verde, es su índole predominantemente privada. Mientras que los principales iniciadores de la revolución verde eran organismos de investigación públicos o semipúblicos, la investigación biotecnológica es en gran medida realizada por empresas transnacionales.<sup>10</sup> Los frutos de esa investigación son propiedad privada y los resultados responden a las necesidades e intereses de sus propietarios. Esto conlleva ciertos riesgos para los productores agrícolas latinoamericanos. Entre ellos figura la introducción de variedades cuya explotación requiera una mayor intensidad de capital y una reducción del número de trabajadores agrícolas (por ejemplo, variedades que faciliten la cosecha mecánica); la transferencia de la producción a otras zonas geográficas, gracias a variedades que puedan cultivarse en otros climas; la uniformidad genética, que hace a las plantas muy susceptibles a las enfermedades y las plagas, y la sobreproducción y la baja de los precios, a las que probablemente sólo sobrevivirían los productores más grandes, con medios para adquirir las nuevas variedades.<sup>11</sup> Además, ciertas grandes empresas agrícolas y químicas realizan investigaciones sobre nuevas semillas que son tolerantes a los herbicidas producidos por esas mismas empresas.<sup>12</sup> Se ha argumentado que, aparte de su posible incidencia negativa sobre el medio ambiente, ese tipo de variedades conduce a una dependencia del uso de productos químicos por parte de los agricul-

tores, creándose así un mercado cautivo para las empresas agrícolas que fabrican los herbicidas.

Algunos países latinoamericanos han logrado desarrollar una considerable capacidad en el campo de la biotecnología. Lo demuestra el buen funcionamiento de varias organizaciones y programas (como el Centro de Ingeniería Genética y Biotecnología de Cuba, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria de Argentina, el Centro de Investigación de Ingeniería Genética y Biotecnología de México y el Programa nacional de biotecnología de Brasil), así como de servicios de investigación de empresas privadas.

## 2. Efectos del cambio tecnológico en la demanda

La demanda de productos básicos se ha visto afectada tanto por la sustitución de las categorías tradicionales de materias primas por nuevos materiales, como por el menor uso de materias primas debido a mejores procesos de producción y al menor tamaño de los productos terminados. El efecto agregado de estos cambios se refleja en las variaciones de la cantidad física de materia prima necesaria para elaborar una unidad de producto. Se denomina a esta cantidad la intensidad de uso de la materia prima.

Los estudios sobre la evolución de la intensidad de uso señalan que para cada materia prima y país esta intensidad aumenta hasta cierto umbral y luego muestra una tendencia a disminuir a medida que madura la economía. La evolución observada en el uso de materias primas en los países industrializados se ajusta a esta pauta. La misma evolución podría darse en los países en desarrollo, en los que hoy la utilización de materias primas aumenta; no obstante, la intensidad de uso en estos últimos países podría ser menor que la que correspondería a su nivel de desarrollo económico, ya que podrían saltarse etapas de industrialización con uso intensivo de materias primas mediante la adopción de tecnologías más avanzadas.

Pese a estas tendencias generales, algunas materias primas tradicionales han recuperado el terreno perdido frente a sus competidores, gracias a los esfuerzos realizados por los productores (los casos de la lana, el algodón, el caucho natural y el aluminio son ilustrativos). Además, se han registrado aumentos de la intensidad de uso de materias primas en aplicaciones finales específi-

<sup>10</sup> Véase un análisis de la estructura y producción de la industria biotecnológica en CET, 1988.

<sup>11</sup> Por ejemplo, en el caso del café estos riesgos se examinan en RAFL, 1989.

<sup>12</sup> En la actualidad se llevan a cabo investigaciones sobre varios cultivos, como la soya, el tabaco, los tomates, los cereales, los árboles forestales, la remolacha azucarera y las papas. Ya han fructificado las investigaciones relativas al algodón.

cas (por ejemplo, del cobre en el sector de la electricidad y la electrónica). Esto pone de relieve la importancia de llevar a cabo actividades sistemáticas de investigación y desarrollo a fin de encontrar nuevos usos y productos.

### 3. La necesaria adaptación al cambio tecnológico

Para hacer frente con éxito a las exigencias del cambio tecnológico es preciso aplicar medidas destinadas a contrarrestar sus efectos adversos y aprovechar al máximo las posibilidades que dicho cambio ofrece para mejorar la competitividad.

En primer lugar, el *seguimiento* continuo en el ámbito mundial de las investigaciones e innovaciones tecnológicas que puedan afectar a los productos básicos debería aportar información fundamental para la formulación de políticas que afecten a este sector (por ejemplo, políticas de precios y de diversificación). En vista del interés común que tienen en esa información todos los productores de un mismo producto básico, y de la dificultad habitual para obtenerla (las empresas, por lo general, sólo facilitan información general sobre sus investigaciones), sería preferible que el seguimiento de cada producto lo hiciese alguna organización que agrupe a productores, o a productores y consumidores.<sup>13</sup>

En segundo lugar, las actividades selectivas de investigación y desarrollo dirigidas a encontrar nuevos usos y a aumentar la competitividad internacional de las exportaciones tienen una importancia que queda ilustrada por la suerte diversa del aluminio, que ha desplazado a otros productos en muchas aplicaciones, y del estaño, que se ha visto desplazado. En la industria del aluminio, empresas como Alcoa y Alcan asignan más de cien millones de dólares anuales a investigación y promoción, las que últimamente se han concentrado en los productos finales. Por el contrario, la investigación sobre aplicaciones nuevas y tradicionales del estaño ha sido realizada en su mayor parte por el *International Tin Research Institute* (ITRI), que tiene un presupuesto anual inferior a los cinco millones de dólares. En lo que respecta a la competitividad, investigaciones em-

píricas sobre países desarrollados han mostrado que en las industrias basadas en productos básicos, como son las de alimentos, textiles, madera, papel y minería, la correlación de los aumentos de la productividad con los gastos en investigación y desarrollo es mayor que en otras industrias (Eglander, Evenson y Hanazaki, 1988, y Benavente, 1989, pp. 177-213).

Dado que los recursos disponibles para actividades de investigación y desarrollo no son ilimitados, es preciso utilizarlos de forma que se logre el máximo rendimiento, especialmente en aquellos países que carecen de la "masa crítica" de recursos humanos y financieros necesaria para la investigación. Ello podría lograrse, en primer lugar, reuniendo y utilizando conjuntamente esos recursos a nivel subregional o regional, mediante alguna organización multinacional pública o privada que lleve a cabo las investigaciones para beneficio de todos los productores. En segundo lugar, es fundamental hacer una estricta asignación de los recursos fundada en un análisis técnico de las mejores oportunidades; esto a menudo implica la conveniencia de estimular la transferencia, difusión y adaptación de los adelantos técnicos ya logrados en otros países, lo que se puede hacer mediante la compra directa de tecnología extranjera, pero también a través de la inversión extranjera directa. El vínculo entre la tecnología y la inversión queda confirmado por el examen de las innovaciones introducidas en el sector minerometalúrgico en los últimos años, que muestra que las principales limitaciones a la adopción de muchas tecnologías nuevas, al menos en la etapa primaria de elaboración de metales, no se deben tanto a su complejidad y accesibilidad, sino a la necesidad de efectuar fuertes desembolsos de capital. En este sentido, deben promoverse formas de inversión extranjera que hagan un aporte real a las aptitudes tecnológicas y administrativas de los países receptores.

No obstante, en muchos casos se necesitan actividades locales para adaptar la tecnología importada a las condiciones imperantes en el país, o para promover la innovación tecnológica en determinadas actividades y esferas donde esa innovación no es simplemente una cuestión de imitación. Por estas razones, las actividades de investigación y desarrollo deben ocupar un lugar

<sup>13</sup> En América Latina, por ejemplo, las organizaciones de productores UPEB y GEPLAGEA siguen la evolución de las tecnologías que tienen que ver con las bananas y el azúcar, respectivamente.

destacado en la lista de prioridades para la financiación del desarrollo.

En tercer lugar, debe buscarse el acceso a nuevos mercados. Cabría fomentar un incremento paulatino de las exportaciones de productos básicos hacia aquellos países en desarrollo donde es probable que su consumo aumente más en el futuro. Esta posibilidad de acrecentar el comercio intrarregional de productos básicos parece especialmente prometedora.

En algunos estudios de la CEPAL se sugiere que dicho comercio podría ampliarse considerablemente. Según cálculos basados en cifras de mediados de los años ochenta, los esfuerzos por fomentar el comercio intrarregional de 47 productos (definidos a nivel de cinco dígitos de la CUCI) podrían elevar el valor del intercambio de productos básicos en más de 15 000 millones de dólares (500 millones si se excluye el petróleo). Se encontró que las posibilidades eran especialmente buenas para productos como el maíz, el trigo, el azúcar, la soya y sus subproductos, otras semillas oleaginosas y aceites, el petróleo y sus subproductos, el aluminio, el cobre y el hierro y acero.<sup>14</sup> En una reunión reciente sobre las industrias de aluminio y estaño de América Latina se llegó también a la conclusión de que existían grandes posibilidades de aumentar el comercio intrarregional de estos metales sin afectar adversamente a las corrientes de comercio hacia mercados fuera de la región y sin exigir nuevas inversiones en gran escala (CEPAL, 1989d).

La cooperación regional es particularmente necesaria para eliminar los obstáculos al crecimiento del comercio intrarregional. Entre esos obstáculos sobresalen las barreras no arancelarias, la competencia de productores extrarregionales subvencionados, los altos costos del transporte, el carácter insuficiente o inadecuado de los canales y redes de comercialización, y el nivel aún bajo de elaboración de los productos básicos en los países de la región.

Por último, diversos factores influyen en el contexto en que se desarrollan e incorporan las tecnologías. Para varios productos básicos y usos

<sup>14</sup> El aumento del comercio intrarregional ocurriría como resultado del desplazamiento de productores extrarregionales. Véase CEPAL, 1986c.

finales, la índole de la sustitución de las materias primas hace que la relación funcional entre precio y demanda no sea siempre reversible. En esos casos, cuando la materia prima pierde un mercado específico por razones de competitividad basada en el precio, el mercado se puede perder para siempre aun después de que se restablezca esa competitividad. Las fuertes fluctuaciones de los precios han inducido a los usuarios de productos básicos como el yute a buscar sustitutos sintéticos, cuyos precios son más estables. En consecuencia, los productores deben propiciar la estabilidad de los precios de los productos básicos a un nivel remunerativo pero no excesivo, ya sea mediante la cooperación entre productores y consumidores, la cooperación entre productores solamente o a través de otros mecanismos.

La experiencia con productos básicos como el aluminio subraya la importancia de mantenerse en estrecho contacto con la industria que usa el producto como insumo importante. Las investigaciones sobre nuevos usos y propiedades funcionales pueden así orientarse hacia las necesidades reales, tanto actuales como previstas, de los usuarios. A este respecto, es imprescindible establecer vínculos comerciales más directos entre los productores y los usuarios finales, lo que puede lograrse con una mayor participación de los productores en la comercialización, como se examina en la sección III. Las actividades de promoción comercial complementan las de investigación sobre nuevos productos y usos finales.

La sustitución es, en definitiva, una constante de la realidad económica. El entorno económico general tiene una gran influencia en el proceso tecnológico. La sustitución del azúcar de caña por azúcar de remolacha, primero, y luego por una nueva generación de edulcorantes acompañó a la aplicación de políticas proteccionistas en los principales mercados del azúcar. La estructura oligopólica imperante en la industria textil mundial tuvo mucho que ver con la sustitución de las fibras naturales por fibras sintéticas. Por todo ello, para hacer frente al desafío tecnológico es preciso adoptar medidas en varios campos conexos, que abarcan la producción, la comercialización y el acceso a los mercados de los productos básicos de que se trate.

## VI

Posibilidades de cooperación latinoamericana  
en materia de productos básicos

En las secciones anteriores se sugirieron algunas medidas orientadas a elevar la contribución de las exportaciones de productos básicos a los objetivos nacionales de desarrollo. En esta sección final se reúnen y resumen esas medidas, haciendo hincapié en la ejecución práctica de las mismas desde la perspectiva de la cooperación entre los países.

## 1. Agentes

Como ya se indicó, las nuevas políticas que vienen adoptándose en la región tienden a que el sector privado sea más bien el protagonista de las actividades que agregan valor. Sin embargo, aunque el alcance y la índole de la participación estatal son motivo de polémica, se reconoce que el Estado tiene una importante función que ejercer en lo que atañe a facilitar y estimular las actividades del sector privado, especialmente en los casos en que, debido a las externalidades y a las distorsiones del mercado que son frecuentes en el área de los productos básicos, no puede confiarse en las fuerzas del mercado para inducir una utilización eficaz de los recursos. Los gobiernos, con el apoyo de las organizaciones intergubernamentales, pueden desempeñar un papel crucial en la solución de los problemas señalados en las secciones anteriores, aplicando medidas directas como las que se resumen a continuación.

## 2. Objetivos y medidas

Existen relaciones cruzadas entre las medidas sugeridas y los objetivos señalados para las diversas áreas. En lo que toca a intensificar la contribución de la exportación de productos básicos al desarrollo económico de los países de la región, las distintas medidas se relacionan directa o indirectamente con alguno o varios de los siguientes objetivos instrumentales: aumentar la productividad; ampliar los mercados para las exportaciones de productos básicos, incluido el aumento del comercio intrarregional; aumentar la participación de los países productores en las activi-

dades de comercialización y distribución, y aumentar la elaboración de los productos básicos antes de su exportación. Las medidas sugeridas se pueden agrupar bajo los siguientes encabezamientos:

a) *Estrategia de desarrollo de los recursos regionales*

En este campo se incluyen las siguientes medidas: i) asistencia de las instituciones financieras en el diseño y evaluación de los proyectos de elaboración, en especial los proyectos mixtos, y ii) recogida y difusión de información sobre oportunidades de inversiones conjuntas para la elaboración de productos básicos. El objetivo final es facilitar la elaboración de los productos antes de su exportación.

b) *Medidas para fomentar la liberalización comercial*

Son las siguientes: i) establecimiento de una posición común para negociar la reducción de las barreras comerciales en los mercados de los países desarrollados; ii) reducción de las barreras al comercio en el marco de los acuerdos de integración regional, y iii) reducción de las barreras al comercio con otras regiones en desarrollo mediante, por ejemplo, la ampliación del Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo. Esto contribuiría al objetivo de ampliar los mercados para los productos en bruto y elaborados, y facilitar la elaboración antes de la exportación.

c) *Estrategia conjunta de comercialización*

Incluye medidas como: i) el intercambio de información sobre el mercado respecto de cada producto básico; ii) actividades conjuntas de capacitación en materia de comercialización, y asistencia en esta área de las grandes empresas y de las organizaciones pertinentes a las pequeñas empresas de la región; y iii) asistencia a los exportadores para ayudarles a establecer diversos tipos

de acuerdos de comercialización. Estas medidas facilitarían una mayor participación en la comercialización y distribución de los productos y la ampliación de los mercados.

d) *Marco jurídico uniforme*

Corresponde a los Estados armonizar las leyes que afectan a las operaciones de las empresas, sobre todo las operaciones conjuntas, en materia de comercialización y elaboración, para evitar obstáculos emanados de normas diferentes y contrapuestas en los distintos países. Esta medida es necesaria para facilitar la cooperación del sector empresarial en el campo de la comercialización y la elaboración.

e) *Actividades conjuntas de investigación y desarrollo*

Aunque las actividades de investigación y desarrollo de los sectores público y privado de la región no pueden equipararse con las realizadas en los países desarrollados, su eficacia y rentabilidad podrían intensificarse en gran medida si se las dirigiera selectivamente y se llevaran a cabo en forma conjunta, como se señaló en la sección V. La cooperación en este ámbito contribuiría a aumentar la productividad, ampliar los mercados a través de nuevas aplicaciones y facilitar la elaboración en la medida en que ésta se ve obstaculizada por la falta de tecnología adecuada.

f) *Estabilidad de precios*

Esta contribuiría a desalentar la sustitución de productos básicos que afecta a las exportaciones de la región. Las medidas para ello deben adecuarse a la situación particular de los productos básicos de que se trate. Los acuerdos entre productores y consumidores pueden tener éxito respecto de ciertos productos (como ha sucedido con el café, el cacao y el caucho natural y como podría ocurrir con el petróleo). La cooperación de los productores en la ordenación de la oferta puede dar buenos resultados en otros casos (como en los del petróleo y el estaño). En todo caso, para el éxito de tales medidas resulta fundamental el nivel de precios que se mantenga. Este nivel no debe ser excesivamente alto, ya que de otro modo se estimularía la sustitución y no lo contrario, y debe corresponder a la tendencia a largo plazo del mercado.

### 3. Ejecución

La ejecución con éxito de las medidas indicadas anteriormente puede depender de forma decisiva de la influencia que tengan los países latinoamericanos en las negociaciones internacionales, y de su capacidad de promover la instauración de mecanismos institucionales adecuados mediante la cooperación intergubernamental.

a) *Estrategia general de negociación*

Como ya se expresó en documentos anteriores de la CEPAL (1987b y 1983), en el pasado la cooperación internacional entre países productores y consumidores de productos básicos no ha rendido los frutos previstos ni ha conducido, en la mayoría de los casos, a mejorar notablemente la situación del sector exportador de productos básicos en la región y en otros países en desarrollo. A pesar de ello, el diálogo y la negociación en el ámbito internacional siguen siendo indispensables en el marco de una economía mundial en que la interdependencia entre países y sectores aumenta sin cesar.

La forma fragmentaria en que se han abordado las negociaciones ha sido, muy probablemente, la causa de la falta de éxito de esfuerzos anteriores. Si bien el Programa Integrado para los Productos Básicos de la UNCTAD incorporó la noción de globalidad de intereses dentro del sector de los productos básicos con el fin de superar las carencias de los planteamientos individuales en esta materia, acontecimientos posteriores como la Ronda Uruguay han demostrado que se necesita una perspectiva aún más amplia. Esa perspectiva corresponde, en el plano de la negociación internacional, a la visión en el plano nacional de que el sector de productos básicos es un componente de la economía global, y tiene eslabonamientos con ella. De la misma forma que las políticas internas, para ser eficaces, deben tener en cuenta y aprovechar estos eslabonamientos, la estrategia negociadora para ser eficaz, debe basarse en la interdependencia que existe a nivel internacional. Esto supone relacionar los problemas en el campo de los productos básicos con los problemas en otros campos, como los de la deuda y las finanzas, el comercio de manufacturas, los servicios, etc.

Si se vinculan los problemas de productos básicos con problemas en otros campos, sobre la

base de los nexos de interdependencia existentes, los países de la región podrían fortalecer su posición negociadora colectiva, lo que los capacitaría para negociar en pie de más igualdad. Las vinculaciones de esta índole han servido de fundamento para la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales y ha hecho posible la participación universal en esas negociaciones. Un planteamiento de este tipo implica determinar, e incorporar a las negociaciones, los elementos de interés para todas las partes, como el acceso a los mercados nacionales de los países de América Latina, los efectos causados en el medio ambiente por la explotación de los productos básicos, los problemas relacionados con la salud, y la producción y venta de drogas ilícitas, todos los cuales gravitan hoy sobre los países de la región, y sobre toda la comunidad internacional.

#### b) Mecanismos institucionales

i) *Organizaciones de productores.* Son mecanismos ideales para la cooperación en la mayoría de los campos señalados anteriormente. En América Latina existen la Unión de Países Exportadores de Banano (UPEB) y el Grupo de los Países Latinoamericanos y del Caribe Exportadores de Azúcar (GEPLACEA). Estos grupos se ocupan de la mayor parte de las cuestiones señaladas y han tenido buenos resultados en algunas de ellas. Si bien, tal vez no sea posible contar con organiza-

ciones de productores plenas, para todos los productos básicos, cabe concebir otros mecanismos institucionales de consulta y cooperación entre los productores, incluidos simples mecanismos de consulta sobre temas específicos.

ii) *Agrupaciones de integración.* En los últimos años se han reactivado los procesos de integración económica en la región, favorecidos sin duda por la evolución hacia regímenes comerciales más abiertos. La integración no se considera ya un sustituto de la liberalización del comercio con el resto del mundo, sino más bien un medio de fortalecer una base competitiva desde la cual poder penetrar los mercados mundiales. Las expectativas de liberalización comercial que surgen de los planes actuales de integración son alentadoras en lo que se refiere a la promoción del comercio intrarregional de productos básicos, aunque podría haber algunas desviaciones del comercio derivadas de los acuerdos bilaterales que puedan concertarse (por ejemplo, en virtud de la Iniciativa en favor de las Américas). Las circunstancias descritas ofrecen la oportunidad de ampliar los mecanismos de integración, incorporando algunas de las medidas señaladas anteriormente. Para ello habría que reevaluar los instrumentos de integración adoptados anteriormente por la región, en especial con miras a incorporar más eficazmente al sector privado.

#### Bibliografía

- Bande, Jorge y José Luis Mardones (1990): *Las bolsas de metales y su incidencia en el desarrollo de la minería de América Latina y el Caribe* (LC/R.903), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Benavente, J.M. (1989): Las nuevas tecnologías y la economía de los productos básicos, *Información comercial española*, N° 672-673, agosto-septiembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1983): *Aspectos de una política latinoamericana en el sector de los productos básicos* (E/CEPAL/R.335/Rev. 1), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1986a): *Procesamiento local de los productos básicos latinoamericanos* (LC/R.505), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1986b): *Comercialización y estructura de los mercados de productos básicos de América Latina y el Caribe* (LC/R.508), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1986c): *Reorientación del comercio de productos básicos hacia América Latina* (LC/R.506), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1987a): *Evolución y requerimientos de inversión en el sector minero-metalúrgico de América Latina* (LC/R.623), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1987b): *Elementos para una nueva estrategia de América Latina y el Caribe en la negociación internacional de los productos básicos* (LC/R.589), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1989a): *Impacto tecnológico y productivo de la minería del cobre en la industria chilena 1955-1988* (LC/R.811), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1989b): *Las potencialidades de las capacidades tecnológicas actuales en el sector de los productos básicos de América Latina* (LC/R.505), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1989c): *Comercio internacional e inserción de América Latina* (LC/R.822), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1989d): *Informe de la reunión sobre opciones tecnológicas y oportunidades para el desarrollo: las industrias del aluminio y el estaño en América Latina y el Caribe* (LC/R.837), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1990a): *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.
- \_\_\_\_\_ (1990b): *Mercados de futuros: su utilidad y sus limitaciones para el comercio de productos básicos de América Latina* (LC/R.919), Santiago de Chile.

- \_\_\_\_\_ (1990c): *Informe de la reunión sobre bolsas de productos básicos y su incidencia en las exportaciones de productos primarios de América Latina y el Caribe* (LC/R.950), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1991): *Las exportaciones latinoamericanas de productos básicos: cuestiones de política* (LC/G.1658), Santiago de Chile.
- CET (Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales) (1988): *Transnational Corporations in Biotechnology*, Nueva York, Naciones Unidas. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.88.II.A.4.
- Eglander, A. Steven, Robert Evenson y Masaharu Hanazaki (1988): R & D, innovation and the total factor productivity slowdown, OECD Economic Studies, N° 11, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), otoño.
- Erzan, R., H. Kuwahara, S. Marchese y R. Vossenaar (s/f): *The Profile of Protection in Developing Countries*, Discussion Papers, N° 21, Ginebra, UNCTAD.
- Estados Unidos (International Trade Commission) (1990a): *Estimated Tariff Equivalents of U.S. Quotas on Agricultural Imports and Analysis of Competitive Conditions in U.S. and Foreign Markets for Sugar, Meat, Peanut, Cotton and Dairy Products*, publicación de la Comisión de Comercio Internacional, N° 2276, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_ (1990b): *Estimated Tariff Equivalents of Non-tariff Barriers on Certain Agricultural Imports in the European Community, Japan, and Canada*, publicación de la Comisión de Comercio Internacional, N° 2280, Washington, D.C.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (1989): *The State of Food and Agriculture 1989*, Agricultura, N° 22, Roma.
- Gonçalves, Reinaldo y Juan A. de Castro (1989): El proteccionismo de los países industrializados y las exportaciones de la América Latina, *El trimestre económico*, vol. 56, N° 222, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V.
- López Huebe, Víctor (1990): *La bolsa de café, azúcar y cacao y su incidencia en las exportaciones de América Latina y el Caribe* (LC/R.901), Santiago de Chile, CEPAL.
- Menjívar, Oscar E. (1990): *América Latina y los mercados de futuros de productos básicos* (LC/R.928), Santiago de Chile, CEPAL.
- ONUDI (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial) (1988): *New Forms of Industrial Co-operation and Investment Policies in Regional Arrangements*, Viena.
- RAFI (Rural Advancement Fund International) (1989): *Coffee and Biotechnology*, Pittsboro, Carolina del Norte, RAFI Comunicué.
- Regúnaga, Marcelo (1990a): *Las bolsas de productos básicos de los países desarrollados y las exportaciones de América Latina y el Caribe* (LC/R.899), Santiago de Chile, CEPAL.
- \_\_\_\_\_ (1990b): *Las bolsas de cereales y su influencia en las exportaciones de América Latina y el Caribe* (LC/R.898), Santiago de Chile, CEPAL.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1989): *Condiciones de acceso a los mercados y otros factores y condiciones que guardan relación con el desarrollo de programas de diversificación viables*, Ginebra.
- \_\_\_\_\_ (1990a): *Uruguay Round Revised Offers of Tariff Concessions on Tropical Products (as at 31 July 1990): the Potential Trade Impact*, Ginebra.
- \_\_\_\_\_ (1990b): *Natural Resource-Based Products: the Potential Trade Impact of a 50% Tariff Reduction in the Uruguay Round*, Ginebra.
- Valdés Alberto y Joachim Zietz (1990): Examination of proposals for tariffication and disciplines on subsidies and quantitative controls currently under negotiation, Nurul Islam y Alberto Valdés (eds.), *The GATT Agriculture, and the Developing Countries*, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias.
- Valenzuela, Juan Guillermo (1988). *Elementos de juicio para facilitar las negociaciones sobre la eliminación de las restricciones no arancelarias en los países de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), con especial referencia a los productos básicos* (LC/R.682), Santiago de Chile, CEPAL.